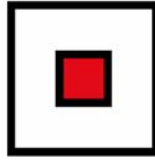


ETXEBIZITZAKO
BEHATOKIA
OBSERVATORIO
VASCO DE LA
VIVIENDA

INFORME DE POLÍTICAS EUROPEAS

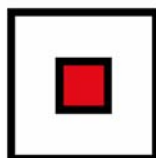


Noviembre 2013



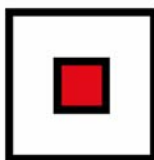
ÍNDICE

0. INTRODUCCIÓN	4
1. EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (MFP) EN LA POLÍTICA DE LA UE.....	6
1.1. El origen de los MFP en el marco de la política comunitaria	7
1.2. El proceso de aprobación del MFP 2014-2020	7
1.3. El Reglamento del MFP	10
2. EL NUEVO ENFOQUE DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (MFP) 2014-2020	13
2.1. El nuevo enfoque del MFP para el período 2014-2020.....	13
2.2. El contenido del MFP para 2014-2020.....	16
3. LOS PROCESOS DE PROGRAMACIÓN DE LOS FONDOS DEL MARCO ESTRATÉGICO COMÚN (MEC) PARA 2014-2020.....	22
3.1. El nuevo esquema de programación en la política de cohesión 2014-2020	22
3.2. Principales orientaciones para los nuevos procesos de programación 2014-2020.....	28
3.3. El fomento de las estrategias de desarrollo local en el nuevo período de programación 2014-2020	30
3.4. Orientaciones específicas para el fortalecimiento de los procesos programación en el Estado español	34
4. EL FEDER COMO INSTRUMENTO FINANCIERO CLAVE DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO URBANO EN 2014-2020.....	37
4.1. Las prioridades de inversión del FEDER para 2014-2020 en el ámbito del desarrollo urbano.....	37
4.2. El desarrollo urbano sostenible financiado por el FEDER: incentivos presupuestarios y plataformas de ciudades	40
4.3. Orientaciones para el nuevo período de programación: la financiación de programas en el ámbito de la vivienda y la eficiencia energética	42
5. EL FOMENTO DE LOS INSTRUMENTOS INNOVADORES DE FINANCIACIÓN EN LOS PROGRAMAS OPERATIVOS 2014-2020.....	46
5.1. La experiencia en la implementación de los instrumentos financieros innovadores en 2007-2013	47
5.2. La oportunidad para la extensión de los instrumentos financieros innovadores en el diseño de los nuevos Programas Operativos	49
6. CONCLUSIONES.....	55



ÍNDICE Cuadros y Gráficos

Cuadro 2.1	Evolución por rúbricas del MFP 2014-2020 en relación al MFP 2007-2013 (precios de 2011) ...	17
Cuadro 2.2.	Instrumentos de gasto al margen del MFP destinados a situaciones de necesidad	20
Cuadro 3.1.	Tasas de cofinanciación según categoría de regiones en 2014-2020.....	24
Cuadro 3.2.	Categorías de regiones y criterios de distribución de los Fondos MEC 2014-2020	25
Cuadro 3.3.	Objetivo de la Estrategia Europa 2020 para España	25
Cuadro 3.4	Líneas específicas de actuación del Estado español para favorecer el paso a una economía baja en carbono	27
Cuadro 3.5	Tareas encomendables a los Grupos de Acción local (artículo 30 del RDC)	33
Cuadro 4.1	Prioridades de inversión en el ámbito del objetivo temático cuarto del RDC.....	38
Cuadro 4.2	Prioridades de inversión FEDER en el ámbito del objetivo temático noveno de los Fondos MEC.....	39
Cuadro 5.1	Principios y condiciones aplicables a los instrumentos de financiación.....	50
Gráfico 1.1	Proceso de aprobación del MFP: etapas e instituciones clave	8
Gráfico 1.2	Establecimiento de los límites de gasto en el MFP	11
Gráfico 2.1	Distribución de los límites de gasto por grandes rúbricas en el MFP 2014-2020	18
Gráfico 3.1.	Nivel de ejecución de los Fondos Estructurales 2007-2013 en el Estado español, hasta 2013 ..	35



0. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente Informe consiste en presentar una panorámica actualizada de la política de la UE para el nuevo período de programación 2014-2020, centrando la mirada en los aspectos financieros y presupuestarios que van a resultar clave para la implementación de las políticas públicas de los Estados y regiones europeas.

El interés de este informe se asocia, en gran medida, al momento en el que se realiza, ya que coincide con la fase en la que las autoridades de gestión están diseñando los Programas Operativos para 2014-2020, así como las evaluaciones ex ante que van a facilitar las reasignaciones financieras entre ámbitos de actuación y proyectos elegibles.

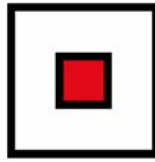
Los dos primeros capítulos del Informe se centran en describir el Marco Financiero Plurianual de la UE para 2014-2020, al resultar la misma la herramienta clave de planificación presupuestaria que va a poner las bases económicas sobre las que vertebrar las políticas y programas públicos financiados a través de los Programas Operativos estatales y regionales.

De forma específica, en el primer capítulo se aborda el análisis del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020, describiendo sus orígenes, así como las diversas etapas de negociación por las que ha transcurrido el proceso negociador hasta el momento actual entre los tres principales actores de la política comunitaria (Comisión, Parlamento Europeo y Consejo Europeo).

El segundo capítulo centra la mirada en el nuevo MFP para 2014-2020, poniendo de relieve los principales rasgos diferenciadores del nuevo enfoque adoptado y el contenido detallado del mismo por partidas o rúbricas de gasto. De este análisis se pueden deducir los ámbitos prioritarios de financiación para 2014-2020.

El tercer capítulo describe el enfoque de los procesos de programación que ya están siendo aplicados en el diseño de los nuevos Programas Operativos estatales y regionales, poniendo de relieve los aspectos más novedosos relacionados con el fomento del desarrollo urbano y las estrategias de desarrollo local. Adicionalmente se recogen las recomendaciones específicas planteadas por la Comisión para los procesos de programación a implementar en el Estado español.

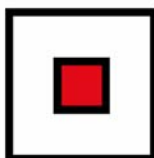
El cuarto capítulo se centra en el análisis del nuevo enfoque del FEDER para 2014-2020, como instrumento de financiación clave para el fomento de las políticas de desarrollo urbano y, en especial de los programas que promuevan proyectos y actuaciones de rehabilitación y regeneración urbana, así como de mejora de la eficiencia energética de acuerdo con los objetivos de la Estrategia Europa 2020.



ETXEBIZITZAKO
BEHATOKIA
OBSERVATORIO
VASCO DE LA
VIVIENDA

El capítulo quinto se centra en el análisis de los nuevos instrumentos de financiación que van a ser aplicables en el nuevo período de programación de los Fondos Estructurales en 2014-2020.

Por último, en el marco del capítulo sexto se recogen las principales conclusiones del estudio, tratando de resaltar la oportunidad que ofrece el alcance presupuestario del MFP para 2014-2020, mediante la combinación de posibles instrumentos innovadores que pueden facilitar el diseño de herramientas de financiación ad hoc destinadas a fortalecer las políticas de vivienda y desarrollo urbano de los Estados y regiones europeas.



1. EL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (MFP) EN LA POLÍTICA DE LA UE

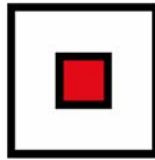
El Marco Financiero Plurianual viene a definir las prioridades presupuestarias para la UE en los próximos siete años. Corresponde a la Comisión la presentación de la propuesta del MFP para su posterior aprobación por parte del Parlamento y del Consejo Europeo en proceso de codecisión.

La trascendencia del MFP para 2014-2020 es notable para el futuro de la financiación en importantes ámbitos sectoriales de las políticas a implementar en el conjunto del territorio de la UE en los próximos años, algunas de ellas estrechamente vinculadas a la nueva orientación de los programas y políticas en materia de vivienda a nivel estatal y en la CAE.

De este modo, **de dicho MFP dependen directamente la configuración de las políticas de la UE para 2014-2020 y el margen de flexibilidad presupuestaria y financiera**, dado que del mismo se derivan los **límites de gasto** (*cuánto gastar*), los **programas de gasto** (*en qué gastar*) y **las normas de financiación** del gasto (*cómo gastar*).

En el **Consejo Europeo del 7 y 8 de Febrero de 2013**, los Estados Miembros llegaron a un **acuerdo sobre el MFP 2014-2020**. Este acuerdo marca las claves del nuevo MFP que se caracterizan por la necesaria realización de un **esfuerzo de consolidación fiscal que se combina con una mayor apuesta por el gasto y la inversión en ámbitos como la investigación, la innovación y la educación**.

Por su parte, el **Consejo y el Parlamento Europeo llegaron el 27 de Junio al acuerdo final sobre el MFP 2014-2020**, que fue confirmado por el pleno del 3 de Julio. Finalmente, el 14 de Noviembre de 2013, en el momento de concluir este informe, la Comisión de Presupuestos del Parlamento ha aprobado definitivamente el MFP para 2014-2020.



1.1. El origen de los MFP en el marco de la política comunitaria

La idea de crear un marco financiero plurianual nació a partir de la crisis presupuestaria de la UE a finales de los años 70 y 80, dado que el Consejo y el Parlamento Europeo no pudieron ponerse de acuerdo a tiempo sobre el presupuesto de la UE del año siguiente.

Esta crisis presupuestaria se debió principalmente a la disminución de los ingresos debido en gran medida al desmantelamiento de los aranceles, y el incremento de los gastos asociados a la puesta en marcha de las nuevas políticas comunes (como la política pesquera común) y así como a la entrada de los nuevos Estados miembro que se adhirieron a la UE durante los primeros años 80 (Grecia en 1981, España y Portugal en 1986).

En este contexto, la adopción del primer MFP 1988-1992 (el denominado "paquete Delors I") estableció las condiciones que garantizaban un procedimiento presupuestario fluido y acertado asociado a los siguientes elementos estratégicos que han sido de identidad de los MPFs aprobados desde entonces:

1. El establecimiento de **límites máximos de gastos** legalmente vinculantes.
2. La **creación de una nueva categoría de recursos propios**: la contribución de los Estados miembros basada en el Producto Nacional Bruto (PNB) que equilibró las necesidades de gastos dentro del límite de los recursos propios.

Con posterioridad al primer MFP que comprendía los años 1988-1992, se han aprobado otros tres marcos financieros plurianuales, cada uno de los cuales abarcó siete años, siendo el último de ellos el actualmente vigente MFP 2007-2013.

1.2. El proceso de aprobación del MFP 2014-2020

El proceso de trabajo para la aprobación del MFP 2014-2020 se retrotrae a mediados de 2011, cuando la Comisión Europea presentó sus propuestas de nuevo marco financiero plurianual (MFP) para el ciclo presupuestario 2014-2020.

En el gráfico que se presenta a continuación se ilustra el proceso de aprobación que está siguiendo el MFP. Como puede apreciarse en el mismo, el papel de la Comisión es fundamental a la hora de sentar las bases de la propuesta de contenidos a modo de input para las posteriores fases de aprobación.

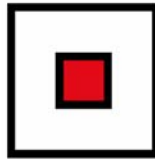
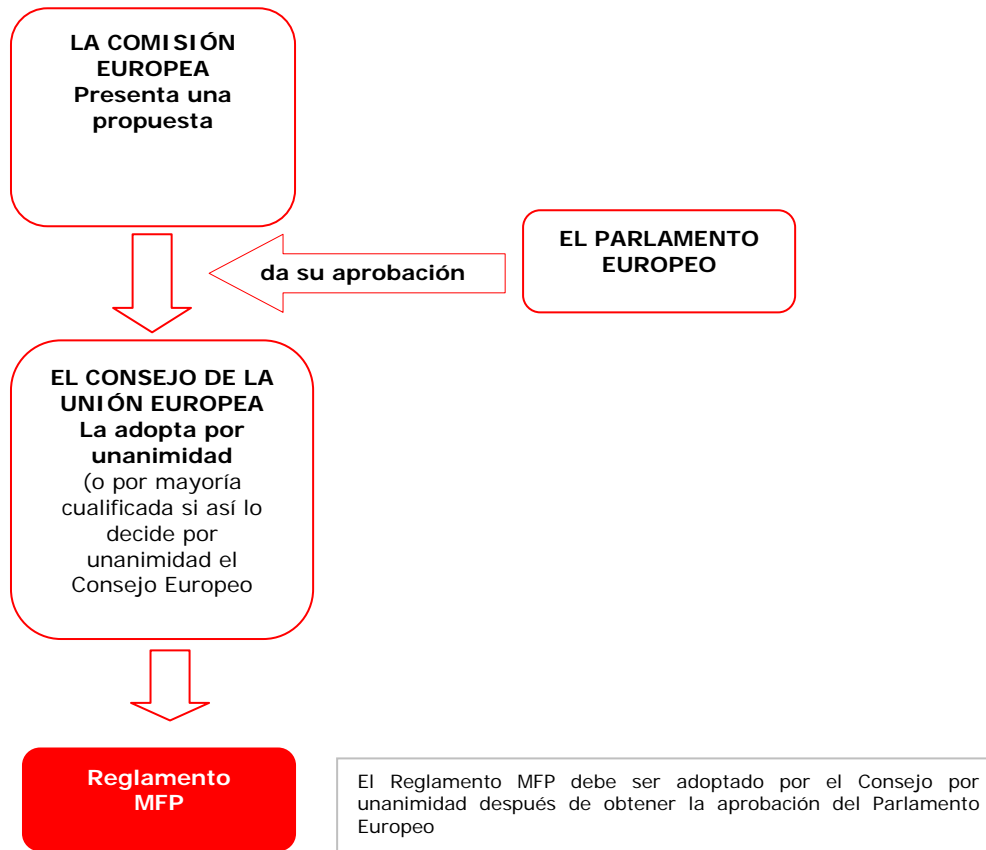


Gráfico 1.1 Proceso de aprobación del MFP: etapas e instituciones clave

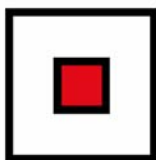


Fuente: Comisión Europea

En todo caso, de forma adicional al tradicional rol clave del Consejo Europeo en los procesos de aprobación del MFP, es de destacar la creciente importancia que ha ido adquiriendo en el proceso específico del MFP 2014-2020 el Parlamento Europeo.

Las propuestas de la Comisión Europea comprenden una amplia diversidad de normas y propuestas específicas, de forma que integran los siguientes componentes normativos y programáticos que se describen más adelante:

- a.- **El Reglamento MFP:** se adopta en el Consejo por unanimidad después de obtener la aprobación del Parlamento.
- b.- **Actos legislativos sobre los recursos propios:** son cinco actos y se aprueban en el Consejo, el acto de base por unanimidad y los actos de ejecución por mayoría cualificada. El Parlamento Europeo debe dar su aprobación a un acto de ejecución, y su dictamen, sobre todos los demás actos.



- c.- **Actos jurídicos específicos para los distintos sectores:** que están sometidos al procedimiento legislativo ordinario (codecisión). Esto significa que el Consejo y el Parlamento Europeo deciden conjuntamente y que el Consejo decide por mayoría cualificada.

A partir de esta propuesta elaborada en 2011 por la Comisión se abrió el **proceso de negociaciones** entre la Comisión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo que ha tenido como objetivo principal definir en términos generales para el próximo ciclo presupuestario tres aspectos clave para el futuro de la UE hasta 2020, como son:

1. Los límites de gasto del presupuesto de la UE para 2014-2020.
2. El contenido de los programas de gasto para el nuevo período
3. Las normas que definen cómo debe financiarse el gasto.

Como se ha indicado, en la actualidad, el proceso de aprobación del MFP se encuentra en su última fase, de forma que, para su aprobación definitiva, queda pendiente por formalizarse su aprobación por el propio Parlamento Europeo y ser formalmente adoptado por el Consejo. Así, el MFP, incluidas las nuevas disposiciones sobre recursos propios y los nuevos programas sectoriales, deberá estar listo para ser aplicado a partir del 1 de enero 2014.

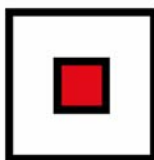
La creciente importancia del Parlamento Europeo en la aprobación del MFP

El papel cada vez más activo en el proceso negociador que ha ido adquiriendo el Parlamento Europeo para la aprobación del nuevo MFP 2014-2020 ha sido uno de los principales rasgos caracterizadores de este proceso.

Así, el Parlamento Europeo ha optado en este nuevo período por presentar su propia propuesta sobre el MFP 2014-2020 antes de que la Comisión Europea publicara su propuesta oficial, mientras que también elaboró documentos de posición e informes sobre cuestiones conflictivas conforme al proceso de negociación en el Consejo.

En todo caso, aunque el Parlamento no puede formalmente modificar el límite global de gasto, ni el reparto del gasto entre las diferentes rúbricas, y solamente puede aprobar o no el acuerdo del Consejo, el Parlamento ha tenido una función importante en limitar el alcance del proceso de consolidación fiscal planteado por el Consejo, de forma que el 13 de marzo de 2013 el Parlamento Europeo no aprobó el acuerdo político del Consejo del 7-8 de febrero "en su forma actual" y estableció varias condiciones esenciales que se deberían tener en cuenta para conseguir el apoyo final de los eurodiputados, siendo las más destacadas las siguientes:

- Una mayor flexibilidad del marco financiero, de forma que los fondos no utilizados pueden ser transferidos por mayoría cualificada del Consejo de un año a otro y entre las diferentes categorías de gasto.
- Una reducción de la diferencia entre los pagos y los compromisos financieros del presupuesto, para que no determinen los siguientes periodos financieros y no lleven a presupuestos deficitarios.
- La creación de nuevos recursos propios para sustituir progresivamente al actual sistema basado principalmente en las contribuciones nacionales RNB.
- El establecimiento de una cláusula de revisión que permitirá que se revise el MFP dentro de dos o tres años. La cláusula de revisión permitiría al Parlamento Europeo evaluar la MFP a la luz de lo que podría ser una mejor situación económica en el futuro.



Aunque estos condicionantes no se cumplieron en su totalidad en el acuerdo final, se avanzó hacia una mayor flexibilidad presupuestaria (así, por ejemplo, las inversiones para luchar contra el desempleo juvenil se concentrarán a propuesta del Parlamento en los dos primeros años del MFP 2014-2020) y hacia un compromiso concreto sobre la revisión de la financiación del presupuesto comunitario.

Finalmente, el 14 de Noviembre de 2013 la Comisión de Presupuestos del Parlamento ha procedido a aprobar el MFP para 2014-2020. Esta aprobación ha supuesto el manteniendo de los techos de gasto fijados por el Consejo Europeo, aunque el Parlamento ha podido introducir una cláusula de revisión y mayor flexibilidad para que a lo largo del período 2014-2020 se puedan realizar reasignaciones de fondos entre partidas o entre los propios ejercicios presupuestarios.

1.3. El Reglamento del MFP

Como se ha descrito en el apartado anterior, el **elemento clave del MFP es el propio Reglamento**. El **fin último** de este Reglamento MFP se vincula **a las siguientes tres objetivos clave**:

1. **Traducir las prioridades políticas** en las cifras del ciclo presupuestario 2014-2020;
2. **Garantizar la disciplina presupuestaria de la UE**;
3. **Facilitar la adopción del presupuesto anual de la UE a través de un marco plurianual**.

Tal y como se ha indicado en el apartado anterior, es en el marco del Reglamento MFP en el que se establecen los importes máximos anuales –techos- que la UE está autorizada a gastar dentro de sus presupuestos anuales en los diferentes ámbitos políticos –rúbricas- durante un período mínimo de cinco años. También establece un límite máximo global para los gastos totales.

Por tanto, el presupuesto anual de la UE no debe coincidir, por definición, con el MFP, debiendo ser el montante de este presupuesto inferior a los límites de gasto establecidos en el Reglamento MFP, excepto en el caso de la política de cohesión, en la que el techo del MFP se considera realmente un objetivo de gasto.

Los tipos de gastos para los que el Reglamento MFP establece límites máximos anuales son los siguientes:

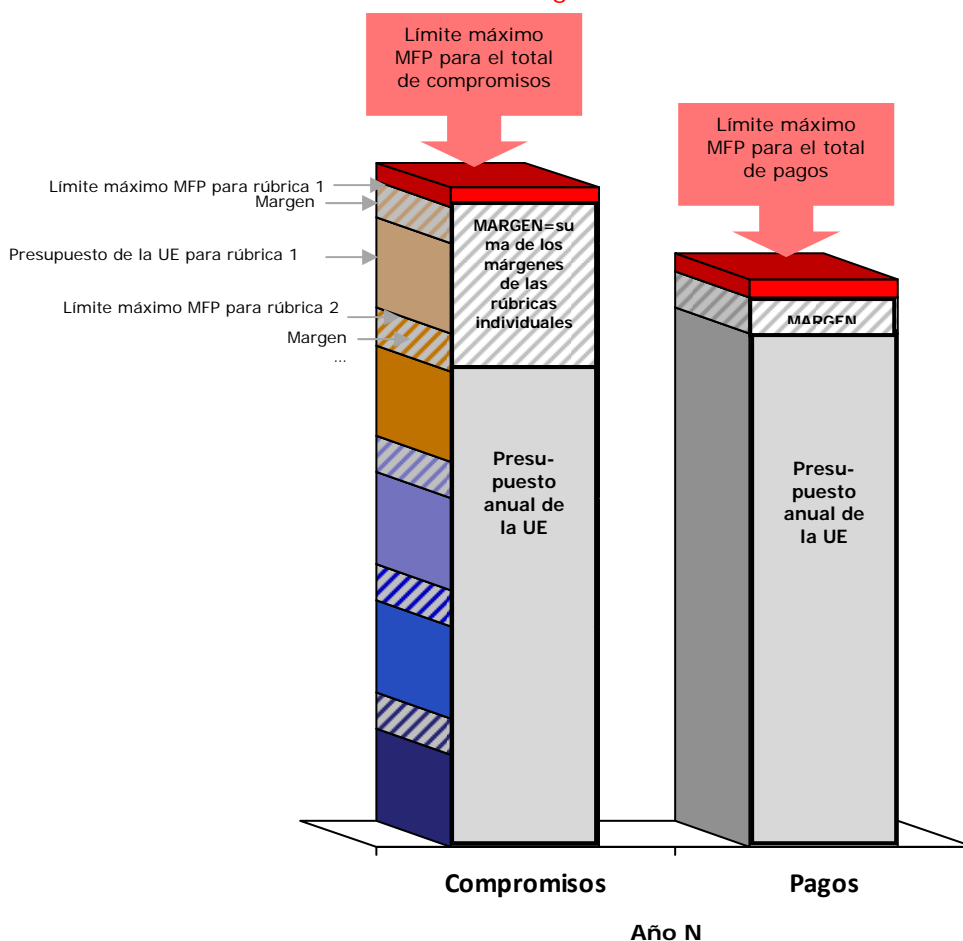
- a.- Los compromisos: que consisten en las promesas jurídicamente vinculantes de efectuar gastos que no necesariamente deben pagarse en el mismo año, sino que pueden serlo a lo largo de varios ejercicios.
- b.- Los pagos: que son las cantidades efectivas que han de pagarse en un ejercicio determinado.

Por lo que respecta al establecimiento de los límites o techos presupuestarios, se debe subrayar que existe un doble mecanismo de limitación o **2 tipos de límites máximos** de gasto:

- Un **límite asociado a cada rúbrica** de los compromisos;
- Un **límite global de gasto** total en compromisos y pagos¹.

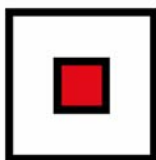
De este modo, como criterio general para el diseño y gestión del MFP el Reglamento establece que **el margen disponible en una rúbrica no puede utilizarse para gastos correspondientes a una rúbrica diferente a menos que se revise el MFP**, tal y como se recoge en el siguiente gráfico proveniente de la información proporcionada por el Consejo Europeo en las que describe este mecanismo de control presupuestario.

Gráfico 1.2 Establecimiento de los límites de gasto en el MFP



Fuente: Consejo Europeo

¹ El límite máximo global de los compromisos es equivalente a la suma de los límites máximos de las rúbricas individuales.



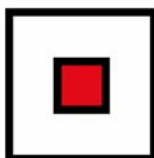
Asimismo, el Reglamento del MFP es trascendental a la hora de establecer los principios presupuestarios a los que deben atenerse los futuros presupuestos de la UE. En el siguiente cuadro resumen de recogen los **principios presupuestarios para el nuevo período de programación 2014-2020**.

Principios presupuestarios del Reglamento financiero de la UE

- a.- **Principio de unidad y de veracidad presupuestaria:** todos los ingresos y gastos de la UE (que se hagan con cargo al presupuesto) deben consignarse en el presupuesto.
- b.- **Principio de anualidad:** los gastos consignados en el presupuesto se autorizan para el período de tiempo de un único ejercicio presupuestario de doce meses, desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre. En principio, los créditos que no se han utilizado al término del ejercicio presupuestario en el que fueron consignados son anulados. No obstante, es posible prorrogar estos créditos al presupuesto del ejercicio siguiente bajo una serie de condiciones y límites.
- c.- **Principio de equilibrio:** el presupuesto debe estar equilibrado en ingresos y gastos, dado que la UE no está autorizada a recurrir al empréstito para cubrir sus gastos. Esta disposición se entenderá sin perjuicio de las operaciones de empréstitos y préstamos.
- d.- **Principio de unidad de cuenta:** el euro es la unidad de cuenta aplicable a la elaboración, ejecución y rendición de cuentas del presupuesto europeo.
- e.- **Principio de universalidad:** el total de los ingresos del presupuesto cubre el total de los gastos. Este principio implica dos normas importantes: la **no asignación** y la **no contracción**².
- f.- **Principio de especialidad:** para evitar la confusión entre los distintos créditos, cada uno de ellos debe tener un destino determinado y destinarse a un gasto específico, en todo caso el Reglamento prevé las transferencias de los créditos.
- e.- **Principio de buena gestión financiera:** en los términos de velar por el cumplimiento de los principios de economía, eficiencia y eficacia, mediante la definición de objetivos comprobables que son seguidos a través de indicadores de resultados mensurables, así como las evaluaciones ax-ante y ex post.
- f.- **Principio de transparencia:** garantizar la transparencia en la elaboración y la ejecución del presupuesto, así como para la rendición de las cuentas mediante la publicación del presupuesto y de los presupuestos rectificativos en el *Diario Oficial de la UE*.

² La norma de no asignación impide que un ingreso específico financie un gasto específico. El Reglamento financiero prevé derogaciones a este principio. Es el caso, en particular, de la contribución financiera de los Estados miembros a algunos programas de investigación, o también las participaciones de terceros países en actividades de la UE, en el marco del Espacio Económico Europeo por ejemplo.

La norma de no contracción dispone que no puede existir contracción entre ingresos y gastos con el fin de garantizar una presentación exhaustiva y completa del presupuesto. Así pues, los ingresos y los gastos se consignan por su importe íntegro. Sólo se admiten algunas excepciones autorizadas por el Reglamento financiero o sus normas de desarrollo.



2. EL NUEVO ENFOQUE DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL (MFP) 2014-2020

2.1. El nuevo enfoque del MFP para el período 2014-2020

Las negociaciones relativas al nuevo MFP entre las diversas instituciones comunitarias concernidas se han celebrado en el contexto de una fuerte crisis económica, financiera y presupuestaria que ha venido a condicionar notablemente el enfoque del MFP para el nuevo período de programación.

Por ello, el próximo Marco Financiero Plurianual (MFP) se ha diseñado tratando de conciliar dos criterios presupuestarios fundamentales:

a. El MFP como catalizador de la reactivación y crecimiento en la UE.

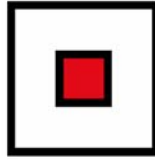
Se ha tratado de que el nuevo MFP sirva para garantizar que el presupuesto de la Unión Europea permita ayudar a Europa a salir de la crisis. Para ello, el presupuesto de la Unión Europea debe ser un **catalizador del crecimiento y el empleo en toda Europa y en particular servir de palanca a las inversiones productivas y en capital humano**.

En este sentido, el **MFP se ha diseñado en coherencia con los objetivos de la Estrategia Europa 2020**, de forma que centra sus prioridades de gasto a la hora de fijar los techos de gasto e inversión del presupuesto en apoyar el crecimiento, el empleo, la competitividad y la convergencia, en consonancia con la Estrategia Europa 2020.

b. El MFP como garante del proceso de consolidación fiscal

En paralelo al esfuerzo de reactivación económica, se trata de que el MFP sea un instrumento que coadyuve en la garantía de una mayor disciplina presupuestaria en Europa, reduciendo los niveles de déficit público de los Estados miembro y, por ende, el nivel de endeudamiento.

Con el fin de cumplir con estos dos criterios fundamentales, según se recoge en el acuerdo del Consejo Europeo de 7 y 8 de Febrero de 2013, se trata de realizar un examen cuidadoso del presupuesto y de cada una de las rúbricas de gasto, con el fin de **garantizar que la puesta en común de recursos, en particular, al actuar como catalizador y generar economías de escala y efectos transfronterizos y de arrastre positivos, aumente el valor añadido europeo y la calidad de los gastos previstos en el futuro MFP**.



Para ello, el Consejo Europeo pone el acento en la necesidad de que el MFP 2014-2020 no solo garantice el adecuado nivel de gasto, sino también permita lograr un mayor nivel de calidad en el contenido del MFP con el fin de avanzar hacia un **mayor aprovechamiento de las oportunidades que brindan los nuevos Fondos MEC dadas las limitaciones presupuestarias** a las que los Estados miembros están teniendo que hacer frente a la hora de implementar sus políticas estatales y regionales.

c. Principios presupuestarios para el nuevo MFP 2014-2020

De forma coherente a lo indicado por el Consejo Europeo, la Comisión planteaba en Junio de 2011³, una serie de recomendaciones y orientaciones para la mejor gestión presupuestaria y financiera del MFP 2014-2020.

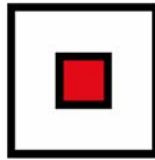
Estas recomendaciones partían de los **objetivos fundamentales que deben guiar la elaboración de los presupuestos de la Presupuesto de la UE:**

- La necesidad de **financiar las políticas comunes** que los Estados miembros han decidido que deben llevarse a cabo a nivel de la UE.
- La pertinencia de **expresar la solidaridad entre todos los Estados miembros y todas las regiones** con objeto de contribuir al desarrollo de las regiones más pobres, lo que a su vez hace posible que la UE funcione como un único espacio económico.
- La importancia de financiar intervenciones destinadas a completar el mercado interior que ni siquiera los Estados miembros más prósperos podrían financiar por sí solos.
- La oportunidad de **lograr sinergias y economías de escala facilitando la cooperación y la búsqueda de soluciones conjuntas** a problemas que no pueden ser resueltos por los Estados miembros por sí solos.
- La necesidad de **responder a desafíos persistentes y emergentes que requieren una postura común.**

En este sentido, a la hora de diseñar el nuevo MFP para 2014-2020, la Comisión ha aplicado una serie de **orientaciones a modo de principios presupuestarios que deben regir el diseño de los próximos presupuestos de la UE:**

- La necesidad de que **los resultados estén claramente vinculados a la ejecución de la estrategia Europa 2020 y a la consecución de sus metas.** Se trata con ello de concentrar los programas en un reducido número de prioridades y acciones que supongan una masa crítica suficiente para la mayor eficacia del gasto y la inversión.

³ En el marco de la comunicación un presupuesto para Europa 2020



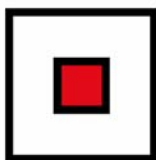
- La **mejora de los niveles de simplificación de la gestión del presupuesto de la UE**: se trata de reducir el peso de la carga burocrática y administrativa que ha conllevado la gestión de los programas en anteriores períodos de programación.
- La **especial relevancia de condicionalidad del presupuesto de la UE** con objeto de hacer más hincapié en los resultados de forma que las autoridades de gestión demuestren que la financiación que reciban se está utilizando para alcanzar los objetivos de las prioridades estratégicas de la UE.
- La **potenciación de las inversiones financiadas a través del presupuesto de la UE**, para lo que va a resultar especialmente relevante la **colaboración con el sector privado en materia de instrumentos financieros innovadores** con el fin de multiplicar el impacto del presupuesto de la UE. Este último aspecto, dada su trascendencia es abordado específicamente en el capítulo 5.

En este orden de cosas, en el marco de la comunicación de Junio de 2011 la Comisión ya ponía en evidencia la necesidad de **aprovechar para el diseño del MFP 2014-2020 la experiencia adquirida en la implementación de nuevas estrategias de inversión del Banco Europeo de Inversiones (BEI)** y las instituciones financieras nacionales e internacionales de carácter público.

Asimismo, en esta misma línea de actuación, el Consejo Europeo ha venido a subrayar en el acuerdo de Febrero de 2013 la necesidad **de aprovechar al máximo la totalidad de instrumentos de financiación**, al mismo tiempo que:

- garantizar su mayor eficacia fortaleciendo las evaluaciones previas de las que se derivan las condicionalidades **ex ante de cada región**.
- seleccionar y utilizar de forma **adecuada estos instrumentos financieros**,
- proceder a **evaluar sistemáticamente el uso de estos instrumentos y avanzar en la medición de los resultados logrados**.

Se trata con ello de que los programas operativos se concentren y orienten en los ámbitos en que supongan una mayor contribución al crecimiento, al empleo y a la competitividad, y lo haga, siempre que sea posible, en todos los instrumentos y programas de financiación de todas las rúbricas.



De forma más específica, en relación a la utilización de estos instrumentos en el marco de los procesos de programación, el Consejo Europeo identifica una serie de requisitos de interés a tener en cuenta por las autoridades de gestión en el diseño de los Programas Operativos, como son los siguientes:

- Utilizar los instrumentos de financiación de manera no discriminatoria para uno o varios objetivos de actuación específicos de la Unión.
- Fijar un plazo de vigencia claramente definido para la aplicación de estos instrumentos.
- Respetar los principios de buena gestión financiera.
- Servir de complemento de instrumentos tradicionales como las subvenciones.

2.2. El contenido del MFP para 2014-2020

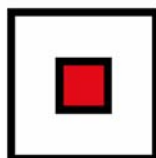
El MFP 2014-2020 es el primer MFP de la historia en el que se produce una reducción del límite global de gasto en comparación con el MFP anterior, de forma que **el gasto máximo posible de la UE aprobado para 2014-2020 finalmente por el Parlamento asciende a 959.988 millones de euros**, que corresponden al 1,0% del producto interior bruto (PIB) de la UE.

En términos comparados con el MFP 2007-2013 se ha registrado una **reducción del 3,5% en términos reales** en el límite global de gasto total. Este recorte pretende, según el Consejo Europeo, **ser coherente con los procesos de consolidación de las finanzas públicas a nivel nacional**. Para el ejercicio 2014, el presupuesto aprobado por el Parlamento queda situado en 135.500 millones de euros, cifra que supone un recorte del 9,4% respecto al presupuesto de la UE para 2013.

El **límite global de gasto para pagos para 2014-2020** se ha fijado en **908.400 millones de euros**, frente a los 942.780 millones de euros del marco financiero plurianual 2007-2013, lo que representa también un decremento significativo, en este caso del 3,6%.

Por tanto, en términos absolutos, se ha producido un recorte del límite global de gasto de 34.400 millones de euros en compromisos y de 35.200 millones de euros en pagos en relación al MFP 2007-2013.

Más allá de la referida reducción que experimenta el límite de gasto para 2014-2020 en términos absolutos, el análisis más detallado de las diversas rúbricas pone de manifiesto que en algunas de ellas se ha **producido un incremento de los recursos financieros** siendo, especialmente reseñables, **en ámbitos como la investigación, la innovación y la educación**.



En el siguiente cuadro resumen se presentan de forma detallada las grandes magnitudes de gasto del MFP 2014-2020, recogiendo la evolución dinámica en relación al precedente MFP 2007-2013.

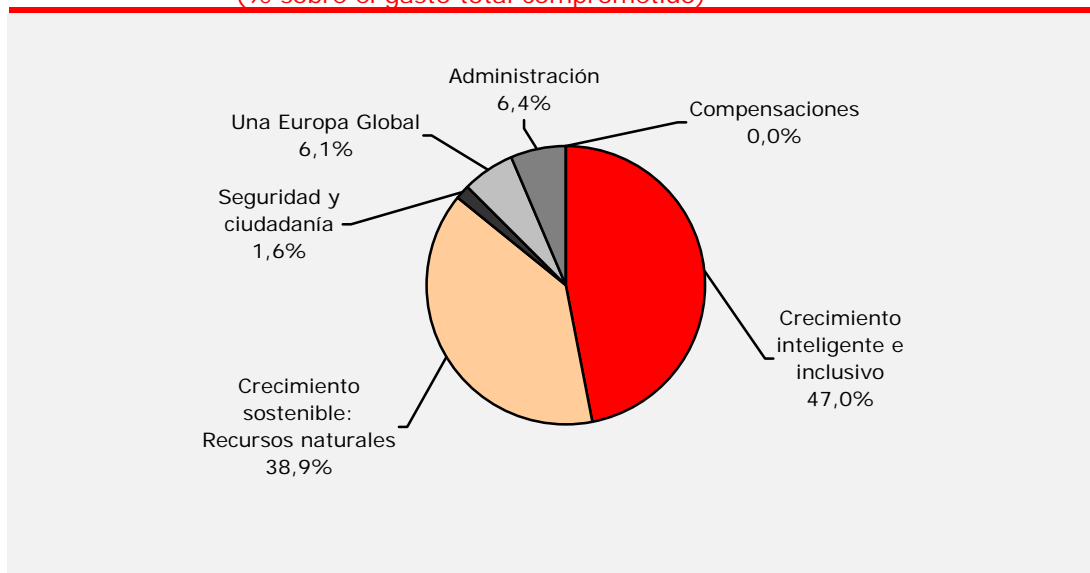
Cuadro 2.1 Evolución por rúbricas del MFP 2014-2020 en relación al MFP 2007-2013 (precios de 2011)

	Nuevo MFP 2014-20	Último MFP 2007-13	Comparación 2014-20/2007-13	
			millones €	millones €
Créditos de compromiso				
1. Crecimiento inteligente e inclusivo	450.763	446.310	+4.500m	+1,0%
1a. Competitividad para el crecimiento y el empleo	125.614	91.495	+34.100m	+37,3%
1b. Cohesión económica, social y territorial	325.149	354.815	-29.700m	-8,4%
2. Crecimiento sostenible: Recursos naturales	373.179	420.682	-47.500m	-11,3%
3. Seguridad y ciudadanía	15.686	12.366	+3.300m	+26,8%
4. Una Europa Global	58.704	56.815	+1.900m	+3,3%
5. Administración	61.629	57.082	+4.500m	+8%
6. Compensaciones	27	no disponible	+27m	no disponible
Total créditos de compromiso	959.988	994.176	-35.200m	-3,5%
en % de la RNB	1,00%	1,12%		
Total créditos de pago	908.400	942.778	-34.400m	-3,7%
en % de la RNB	0,95%	1,06%		
Reserva para Ayudas de Emergencia	1.960	1.697	+300m	15,5%
Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización	1.050	3.573	-2.500m	-70,6%
Fondo de Solidaridad	3.500	7.146	-3.600m	-51,0%
Instrumento de Flexibilidad	3.300	1.429	+1.900m	+130,9%
FED	26.984	26.826	-200m	+0,6%
Total fuera del MFP	36.794	40.670	-3.900m	-9,5%
en % de la RNB	0,04%	0,05%		
Total MFP + fuera del MFP	996.782	1.035.031	-38.200m	-3,7%
en % de la RNB	1,04%	1,17%		

Fuente: Comisión Europea

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, el presupuesto se agrupa en seis grandes rúbricas o grupos de datos, concebidas para plasmar las prioridades políticas de la UE para 2014-2020. Así, **las dos grandes prioridades para 2014-2020 se asocian a la apuesta por el Crecimiento inteligente e inclusivo (rúbrica 1) y por el Crecimiento Sostenible (rúbrica 2) a las que va a ir a parar el 85,9% de los gastos habilitados para 2014-2020.**

Gráfico 2.1 Distribución de los límites de gasto por grandes rúbricas en el MFP 2014-2020 (% sobre el gasto total comprometido)



Fuente: Comisión Europea

a.- Crecimiento inteligente e inclusivo

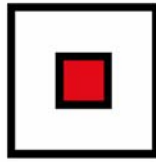
En el caso de la **subrúbrica 1a ("competitividad")** se constata un considerable incremento del límite de gasto, de forma que el monto total previsto para 2014-2020 asciende a **125.614 millones de euros**, lo que representa **un aumento de más del 37% en comparación con el MFP 2007-2013⁴**.

Asimismo, se ha establecido el límite de gasto correspondiente a la **subrúbrica 1b ("Cohesión")** en **325.149 millones de euros para 2014-2020**, lo que representa una apuesta considerable en el ámbito de la mayor solidaridad interregional y con el objetivo de reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones de la UE.

b.- Crecimiento Sostenible

En el proceso de búsqueda de garantía de la sostenibilidad, dentro de la **rúbrica 2 ("Crecimiento sostenible: recursos naturales")**, el Consejo Europeo ha fijado para 2014-2020 el límite máximo de gastos en **373.179 millones de euros**.

⁴ Dentro de esta rúbrica, el compromiso incluye crear el **mecanismo "Conectar Europa"**, que consiste en un nuevo instrumento para establecer las conexiones que faltan en Europa en materia de energía, transporte e infraestructura digital, para lo que se destinan 29.300 millones de euros, lo que representa un incremento del gasto de más del 50% en comparación con el MFP 2014-2020.



Asimismo, se han acordado algunos elementos orientadores para la próxima reforma de la **Política Agrícola Común (PAC)** con el fin de que resulte **más ecológica y más justa**⁵.

c.- Las otras rúbricas del MFP 2014-2020

Dentro de la **rúbrica 3 ("Seguridad y ciudadanía")**, el Consejo Europeo acordó un límite de gasto de **15.686 millones de euros**. Las medidas de esta rúbrica incluyen en particular acciones relacionadas con el asilo y la migración e iniciativas en los ámbitos de las fronteras exteriores y la seguridad interior.

En lo tocante a la **rúbrica 4 ("Una Europa Global")**, el Consejo Europeo sustentó su determinación de desarrollar la función de la UE de agente activo en la escena internacional, fijándose el límite máximo de gasto para 2014-2020 en **58.704 millones de euros**.

En el marco de la **rúbrica 5 ("Administración")** es en la que se constata de forma más intensa el proceso de ajuste presupuestario. Así, el límite de gastos se ha fijado en **61.629 millones de euros**, de forma que se produce un decremento del 2.500 millones de euros para 2014-2020 en comparación con la situación actual⁶.

Por último, se ha acordado para el próximo período un límite de gastos de **27 millones de euros** en la **rúbrica 6 ("Compensaciones")** con el objetivo de garantizar que Croacia no sea contribuyente neto en los primeros años posteriores a su adhesión a la UE.

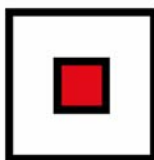
d.- El mantenimiento de los instrumentos de gasto al margen del MFP

De forma adicional a los gastos asociados a cada una de estas rúbricas, el Consejo Europeo acordó prorrogar los cinco instrumentos existentes siguientes fuera del MFP. En este orden de cosas, se prevé mantener para el próximo período 2014-2020 el **Fondo Europeo de Desarrollo (FED)** que financia la ayuda al desarrollo para los países de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP) y los países y territorios de ultramar. El Consejo Europeo acordó consignar un importe de **26.980 millones de euros** al FED para el período 2014-2020.

Asimismo, para este nuevo período de programación se vuelven a habilitar cuatro instrumentos que solamente se movilizan en caso de necesidad, como son los que se recogen en el siguiente cuadro resumen.

⁵ Se trata de que el 30% de los pagos directos esté supeditado a la "ecologización" para garantizar que la PAC ayude a la UE a cumplir sus objetivos de acción medioambiental y climática, así como que las ayudas directas se distribuirán más equitativamente entre los Estados miembros.

⁶ En este orden de cosas, la plantilla de personal de las instituciones de la UE se prevé que experimente una reducción del 5%, lo que se compensará con un aumento del horario de trabajo sin adaptación de las remuneraciones. Adicionalmente, se prevé una congelación de los salarios y pensiones de los funcionarios de la UE durante dos años.



Cuadro 2.2. Instrumentos de gasto al margen del MFP destinados a situaciones de necesidad

-
- a) **Reserva para Ayudas de Emergencia.** Se utiliza para financiar la gestión humanitaria, la gestión de crisis y las operaciones de protección civil en terceros estados en caso de imprevistos. Para el próximo MFP se acordó una cuantía de **1.960 millones de euros.**
-
- b) **Instrumento de Flexibilidad.** Se moviliza para necesidades claramente identificadas que no puedan financiarse dentro de los límites máximos del MFP. Su importe máximo se fijó en **3.297 millones de euros**
-
- c) **Fondo de Solidaridad.** Está ideado para facilitar asistencia financiera rápida en caso de catástrofe grave ocurrida en un Estado miembro o en un país candidato. El importe que se presupueste para el fondo en el próximo MFP no podrá superar los **3.500 millones de euros.**
-
- d) **Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.** Está destinado a proporcionar ayuda a los trabajadores despedidos como consecuencia de cambios estructurales importantes en los modelos comerciales mundiales en sus esfuerzos por encontrar un nuevo empleo. Se podrá movilizar un importe máximo de **1.050 millones de euros** en el nuevo MFP
-

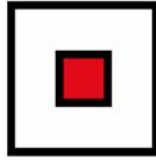
e.- Aspectos específicos para diversos sectores en el marco del MFP 2014-2020

En el marco de las negociaciones del nuevo MFP 2014-2020, la Comisión Europea ha presentado cerca de 70 propuestas específicas para distintos sectores en ámbitos de actividad tales como Investigación, Política de cohesión, Medio ambiente o Justicia.

Estas propuestas sectoriales vienen a definir las condiciones de elegibilidad y los criterios para la asignación de fondos y deben ser aprobados como resultado de estas negociaciones sectoriales entre el Consejo y el Parlamento Europeo, respondiendo a situaciones específicas de algunos Estados miembros y regiones en ámbitos sectoriales concretos.

Para facilitar el proceso negociador, a mediados de Julio de 2013, la Comisión aprobó un listado de los programas sectoriales en el que se detalla el gasto anual programado para 2014-2020⁷. En el momento de realizar este informe las negociaciones sectoriales se encuentran en proceso de conclusión. En todo caso, como la mayor parte de los programas sectoriales concluye a finales de 2013, la nueva legislación sectorial debe estar aprobada antes de fin de año.

⁷ El detalle de esta lista de programas se puede consultar en la web del Consejo de Europa <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st12/st12602.en13.pdf>



f.- **Una mirada del MFP desde los ingresos: nuevas vías de ingresos para la financiación de los presupuestos de la UE**

Aunque la propuesta de MFP se centra en el establecimiento de los límites de gasto para el nuevo período, también aborda **la vertiente de los recursos propios** (los ingresos de la UE) con el fin de optimizar las posibles vías de ingresos para el nuevo período de programación 2014-2020.

De hecho, desde una perspectiva de equilibrio presupuestario, **los recursos propios deben cubrir la financiación de los techos de gasto del MFP**, de forma que son dos caras de la misma moneda. Así, en los procesos de aprobación de los pasados MFP, cuando ha habido un acuerdo sobre un nuevo MFP, también ha habido un acuerdo sobre los recursos propios.

Las normas sobre los recursos propios implican la fijación de un límite máximo que la UE puede recaudar durante un año⁸. Dado que los gastos de la UE deben ser totalmente cubiertos por los ingresos, los recursos propios están estrechamente relacionados con el Reglamento MFP, existiendo en la actualidad tres tipos de recursos propios a escala comunitaria:

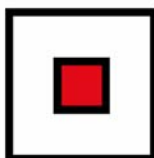
- 1.- Los recursos propios tradicionales, principalmente derechos de aduana y gravámenes sobre el azúcar;
- 2.- Los recursos propios del IVA: como regla general, se aplica una tasa uniforme del 0,30% a la base armonizada del IVA de cada Estado miembro. La base imponible del IVA se limita al 50% de la renta nacional bruta (RNB) de cada país⁹.
- 3.- Los recursos propios basados en la renta nacional bruta (RNB): se aplica un porcentaje uniforme a la RNB de cada Estado miembro de la UE, utilizándose para financiar la parte del presupuesto de la UE que no está cubierta por otros recursos propios, con el objetivo de equilibrar los ingresos con los gastos de la UE.

Para el nuevo período de programación 2014-2020 el Consejo Europeo ha planteado la pertinencia de **abrir el camino para un sistema de recursos propios más simple y más transparente**.

En este aspecto se apunta la necesidad de **seguir trabajando en la búsqueda de otras fuentes de ingresos a escala comunitaria que vengán a reemplazar los ingresos por IVA**. Así, se está explorando el recurso a nuevas vías de ingresos como el nuevo Impuesto sobre las Transacciones Financieras, estudiando si dicho impuesto pudiera ser la base de un nuevo recurso propio.

⁸ Así, en el MFP 2007-2013 se estableció un límite máximo del 1,29% de la renta nacional bruta (PNB) de la UE para compromisos, y del 1,23% de la RNB para pago

⁹ El objetivo de esta norma es evitar que los Estados miembros menos ricos tengan que pagar una cantidad desproporcionada (en los países de bajos ingresos, el IVA representa en general un mayor porcentaje de la renta nacional).



3. LOS PROCESOS DE PROGRAMACIÓN DE LOS FONDOS DEL MARCO ESTRATÉGICOS COMÚN (MEC) PARA 2014-2020

Con el fin de profundizar en el perfeccionamiento de los mecanismos de programación de la política de cohesión para 2014-2020, la Comisión Europea ha propuesto una **serie de nuevos principios básicos con el fin de que las autoridades de gestión los apliquen en los procesos en los que se encuentran inmersos en este momento.**

En el presente capítulo se realiza un recorrido por los principales aspectos generales, deteniendo la mirada en los **aspectos de carácter financiero que deben ayudar a una mayor optimización presupuestaria en el fomento de las políticas y programas a nivel estatal y regional.**

3.1. El nuevo esquema de programación en la política de cohesión 2014-2020

La política de cohesión europea tiene como objetivo convertirse en la principal estrategia de inversión de la Unión y en la herramienta central que permitirá alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

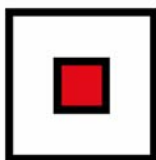
En este sentido, la Comisión propone para la UE cinco objetivos cuantificables para 2020 que marcarán la pauta del proceso y se traducirán en objetivos nacionales:

Cinco objetivos cuantificables Europa 2020

1. El empleo
2. La investigación y la innovación
3. El cambio climático y la energía
4. La educación
5. La lucha contra la pobreza

Entre estos cinco principales objetivos a los que se dirige la Estrategia 2020 con el fin de alcanzar en dicho horizonte un “crecimiento inteligente y sostenible” en el conjunto de la UE, se incluyen **dos objetivos que se encuentran estrechamente relacionados con las políticas de vivienda estatal y regional** como con:

1. **Alcanzar el objetivo 20/20/20**, consistente en reducir un 20% el consumo de energía primaria de la Unión Europea; reducir otro 20% las emisiones de gases de efecto invernadero; y elevar la contribución de las energías renovables al 20% del consumo. Este objetivo va a vertebrar las políticas y programas cofinanciados por el FEDER para el nuevo período de programación 2014-2020, con una especial intensidad en la financiación de los proyectos asociados al ámbito de lograr un considerable incremento de los niveles de eficiencia energética del parque de edificios y viviendas de la UE.



2. **Disminuir el número de personas en riesgo de pobreza en un total de 20 millones de personas menos en el conjunto de la UE.** En este ámbito, la contribución del FSE va a resultar clave en los procesos de financiación de los programas y planes contra la exclusión social y, en el marco de la misma, la residencial.

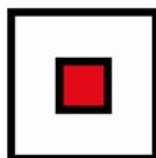
En el nuevo periodo de programación 2014-2020, la UE tiene el propósito de concentrar los recursos y definir mejor los objetivos, de forma que se obtenga un mayor impacto y mejores resultados.

En el proceso de revisión del presupuesto de la UE para el nuevo período de programación 2014-2020 destaca **un nuevo planeamiento estratégico de programación de la política de cohesión**, con vistas a una mayor integración de las políticas de la UE de cara a la aplicación de la estrategia Europa 2020 y las directrices integradas. Este planteamiento consta de los siguientes elementos:

-
- Un **Marco Estratégico Común (MEC)**, que plasma las principales prioridades de la UE en acciones según el fondo, garantizando una mejor coordinación de la inversión en la UE.
 - Un **Contrato de Colaboración** en materia de desarrollo e inversión, que basado en el Marco Estratégico Común, determinará las prioridades en materia de inversión, la asignación de recursos nacionales y de la UE entre los ámbitos y programas prioritarios, las condiciones establecidas y los objetivos perseguidos. Este contrato sería el resultado de los debates entre los Estados miembros y la Comisión
 - **Programas Operativos**, que, consiste en la principal herramienta de gestión y transformaría los documentos estratégicos en prioridades concretas, acompañadas de objetivos claros y cuantificables, que deberían contribuir a alcanzar los objetivos nacionales establecidos en el marco de Europa 2020.
-

Asimismo, la apuesta por una mayor concentración de los esfuerzos presupuestarios para 2014-2020 se ha plasmado en una concentración temática que ha supuesto la regulación para cada uno de los Fondos MEC de un **número limitado de objetivos en la Estrategia Europa 2020**.

De este modo, la propuesta de Reglamento de Disposiciones Comunes (RDC) recoge una jerarquía de once objetivos temáticos comunes a los cinco Fondos del MEC sobre la base de la Estrategia Europa 2020 (artículo 9 RDC) cuya articulación y funcionamiento ya se ha descrito en el informe del Observatorio Vasco de la Vivienda de Mayo de 2013 denominado sobre los nuevos instrumentos financieros para el período 2014-2020.



Como ya se ha indicado a la hora de abordar el análisis del MFP 2014-2020, en el marco de este nuevo enfoque de programación y concentración temática de la política de cohesión la Comisión ha propuesto avanzar hacia el refuerzo de la efectividad y la búsqueda de un mayor nivel de rendimiento e impacto en la ejecución del presupuesto de la UE en 2014-2020.

Así, en términos generales, se trata de que **desde el diseño de los programas se establezcan metas e hitos claros y medibles en los objetivos a lograr, con el fin de optimizar los recursos disponibles a través de los Fondos MEC**. Para ello, se van a establecer **indicadores comunes y específicos asociados a cada programa, así como sistemas de seguimiento, supervisión y evaluación** que faciliten el logro de una mayor eficacia y eficiencia en la utilización de los Fondos y la ejecución de los presupuestos de la UE.

A la hora de establecer las asignaciones financieras para 2014-2020 según las diversas regiones de la UE, se han establecido **tres categorías de regiones para 2014-2020** a las que se vincularán diversas tasas de cofinanciación de los Fondos MEC según el cuadro que se detalla a continuación.

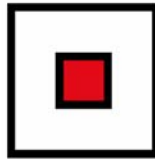
Cuadro 3.1. Tasas de cofinanciación según categoría de regiones en 2014-2020

CATEGORÍA REGIONES	TASA COFINANCIACION	REQUISITOS
Regiones menos desarrolladas	85%	Cuando el PIB medio per cápita en el periodo 2007-2009 estuviera por debajo del 85% de la medida de la UE-27 Regiones ultraperiféricas.
	80%	Regiones menos desarrolladas distintas a las del apartado anterior y elegible para el régimen transitorio del FC el 01/01/2014
	75%	Regiones menos desarrolladas no incluidas en ninguno de los casos anteriores.
Regiones de transición	75%	Regiones cuyo PIB per cápita en el periodo 2007-2013 estuviera por debajo del 75% de la media de la UE-25 en el periodo de referencia, pero cuyo PIB per cápita supere el 75% del PIB medio de la UE-27
	60%	Regiones de transición no incluidas en el apartado anterior.
Regiones desarrolladas	75%	Regiones cuyo PIB per cápita en el periodo 2007-2013 estuviera por debajo del 75% de la media de la UE-25 en el periodo de referencia, pero cuyo PIB per cápita supere el 75% del PIB medio de la UE-27
	50%	Regiones desarrolladas no incluidas en el apartado anterior.

Fuente: Comisión Europea

En todo caso, van a ser las regiones menos desarrolladas las que reciban más de la mitad del monto presupuestario total asociado a los principales Fondos MEC (FEDER y FSE) en el nuevo período de programación 2014-2020, tal y como se ilustra en el siguiente cuadro¹⁰.

¹⁰ La CAE va a figurar entre las regiones más desarrolladas de la UE, de forma que le será de aplicación una tasa de cofinanciación del 50%, junto con buena parte de las CCAA del Estado a excepción de Andalucía, La Región de Murcia, Castilla-La Mancha y Canarias que figurarán como Regiones en Transición y, Extremadura, que formará parte de la categoría de Región menos desarrollada.



Cuadro 3.2. Categorías de regiones y criterios de distribución de los Fondos MEC 2014-2020

CATEGORÍA	PIB PER CÁPITA	% PRESUPUESTO FEDER y FSE OBJETIVO "INVERSIÓN EN CRECIMIENTO Y EMPLEO"
Regiones menos desarrolladas	<75% de la media de la UE27	50,13%
Regiones de transición	75%-90% de la media de la UE27	12,01%
Regiones más desarrolladas	>90% de la media de la UE27	16,39%

b. Objetivos para el Estado español

Como se ha indicado, en el proceso de cambio de modelo de crecimiento estatal basado en gran medida en la construcción y otras actividades con escaso valor añadido la Comisión Europea considera que los fondos MEC en 2014-2020 deben ser un impulso clave para facilitar la transición hacia un modelo de desarrollo más basado en el **conocimiento, innovador y con un uso menos intensivo de recursos**, para lo que resulta necesario avanzar el e logro de los objetivos de la Estrategia 2020 de la UE.

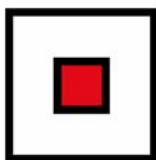
Para el Estado español, los principales retos se centran en **incrementar la productividad y la competitividad y promover el empleo en un marco de consolidación fiscal y de restricción del crédito**.

Cuadro 3.3. Objetivo de la Estrategia Europa 2020 para España

Objetivos principales de Europa 2020	Situación actual en España	Objetivo nacional para 2020 en el Programa Nacional de Reforma
3 % del gasto en investigación y desarrollo	1,39 % (2010)	3 %
Reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en comparación con los niveles de 1990	-3 % (emisiones de 2010 con respecto a 2005) -10 % (proyecciones para 2020 en comparación con 2005)	-10 % (objetivo nacional vinculante para sectores no cubiertos por el RCCDE en comparación con 2005)
20 % de energía de fuentes renovables	13,8 % (2010)	20 %
Aumento del 20 % de la eficiencia energética	7,7 % (2010)	20,1 % o 25,2 Mtep
75 % de la población de entre 20 y 64 años empleada	61,6 % (2011)	74 % (68,5 % mujeres) 66 % en 2015
Porcentaje de abandono escolar inferior al 10 %	26,5 % (2011)	15 %
Al menos el 40 % de las personas de entre 30 y 34 años debería haber realizado estudios de enseñanza superior o equivalente	40,6 % (2010)	44 %
Reducción del número de personas en riesgo de pobreza o exclusión en 20 millones en la UE	11,7 millones (2010) 25,5 % de la población	-1,4/1,5 millones (con respecto a 2010)

Fuente: Comisión Europea

En este contexto, la Comisión subraya la pertinencia de **establecer un fuerte vínculo entre medidas que aumenten la productividad, impulsen las inversiones privadas y que fomenten sectores con un elevado potencial de crecimiento**.



De forma más específica, se han establecido **cuatro retos clave para el Estado español en el marco de la implementación de los instrumentos financieros y presupuestarios** que contempla para 2014-2020 como son:

1. El elevado desempleo juvenil y total, la baja productividad laboral y el aumento de la pobreza y la exclusión social.
2. La reducida competitividad de las PYME y su escasa presencia en los mercados internacionales.
3. El débil sistema de investigación e innovación, así como la insuficiente participación en el mismo del sector privado.
4. El uso ineficiente de los recursos naturales.

Dado el ámbito de reflexión de este informe, resulta de especial interés el cuarto de estos retos por su vinculación con el ámbito de los sectores de la vivienda y la construcción y el nuevo enfoque que pretende promover la UE a través de las prioridades establecidas por el FEDER en este ámbito y los nuevos instrumentos financieros planteados para 2014-2020.

Así, en el caso del Estado español, el reto asociado al **uso más eficiente de los recursos naturales**, se vincula a la **necesidad no sólo de aumentar la productividad y competitividad del sistema productivo, sino también de hacerlo más eficiente en la utilización de sus recursos con el fin de garantizar un modelo de desarrollo más sostenible a medio y largo plazo.**

En este marco, la Comisión pone de relieve la importancia estratégica para el Estado español de lograr **aumentar la eficiencia energética y explotar plenamente las energías renovables, pero también aplicar planes y medidas preventivos u orientados a la demanda con el fin de reducir el consumo, los contaminadores y los riesgos.**

Asimismo, en el ámbito de la promoción del uso de energías renovables, la Comisión plantea la necesidad de que el Estado español avance en la producción y distribución de fuentes renovables de acuerdo con las prioridades definidas en el Plan de Acción Nacional de Energías Renovables. En este campo, considera necesario **fomentar la utilización de energías renovables en edificios públicos, PYME y grupos de viviendas, permitiendo el autoconsumo energético.**

De forma coherente con estas recomendaciones, dentro de las prioridades temáticas de la financiación del FEDER en el Estado para 2014-2020 que establece el Plan Nacional de Reformas de 2013 de España, se pueden identificar una serie de líneas específicas de actuación acordes con esta estrategia de avanzar hacia un modelo económico estatal bajo en carbono.



Cuadro 3.4 Líneas específicas de actuación del Estado español para favorecer el paso a una economía baja en carbono

- a) Actuaciones de generación de energías renovables y en su caso de acumulación de energía (centrales reversibles)
- b) Líneas de interconexión entre sistemas de producción de energía que fomenten el uso generalizado de la energía renovable. (Estas dos actuaciones con especial atención a las instalaciones e interconexiones extrapeninsulares).
- c) Eficiencia energética de edificios públicos y privados
- d) Actuaciones de racionalización y mejora del sistema de transporte energético y de gestión del consumo, en su caso.
- e) Fuera de concentración temática se dedicarán más de 5.500 millones de euros que se acometerán en diversas líneas de financiación de inversiones ligadas con la competitividad:
 - e.1. En infraestructuras del transporte: el corredor mediterráneo y actuaciones en la eliminación de cuellos de botella y aumento de la intermodalidad.
 - e.2. En el objetivo de recursos naturales donde se realizarán principalmente actuaciones en el ciclo del agua y la gestión de residuos.
 - e.3. También se prestará atención a los proyectos que vengán a proponer actuaciones en línea con la lucha contra el cambio climático y la prevención de riesgos asociada.

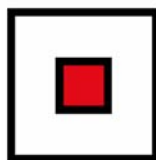
Fuente: Plan Nacional de Reformas de 2013 de España

Entre estas líneas de actuación, resulta de especial interés la asociada a la **mejora de la eficiencia energética en el parque de edificios del Estado**. En este ámbito, el Plan de Reformas plantea la oportunidad de poner en marcha **nuevos programas y estrategias de inversión a través de la financiación comunitaria que permiten los nuevos Fondos MEC, favoreciendo la aplicación de medidas de eficiencia energética en edificios públicos, PYME y viviendas**.

Para la implementación de este tipo de medidas, la Comisión vuelve a **subrayar la pertinencia de promover sistemas de financiación innovadores** como los contratos de rendimiento energético, sobre todo en edificios públicos y empresas.

En este sentido, se considera necesario que el diseño y aplicación de estos sistemas de financiación se sustenten en un estudio previo de las condiciones económicas de los grupos de destinatarios y el ahorro energético previsto con el fin de que el diseño de los instrumentos financieros y la intensidad de la financiación sea la pertinente.

En este campo, la Comisión pone de relieve la pertinencia de tomar en consideración diversas iniciativas ya puestas en marcha a escala estatal, como es el caso de las experiencias promovidas por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDEA) que en 2011 ya puso en marcha en el programa JESSICA mediante el Fondo Holding FIDAE.



Este programa se implementó mediante un acuerdo con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) asociado a la revisión de diez Programas Operativos Regionales del FEDER 2007-2013 en el Estado¹¹.

En este sentido, se debe subrayar que, en cuanto a la forma de utilización de los fondos, para el periodo 2014-2020, este Plan de Reformas para España trata de recoger las recomendaciones de la Comisión, de forma que dicho plan considera fundamental **hacer el máximo uso posible de los instrumentos financieros innovadores como alternativa más eficiente y complementaria a las subvenciones tradicionales.**

En el caso del Estado español el plan contempla de forma específica favorecer especialmente la creación de una línea de financiación a través de **un Instrumento financiero con varias líneas de actuación especializadas, que podría utilizarse para cuatro estrategias de financiación clave, entre las que se incluye la financiación de operaciones en proyectos de entorno urbano, así como la financiación de proyectos para la mejora de la eficiencia energética.**

3.2. Principales orientaciones para los nuevos procesos de programación 2014-2020

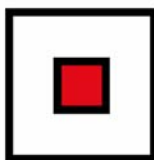
De forma coherente con lo indicado en el apartado precedente, se procede a recoger de forma sintética los principales rasgos que las autoridades de gestión deben incorporar en los procesos de programación en 2014-2020.

Entre los mismos se incluyen los aspectos vinculados al **refuerzo de las estrategias de desarrollo local y urbano** en los Programas Operativos para 2014-2020, que dada su relevancia para el objeto de este informe, son abordados de forma monográfica en el capítulo 3.3.

a.- Refuerzo del proceso de programación estratégica

De acuerdo a las recomendaciones de la Comisión, la financiación de cada uno de los Fondos MEC en 2014-2020 se concentrará en **un número limitado de objetivos** acordes con la estrategia Europa 2020. La Comisión debe adoptar un MEC que **traduzca los objetivos de la Unión en acciones clave de los Fondos del MEC**, a fin de ofrecer una dirección estratégica clara para el proceso de programación a nivel nacional y regional.

¹¹ En el Informe ad hoc publicado en marzo de 2013 por el Observatorio Vasco de Vivienda se puede realizar un análisis en detalle del alcance y objetivos de este Fondo que se enmarca en los Programas Operativos FEDER 2007-2013 de Andalucía, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Melilla y la Región de Murcia.



Por su parte, cada Estado miembro debe preparar un **Contrato de Asociación** para cada programa, en el que se traduzcan los elementos del MEC al contexto nacional y se presenten compromisos firmes para conseguir los objetivos de la Unión a través de la programación de los Fondos MEC.

b.- Refuerzo de la efectividad y el rendimiento

A través de una mayor orientación hacia resultados y al seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos y metas de los programas, mediante:

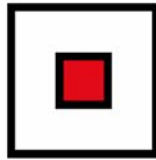
- Nuevos **elementos de condicionalidad y rendimiento**.
- Un **conjunto de indicadores comunes obligatorios**.
- Un **Plan de Evaluación por cada Programa Operativo**.
- **Informes de evolución** sobre la ejecución del contrato de asociación (no más tarde del 30 de junio de 2017 ni del 30 de junio de 2019 sobre la ejecución del contrato de asociación al 31/12/2016 y al 31/12/2018, respectivamente).
- **Planes de acción conjunta** que ofrecen un sistema de gestión y control simplificado orientado al rendimiento.

Además, los Reglamentos de los Fondos MEC propuestos por la Comisión pretenden estar orientados a los **resultados de la financiación**, para lo que se confeccionarán indicadores comunes sobre las realizaciones físicas y los resultados relativos al objetivo final de la financiación.

c.- Simplificación de los procedimientos

La simplificación se convierte en uno de los objetivos clave en este nuevo periodo de programación. En este sentido, a efectos meramente ilustrativos, se mencionan algunos **“nuevos elementos de simplificación”** que se incorporan para tal fin:

- Se amplía el uso de las opciones de costes simplificadas.
- Se introduce las liquidaciones de cuentas anualmente.
- Se incluyen elementos como “la declaración de fiabilidad del órgano director” y “acreditación de los órganos de gestión y control”.
- Se reduce el periodo de conservación de los documentos justificativos.
- Se introduce la posibilidad de presentar Planes de Acción Conjunta.
- Se simplifica la estructura de los informes de ejecución anual.



d.- Nuevas disposiciones de condicionalidad y rendimiento

La condicionalidad adoptará la forma de condiciones ex - ante, que deberá cumplirse antes de que se desembolsen los fondos, y condiciones ex - post, que harán depender la entrega de fondos adicionales al logro de los hitos relacionados con los productos y resultados previstos vinculados a los objetivos de Europa 2020 que se hayan fijado para los programas en el contrato de asociación.

e.- Planificación integrada y cohesión territorial: una oportunidad para el fomento de las estrategias de desarrollo local

La Comisión Europea plantea la necesidad de **fomentar el desarrollo local participativo** y la adopción de enfoques integrados en el marco de los nuevos programas operativos financiados por los Fondos MEC en 2014-2020.

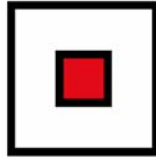
Al respecto, la Comisión subraya la necesidad de que los Estados miembro **combinen los diversos Fondos MEC en el marco de paquetes integrados a escala local, regional o nacional** que se ajusten a las necesidades específicas para contribuir al cumplimiento de los objetivos nacionales de la Estrategia Europa 2020, fomentando el uso de herramientas como las inversiones territoriales integradas, las operaciones integradas y los planes de acción conjuntos. Dada la trascendencia de este último elemento para el objeto del informe, se aborda en mayor profundidad en el siguiente apartado.

3.3. El fomento de las estrategias de desarrollo local en el nuevo período de programación 2014-2020

La Comisión apuesta en el nuevo período 2014-2020 por un mayor **fortalecimiento y fomento de la coordinación interinstitucional a la hora de integrar en los programas estrategias de desarrollo local que faciliten el abordaje de forma integral de los problemas socio-económicos a escala local y comarcal.**

Se trata con ello de **reforzar la colaboración público-privada entre los diversos actores que pueden mejorar los niveles de eficacia, eficiencia e impacto de los programas a través de un nuevo sistema de gobernanza que implique a las entidades con competencias en todos los ámbitos de actuación requeridos para dar respuesta a las necesidades de un ámbito territorial** a través de estrategias como son:

- **Estrategias locales** que podrán recibir ayudas de más un Fondo MEC.
- **Planes de acción conjunta** que abarquen un grupo de proyectos como parte de un programa operativo, con objetivos específicos, indicadores de resultados y productos acordados entre el Estado miembro y la Comisión.



- **Inversiones territoriales integradas**, en el caso de actuaciones que demanden inversiones provenientes de más de un eje prioritario de uno o de varios programas operativos.

Los artículos 28, 29 y 30 del RDC de los Fondos MEC detallan el concepto del **desarrollo local participativo** dentro del nuevo período de programación 2014-2020, definiéndolo como un **conjunto coherente de operaciones para satisfacer los objetivos y necesidades locales, que contribuye a la realización de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador**, poniéndose en práctica mediante asociaciones a nivel apropiado.

En el marco de las evaluaciones ex ante ya en marcha en la mayor parte de los Programas Operativos regionales en el Estado, se va a acometer una evaluación específica de la contribución de las estrategias de desarrollo local a la Estrategia Europa 2020 evaluando la lógica de la intervención planteada en estas estrategias y los resultados previstos, así como hasta qué punto el programa puede contribuir a los objetivos estratégicos y metas.

Cash, Cities Action for Sustainable Housing

El Comité de las Regiones de la UE ha destacado diversos proyectos que estén dirigidos explícitamente dar respuesta a los objetivos de la Estrategia Europa 2020 desde el ámbito local en un reciente manual publicado *Delivering on the Europe 2020 Strategy. Handbook for Local and Region Authorities*.

Este manual viene a identificar buenas prácticas de las que obtener aprendizajes para el nuevo período de programación, destacando en el ámbito de la promoción de la eficiencia energética el proyecto CASH, Cities Action for Sustainable Housing.

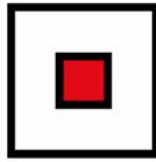
Este proyecto, en el que participa una red de 10 ciudades de diversos Estados miembros y una autoridad regional, tiene como objetivo promover nuevas soluciones para la regeneración urbana y la mejora de la eficiencia energética, especialmente en edificios de viviendas socialmente asequibles.

Para ello, se vienen realizando diversas intervenciones para el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los miembros de la red, que deberá culminar en la elaboración de manuales y guías que faciliten la mejora de la gobernanza local.

Entre las orientaciones y recomendaciones que deberán integrar estos productos se incluirán aspectos como el diseño de instrumentos de financiación, la búsqueda de nuevas técnicas para el mayor ahorro energético mediante la rehabilitación de los edificios, el tratamiento particularizado de las problemáticas sociales en los diversos municipios, etc.

De forma más específica, el RDC define las **estrategias de desarrollo local** por los siguientes elementos caracterizadores:

1. La definición de la zona y la población que abarca esta estrategia.
2. La realización de un análisis previo de las necesidades las potencialidades de la zona, a modo de análisis DAFO.
3. La descripción de la estrategia y objetivos, así como del carácter integrado e innovador, definiendo la jerarquía de los mismos junto con metas claras y mensurables.



4. Una descripción del proceso de participación de la comunidad en la que se va a implementar la estrategia.
5. Un plan de acción que defina la forma en la que los objetivos se van a traducir en acciones.
6. La descripción de los mecanismos de gestión y seguimiento de la estrategia que demuestre la capacidad del grupo de acción local para su puesta en práctica.
7. Los mecanismos de evaluación previstos.
8. El Plan financiero de la estrategia, detallando las asignaciones previstas de cada uno de los Fondos MEC.

Serán las autoridades de gestión de los Programas Operativos las que creen un comité de selección de estas estrategias de desarrollo local, realizando la oportuna asignación presupuestaria, debiendo haberse realizado la selección de las mismas antes de que concluya 2015.

De forma más concreta, es de reseñar que la apuesta por este tipo de estrategias resulta transversal a los diversos fondos, de modo que es el Reglamento de Disposiciones Comunes¹² el que pone en evidencia la importancia otorgada en este nuevo período de programación de dos **herramientas para el diseño, programación y ejecución de planes y programas** financiados por los Fondos MEC como son:

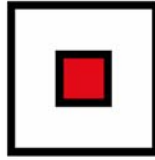
- **Las inversiones territoriales integradas** (Capítulo IV del RDC).
- Los **Grupos de Acción Locales** (capítulo II del RDC).

a. Las Inversiones Territoriales Integradas

Cuando en una estrategia de desarrollo urbano, o pacto territorial implique inversiones conforme a más de un eje prioritario de uno o varios programas operativos se prevé la realización de las denominadas por el RDC "**Inversiones Territoriales Integradas**" (ITIs) que ya fueron objeto de un análisis específico en el informe de Mayo de 2013 del Observatorio Vasco de la Vivienda destinado a estudiar los nuevos instrumentos financieros para el período de programación 2014-2020.

La importancia de esta herramienta se asocia, por tanto, a la posibilidad de obtener sinergias y optimizar los recursos provenientes de diversos fondos (por ejemplo, FEDER y FSE) en pos de un objetivo común que, potencialmente, puede permitir lograr fines más ambiciosos para las autoridades de gestión.

¹² Que no existía como tal en los períodos de programación anteriores, cuando cada Reglamento disponía exclusivamente de una regulación específica propia.



Asimismo, este tipo de herramientas resultan especialmente adecuadas desde la perspectiva de la necesaria optimización de recursos presupuestarios, siendo especialmente pertinentes a la hora de incorporar a la programación el uso de los instrumentos financieros más innovadores en el marco de acciones urbanas integradas, de acuerdo al planteamiento detallado en el capítulo 5 de este informe.

b. Los Grupos de Acción Local

El artículo 30 del RDC prevé **que sean los Grupos de Acción Local los encargados de diseñar y poner en práctica las estrategias de desarrollo local**, para lo que los Estados miembros deberán definir el rol que deben desempeñar los mismos en relación a una amplia variedad de tareas que se recogen en el siguiente cuadro resumen.

Cuadro 3.5 Tareas encomendables a los Grupos de Acción local (artículo 30 del RDC).

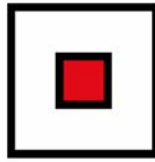
a)	Generar la capacidad de los agentes locales para desarrollar las operaciones financiadas por los Fondos MEC.
b)	Diseñar un procedimiento no discriminatorio y transparente para la selección de las operaciones a financiar (al menos el 50% del voto para la selección de actuaciones debe provenir de socios no pertenecientes al sector público)
c)	Garantizar la coherencia con la estrategia de desarrollo local al seleccionar las operaciones.
d)	Preparar y publicar las convocatorias de propuestas o un procedimiento continuo de presentación de proyectos.
e)	Recibir las solicitudes de ayudas y evaluarlas
f)	Seleccionar las operaciones, fijar el importe de la ayuda y, cuando proceda, presentar las propuestas al organismo responsable de la verificación final de la subvencionalidad.
g)	Realizar el seguimiento de la puesta en práctica de la estrategia de desarrollo local, realizando las labores de evaluación de la misma.

Fuente: Comisión Europea

De forma adicional a la diversidad de estas tareas que la Comisión contempla para los Grupos de Acción Local, también resulta significativa la amplitud y alcance de la ayuda que los Fondos MEC prevén para financiar esta herramienta de gestión.

Así, el artículo 31 del RDC prevé que dicha financiación incluya no sólo los propios costes de la realización de las operaciones incluidas en esta estrategia, sino también otros costes complementarios como son:

- 1.- Los costes de la ayuda preparatoria.
- 2.- La preparación y realización de las actividades de cooperación del grupo de acción local.
- 3.- Los costes de explotación y animación de la estrategia de desarrollo local (hasta un máximo del 25% del gasto público total afrontado por dicha estrategia).



3.4. Orientaciones específicas para el fortalecimiento de los procesos programación en el Estado español

El reciente informe de Posición de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Acuerdo de Asociación y de programas en el Estado español en el período 2014-2020, establece el **marco de diálogo entre los servicios de la Comisión y las autoridades españolas para la preparación del Acuerdo de Asociación y de los programas operativos.**

Así, como indica la Comisión, ante el difícil escenario económico y presupuestario, el objetivo fundamental asociado al diseño y ejecución de los nuevos Programas Operativos para este nuevo período de programación debería consistir en la **optimización de los Fondos MEC en 2014-2020 como una fuente importante de inversión pública y movilización de inversiones en capital físico y humano.**

El análisis del nivel de ejecución de los Fondos en el Estado en lo que respecta al período de programación 2007-2013, viene a poner en evidencia lo trascendente de este objetivo de búsqueda de optimización de la financiación proveniente de la UE. Así, tal y como se deduce del gráfico siguiente, a falta de dos ejercicios económicos para la conclusión del plazo disponible para la ejecución de los programas operativos implementados en el Estado, el nivel de ejecución global del conjunto de programas no supera el 60% de lo programado.

La Comisión subraya la oportunidad que representa para el Estado español y para las autoridades de gestión regionales el aprovechar el efecto palanca que puede generar la financiación proveniente de la UE, en un contexto de disciplina presupuestaria, aplicando estrategias a medio plazo capaces de hacer frente a los retos futuros, **explotando al máximo las posibles sinergias entre los fondos del MEC y otras fuentes de financiación de la UE en un enfoque estratégico e integrado.**

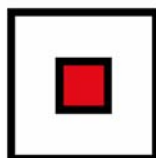
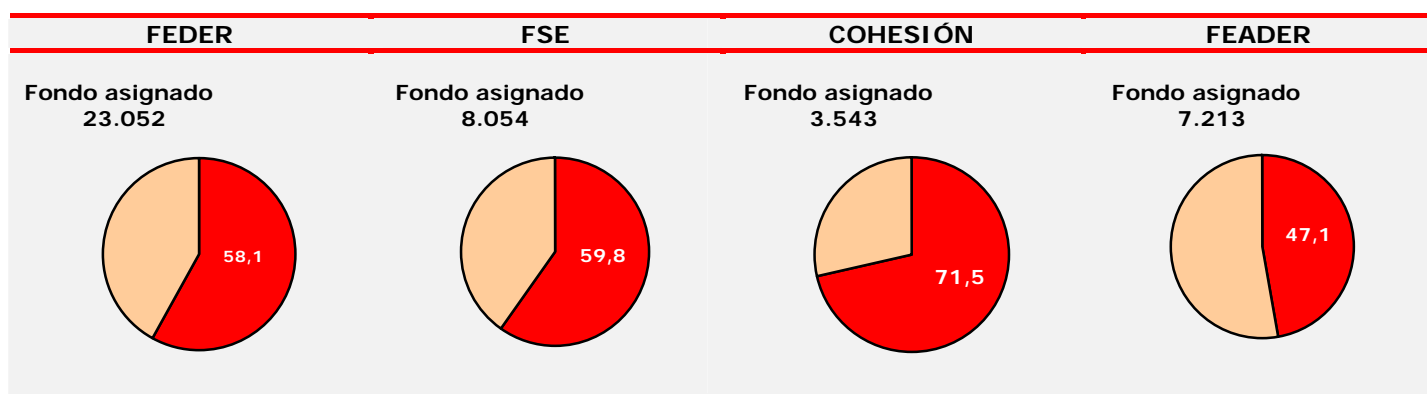
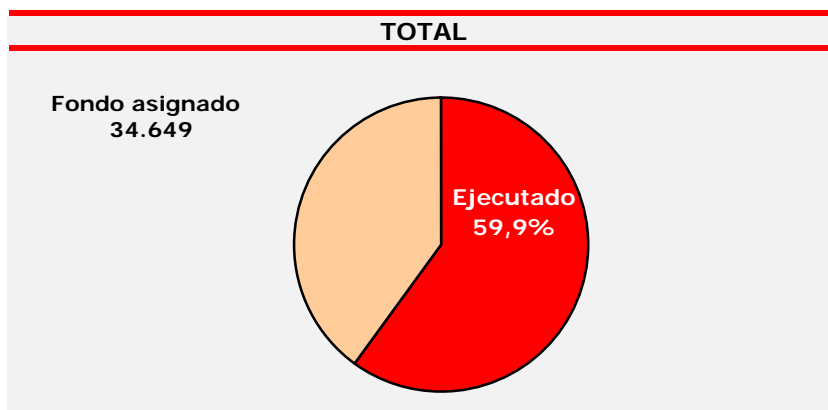


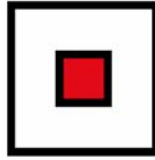
Gráfico 3.1. Nivel de ejecución de los Fondos Estructurales 2007-2013 en el Estado español, hasta 2013



Fuente: El País/Comisión Europea

Para impulsar el grado de implementación y el impacto de los Fondos MEC en 2014-2020 la Comisión Europea ha propuesto un **nuevo enfoque en su propuesta de Marco Financiero Plurianual 2014-2020 a la hora de realizar un mejor diseño y ejecución de los Programas Operativos como los del Estado y los de las CCAA, así como de lograr sinergias con las políticas propias de cada uno de los niveles administrativos y las diversas autoridades de gestión.** Este enfoque se caracteriza por los siguientes puntos clave:

- Subraya la necesidad de una mayor **claridad en la fijación de prioridades y resultados y que se aleje de la cultura del derecho adquirido.**
- Plantea la necesidad de lograr una **estrecha armonización con las prioridades políticas de la Agenda Europa 2020.**
- Considera necesario **el análisis de las condiciones macroeconómicas y previas** con el fin de garantizar el mayor impacto potencial posible de estos Fondos MEC.

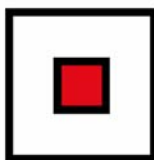


- d) Propone y fomenta la **introducción de incentivos para fomentar la obtención de resultados con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia de las inversiones.**
- e) Apuesta por la **concentración temática de los Fondos MEC de acuerdo a una serie de prioridades concretas** (de acuerdo con el detalle que se describe en el cuadro 4.1. del siguiente apartado).

De forma específica, la Comisión recomienda al Estado, la **búsqueda activa de sinergias en el diseño de los Programas Operativos 2014-2020 con las líneas estratégicas de la política estatal y regional, así como el logro de una mayor innovación en el diseño de estrategias de inversión integrales.**

De este modo, la Comisión considera que la **planificación y ejecución de los fondos del MEC en el próximo período de programación tienen que romper las fronteras administrativas artificiales y desarrollar un sólido enfoque integrado para movilizar sinergias y lograr un impacto óptimo** tanto dentro de un mismo país como entre países.

Así, los fondos del MEC para 2014-20 deben desempeñar un papel clave en el apoyo a instrumentos financieros novedosos que puedan **impulsar la inversión privada y generar un efecto multiplicador del gasto y la inversión pública en este período.**



4. EL FEDER COMO INSTRUMENTO FINANCIERO CLAVE DE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO URBANO EN 2014-2020

En el presente capítulo 4, así como dentro del capítulo 5 se abordan dos instrumentos clave de financiación de las políticas de desarrollo urbano para el próximo período de programación 2014-2020.

En este apartado cuatro se trata, de forma transversal, el alcance del FEDER ya que se erige en el instrumento de financiación principal para el fomento de las estrategias de desarrollo urbano en 2014-2020.

4.1. Las prioridades de inversión del FEDER para 2014-2020 en el ámbito del desarrollo urbano

Con carácter general, el objetivo del FEDER para 2014-2020 se asocia a la **financiación de las ayudas orientadas a reforzar la cohesión económica, social y territorial mediante la corrección de los principales desequilibrios regionales** merced al desarrollo y al ajuste estructural de las economías regionales, así como a la reconversión de las regiones industriales en declive y de las regiones retrasadas.

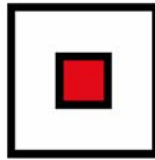
De forma más específica, el FEDER ayudará en la consecución de una serie de **prioridades de inversión, entre las que destacan dos específicas vinculadas al fomento del desarrollo urbano** como son:

- La financiación de los programas y acciones asociadas al objetivo temático cuarto de los Fondos MEC (***Favorecer el paso a una economía baja en carbono***);
- La financiación de los programas y acciones vinculados con el objetivo noveno de los Fondos MEC (***Promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza***).

En el caso del objetivo temático cuarto, ***Favorecer el paso a una economía baja en carbono***, se trata, fundamentalmente, de que la financiación del FEDER se concentre de acuerdo a la Estrategia Europa 2020, en el fomento de la eficiencia energética.

Para ello, en el marco del artículo 5 de la propuesta de Reglamento FEDER para el próximo período se identifican cinco prioridades de inversión clave sobre las que va a pivotar la financiación del FEDER en 2014-2020, como son las recogidas en el siguiente cuadro. En el mismo también se identifican las acciones clave planteadas por la Comisión en el marco de un Documento de Trabajo específico destinado a dar contenido a cada uno de los objetivos temáticos para el próximo período de programación¹³

¹³ SWD(2012) 61 final de 14/03/2012 Parte II



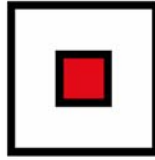
Cuadro 4.1 Prioridades de inversión en el ámbito del objetivo temático cuarto del RDC

Objetivos Temático	Prioridades de inversión	DocTrabj Comisión SWD(2012) 61 final de 14/03/2012 Parte II	
Art. 9 RDC	Art. 5 Reglamento FEDER	Acciones clave	
4	Favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores	4.1 Fomento de la producción y distribución de energías renovables	<p>1.-Eficiencia energética y calefacción y refrigeración renovables en los edificios públicos, en particular la demostración de edificios sin emisiones y con energía positiva, así como la renovación a fondo de los edificios existentes para conseguir niveles superiores a los óptimos de rentabilidad.</p> <p>2.- Medidas de eficiencia energética y uso de las energías renovables en las PYME (con campañas de información).</p> <p>3.- Tecnologías innovadoras de energía renovable, en particular las tecnologías mencionadas en el Plan Estratégico de Tecnología Energética y en la Hoja de Ruta de la Energía para 2050, junto con los biocombustibles de segunda y tercera generación.</p> <p>4.- Apoyo a la producción de energía renovable a partir del mar, incluida la energía producida a partir de la marea y de las olas.</p> <p>5.- Estrategias integradas para la reducción del carbono y planes de acción para una energía sostenible, incluidos los sistemas de alumbrado público y las redes inteligentes.</p>
		4.2 Fomento de la eficiencia energética y el uso de energías renovables por parte de las PYME.	
		4.3 Apoyo de la eficiencia energética y del uso de energías renovables en las infraestructura públicas y en las viviendas.	
		4.4 Desarrollo de sistemas de distribución inteligentes en las redes de baja tensión.	
		4.5 Fomento de estrategias de reducción del carbono para zonas urbanas.	

Fuente: Comisión Europea

Por lo que concierne a **Promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza**, es de destacar que entre las prioridades de inversión del artículo 5 del FEDER, se identifica explícitamente que el FEDER **debe apoyar la regeneración física y económica de las zonas urbanas y rurales desfavorecidas**.

A continuación se recogen aquellas acciones clave asociadas a la financiación de FEDER que la Comisión propone a modo de objetivos específicos prioritarios a financiar en 2014-2020 y que tienen que ver con el ámbito del desarrollo urbano y la regeneración a escala local.



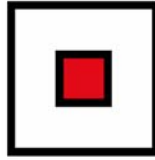
Este objetivo temático dirigido a promover la inclusión social es también susceptible de recibir de forma prioritaria financiación del FSE según el referido documento de trabajo de la Comisión. Mediante las mismas se prevé reforzar las estrategias de desarrollo local integradas impulsadas desde las comunidades locales a través de dos tipos de acciones clave financiadas prioritariamente por el FSE que se pueden integrar con las financiadas por FEDER:

- La financiación de la preparación, el funcionamiento y la animación de las estrategias locales.
- La financiación de las acciones concebidas y aplicadas en el marco de la estrategia local en las zonas de aplicación del FSE dentro de los ámbitos específicos del mismo, como son el empleo, la enseñanza, la inclusión social y el desarrollo de la capacidad institucional.

Cuadro 4.2 Prioridades de inversión FEDER en el ámbito del objetivo temático noveno de los Fondos MEC

Objetivos Temático		Prioridades de inversión	DocTrabj Comisión SWD(2012) 61 final de 14/03/2012 Parte II
Art. 9 RDC		Art. 5 Reglamento FEDER	Acciones clave
9	Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza	Apoyo a la regeneración física y económica de las zonas urbanas y rurales desfavorecidas.	<p>1.- <i>Apoyo a la regeneración física y económica de las comunidades urbanas y rurales desfavorecidas, incluida la población romaní, a fin de reducir la concentración espacial de la pobreza, incluso a través de la promoción de planes integrados en los que la vivienda social va acompañada de intervenciones en los sectores de la educación, la salud (incluidas instalaciones deportivas para los residentes) y el empleo.</i></p> <p>2.- <i>Apoyo de inversiones específicas dirigidas a eliminar y evitar las barreras a la accesibilidad.</i></p> <p>3.- <i>Fomento de estrategias de desarrollo local comunitarias llevadas a cabo por los agentes locales a través del apoyo de las capacidades de los grupos de acción local y de la preparación, ejecución y animación de las estrategias locales, y mediante el apoyo a las actividades diseñadas e implementadas en el marco de la estrategia local en áreas que se hallan dentro del marco de aplicación del FEDER en los ámbitos de la inclusión social y de la regeneración física y económica.</i></p>

Fuente: Comisión Europea



4.2. El desarrollo urbano sostenible financiado por el FEDER: incentivos presupuestarios y plataformas de ciudades

Desde el punto de vista financiero la propuesta de Reglamento FEDER establece **incentivos presupuestarios para la incorporación de las estrategias de desarrollo urbano** en el marco de los Programas Operativos estatales y regionales mediante dos mecanismos:

1. El **incentivo presupuestario a la implementación de estrategias de desarrollo urbano** de forma que se **deberá destinar en los Programas Operativos FEDER un mínimo del 5 % de los recursos al desarrollo urbano sostenible**.
2. El **apoyo a las acciones innovadoras en el campo del desarrollo urbano integrado** (ex art 9 del reglamento FEDER), **que puede alcanzar hasta el 0,2% de la financiación anual proveniente de este fondo**.

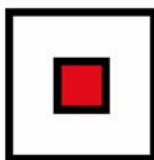
Realizando una mirada más cercana a la incidencia del FEDER en la CAE, se puede deducir que la intensidad en la dedicación de recursos FEDER al referido objetivo temático cuarto asociado a las inversiones en eficiencia energética y energías renovables para el nuevo período de programación va a ser especialmente notable, dado que se sitúa dentro de las regiones "competitividad".¹⁴

Así, estas regiones tendrán que centrar la mayor parte de su asignación en eficiencia energética y energías renovables, competitividad de las PYME e innovación, de acuerdo a los siguientes criterios:

- *Al menos un 80% de los recursos totales del FEDER deberán asignarse a uno o más de los objetivos temáticos contemplados en los objetivos 1, 2, 3 y 4 de los artículos 9 del RDC.*
- *Al menos un 20% de los recursos totales del FEDER deberán asignarse al objetivo temático contemplado en el punto 4 del artículo 9 del RDC.*

La propuesta del Reglamento FEDER elaborada por la Comisión del FEDER es también novedosa en el ámbito de la **promoción de mecanismos y plataformas de gestión de las iniciativas de desarrollo urbano a escala local**.

¹⁴ El País Vasco queda enmarcada en la categoría de Regiones más desarrolladas y con una tasa de cofinanciación del 50%



De forma específica, en el marco del artículo 7 de la propuesta de Reglamento FEDER prevé que FEDER apoyará, a través de los Programas Operativos nacionales y regionales, el **desarrollo urbano sostenible a través de estrategias que incluyan medidas integradas para hacer frente a los retos económicos, ambientales, climáticos y sociales que afectan a las zonas urbanas.**

Así, en este ámbito de los mecanismos de gestión del conocimiento e intercambio de experiencias, la propuesta de Reglamento FEDER para 2014-2020 resulta novedosa al incorporar mediante su artículo 8 la puesta en marcha de una **plataforma de desarrollo urbano para fomentar la generación de capacidades y el intercambio de experiencias sobre política urbana** en los ámbitos de las **prioridades de inversión del FEDER** para 2014-2020.

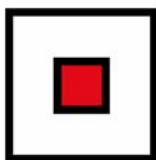
Para ello, **la Comisión adoptará una lista de ciudades que van a participar en dicha plataforma a partir de las que se recojan en los contratos de asociación con cada Estado miembro**, en las que se pondrán en práctica medidas integradas para el desarrollo urbano sostenible. Esta lista final contendrá, como máximo, un total de 300 ciudades (con un máximo de 20 ciudades por Estado miembro).

Asimismo, a la hora de seleccionar las ciudades participantes en la plataforma, la propia propuesta de Reglamento FEDER apunta a la importancia de que **la ciudad seleccionada disponga previamente de una estrategia de medidas integradas** dirigida a abordar los retos económicos, ambientales, climáticos y sociales de la ciudad.

Este tipo de medidas están relacionadas con interesantes experiencias previas que han sido puestas en marcha en el marco de la UE en los últimos años. Así, por ejemplo, durante el período de programación 2007-2013 se pueden identificar iniciativas en el seno de la UE desde el ámbito local en línea con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, entre los que resulta especialmente significativo el Pacto de Alcaldes para el fomento del ahorro y la eficiencia energética.

Este Pacto de Alcaldes surge en 2008 a iniciativa de la Comisión Europea con el fin de **respaldar y apoyar el esfuerzo de las autoridades locales en la aplicación de políticas de energía sostenible** desde el ámbito local.

Esta experiencia fue identificada por las propias instituciones europeas como un modelo excepcional de gobernanza multinivel, de forma que por aquel entonces era **la única iniciativa de este tipo que movilizaba a actores regionales y locales en torno al cumplimiento de los objetivos de la UE.**



Asistencia local en el sector de la energía (European Local Energy Assistance, ELENA)

En el marco del Pacto de Alcaldes de la UE por la eficiencia energética, durante el período de programación 2007-2013, se implementó el **instrumento de asistencia técnica ELENA destinado a ofrecer asistencia técnica y financiera para ayudar a los entes locales y regionales a atraer financiación para proyectos en materia de energía sostenible.**

La puesta en marcha de ELENA en diciembre de 2009 respondió al impulso coordinado de la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) con el fin de apoyar proyectos en materia de eficiencia energética y energías renovables. Así, se trata de optimizar el presupuesto de la UE, mediante su combinación con los préstamos que ofrece el BEI.

Se trata de un instrumento que ofrece subvenciones para financiar la asistencia técnica en proyectos asociados a la energía sostenible como: estudios de viabilidad y de mercado; estructuración de programas de inversión; planes de negocio; auditorías energéticas; preparación de procedimientos de licitación y acuerdos contractuales y la asignación de la gestión del programa de inversión a nuevos empleados. Con todo ello se trata de integrar proyectos a escala local que se encuentran dispersos en inversiones sistémicas y hacerlos financiables.

Las destinatarias del programa son las ciudades y regiones de la UE que pongan en marcha proyectos de inversión viables en los ámbitos de eficiencia energética, energías renovables y transporte urbano sostenible. Así, ELENA ofrece a las ciudades y municipios que ponen en marcha este tipo de proyectos, asistencia técnica para la puesta en marcha de proyectos de inversión, como la renovación de edificios públicos y privados, la construcción sostenible, las redes de refrigeración y calefacción urbanas de elevada eficiencia energética o el transporte respetuoso con el medio ambiente.

A través de este instrumento, las ciudades reciben el apoyo de expertos del BEI para evaluar proyectos de inversión, así como obtener el acceso a la financiación disponible en el BEI o en otras entidades de crédito.

4.3. Orientaciones para el nuevo período de programación: la financiación de programas en el ámbito de la vivienda y la eficiencia energética

En los últimos meses se han publicado diversos estudios promovidos por la Comisión que tratan de poner en evidencia los efectos positivos de la implementación de intervenciones financiadas por el FEDER en el ámbito de la vivienda y la eficiencia energética.

Uno de los más recientes ha sido desarrollado a iniciativa del Parlamento Europeo, y resulta de especial interés para el objeto de este informe, se centra en **estudiar de forma detallada la contribución del FEDER durante 2007-2013 a la financiación de proyectos de regeneración urbana**¹⁵.

¹⁵ El contenido de este informe puede consultarse en la web de la Dirección General de Política Regional Housing investments supported by the ERDF 2007-2013. Housing in sustainable urban regeneration http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/housing/2013_housing_study.pdf



En este estudio parte del análisis detallado de diez buenas prácticas asociadas a la financiación de proyectos en el ámbito de la vivienda por parte del FEDER en el sector de la vivienda y, especialmente, de la mejora de la eficiencia energética de zonas urbanas y barrios especialmente desfavorecidos.

Con el fin de obtener aprendizajes para 2014-2020, se han seleccionado para su análisis proyectos que han tratado de abordar, mediante **enfoques de intervención integrada, no sólo las variables asociadas a las necesidades de mejora de la eficiencia del parque de vivienda, sino también los diversos factores económicos y sociales de las zonas en las que se han implementados los programas financiados por FEDER.**

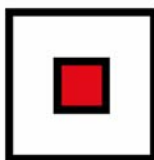
Los resultados del estudio han permitido constatar los **efectos tangibles y duraderos de las mejoras logradas en materia de eficiencia energética** pero, al mismo tiempo, han servido para constatar la existencia de **limitaciones a la hora de afrontar desde un enfoque integral la compleja realidad socio-económica en la que se implementan los programas.**

Así, en la vertiente más positiva de la evaluación de estos proyectos se destacan los efectos sociales de los proyectos de mejora de la eficiencia energética, al reducir el coste energético de colectivos con especiales dificultades económicas y sociales.

Sin embargo, en la vertiente menos positiva, se han identificado ámbitos para la mejora y perfeccionamiento de los programas FEDER en el sector de la vivienda y la mejora de la eficiencia energética, como son:

- La **falta de un nivel de cofinanciación privada suficiente** a modo de cofinanciación complementaria a los fondos FEDER. Así, en el contexto actual de crisis económica y presupuestaria se detecta la necesidad de buscar nuevas vías de financiación para estos agentes privados, en lo que pueden tener un rol clave los nuevos instrumentos financieros innovadores¹⁶.
- La constatación de **problemas de coordinación y falta de coherencia en los programas sectoriales implementados** en la zona por las diversas administraciones concernidas (vivienda, energía, inclusión social, etc) al no integrarse suficientemente como una respuesta integral a las necesidades de los beneficiarios de las zonas objeto de actuación.
- Especiales dificultades a la hora de **lograr una interlocución operativa** con las asociaciones de propietarios privados como potenciales demandantes de fondos FEDER.

¹⁶ En este sentido, se han identificado buenas prácticas que han incluido en el diseño de los programas de servicios de asistencia financiera (de forma directa o indirecta) para que los propietarios e inquilinos puedan afrontar la financiación de las obras y actuaciones incluidas en los programas.



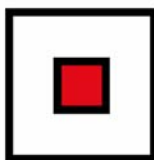
Ante este diagnóstico, se han identificado diversos ámbitos estratégicos que deben servir para el mejor diseño y la eficacia de los programas financiados por los Fondos MEC 2014-2020 en el ámbito de la vivienda (que son retomados, por su interés, en el marco de las conclusiones de este informe):

1. La especial trascendencia de un liderazgo político regional y local para el diseño y puesta en marcha de los programas.

En este sentido, el estudio ha detectado especiales dificultades en la gestión de los programas a la hora de establecer mecanismos de colaboración de las autoridades de gestión regionales con las entidades locales clave a la hora de impulsar sobre el terreno este tipo de programas de eficiencia energética.

2. La importancia de implicar de forma activa en el desarrollo de los programas a todos los niveles de gobierno, fomentando el partenariado público-privado.
3. La necesidad de abordar mediante una respuesta integrada a las necesidades de las zonas objeto de intervención, combinando los programas operativos FEDER con la aplicación de otros programas e instrumentos financieros.
4. La relevancia de las evaluaciones ex ante que permitan introducir en los programas medidas específicas para colectivos con especiales dificultades a la hora de participar en los mismos¹⁷.
5. Especialmente adecuada puede ser la inclusión en estos programas de medidas destinadas a los hogares con ingresos más reducidos a la hora de facilitarles el acceso a la financiación y la asunción de la cofinanciación privada.

¹⁷ El estudio ha puesto en evidencia que los proyectos puestos en marcha a partir de evaluación intermedias de los Programas Operativos ya avanzado el período de programación 2007-2013 han tenido mayores dificultades para alcanzar los efectos e impactos previstos, en comparación con las implementados al inicio del período.



Smart Cities: una apuesta por las ciudades inteligentes

De forma coherente con la apuesta por un rol más relevante de las ciudades en la promoción del desarrollo urbano sostenible, la Comisión Europea plantea reforzar la iniciativa Smart Cities en el conjunto de la Unión.

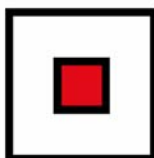
De acuerdo al memorándum publicado por la Comisión en Julio de 2012 (MEMO/12/538), para el próximo período de programación 2014-2020 se va proceder a reforzar esta iniciativa vinculada al programa "Horizonte 2020", dentro del nuevo marco de financiación de la investigación y la innovación en el próximo MFP 2014-2020.

A lo largo de 2012 y 2013 ya se han ido implementando un número considerable de proyectos piloto de esta iniciativa que tratan de generar experiencias y aprendizajes para el nuevo período de programación, de forma que solo en 2013 se ha destinado un total de 365 millones de € a su financiación.

Las ciudades participantes en estos proyectos piloto forman parte de una plataforma que trata de acompañar la ejecución de los proyectos y organizar actividades para el intercambio de estas experiencias entre las ciudades.

Entre las actuaciones financiadas es de destacar las asociadas a la mejora de la eficiencia energética de edificios (edificios inteligentes y proyectos vecinales). En concreto, resultan subvencionables proyectos asociados al fomento del uso de energías renovables, implantación de sistemas de calefacción de alta eficiencia y refrigeración, así como el apoyo de la construcción de edificios de energía cero¹⁸.

¹⁸ Se denominan así a aquellos edificios en los que la energía que proviene del propio edificio generada mediante fuentes de energías renovables es igual a la energía demandada por el edificio



5. EL FOMENTO DE LOS INSTRUMENTOS INNOVADORES DE FINANCIACIÓN EN LOS PROGRAMAS OPERATIVOS 2014-2020

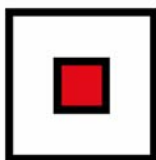
La nueva normativa de los Fondos MEC para 2014-2020 viene a reforzar el uso de **instrumentos financieros al ejecutar el próximo MFP en el seno de la política de cohesión**, como complemento a las vías de financiación tradicional canalizadas habitualmente a través de subvenciones.

Aunque ya se han producido interesantes experiencias en 2007-2013 que se describen de forma sintética en el apartado 5.1., tanto la propia Comisión, como el Consejo Europeo han venido insistiendo en sus recientes acuerdos y comunicaciones, en la recomendación de **extender la aplicación de este tipo de instrumentos financieros, que se van a concretar en la instauración de incentivos a su integración en los programas operativos**, a través del incremento en las tasas de cofinanciación asociadas a los mismos.

Los instrumentos financieros que reciben apoyo de los Fondos del MEC deberán emplearse para satisfacer necesidades específicas del mercado de una manera rentable, de acuerdo con los objetivos de los programas, y no deben desplazar a la financiación privada. Así pues, la decisión de financiar medidas de apoyo mediante instrumentos financieros **debe tomarse sobre la base de un análisis ex ante**.

Se trata con ello de que las autoridades de gestión aprovechen **el efecto multiplicador** que permite generar la implementación de este tipo de instrumentos, por su capacidad para combinar diversas formas de recursos públicos y privados en pos de objetivos de actuación pública que estas autoridades consideren estratégicos en sus ámbitos territoriales.

En este orden de cosas, en un período como el actual en el que las dificultades de financiación pueden ser uno de los escollos más relevantes a la hora de impulsar las políticas públicas en un territorio, deberían estudiarse con especial interés la aplicación de este tipo de instrumentos que permiten formas rotativas de financiación mediante la reinversión en el territorio que hacen que la ayuda sea más sostenible a largo plazo.



5.1. La experiencia en la implementación de los instrumentos financieros innovadores en 2007-2013

Dada la trascendencia de buscar fórmulas para potenciar la financiación de las nuevas políticas y programas en el ámbito de la vivienda, en el informe asociado a los nuevos instrumentos financieros para el período 2014-2020 publicado por el Observatorio Vasco de la Vivienda en la primavera de 2013 ya se realiza un análisis en detalle de los nuevos instrumentos financieros para 2014-2020, con un especial énfasis en los más innovadores.

En dicho informe se trata de ofrecer una mirada en profundidad de **la experiencia del programa JESSICA en 2007-2013, como uno de los programas pioneros en la introducción de este tipo de mecanismos de financiación innovadores** en el diseño de los programas operativos cofinanciados por los Fondos Estructurales.

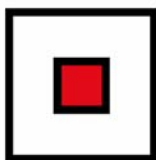
El especial interés de JESSICA para el objeto de este informe se vincula a que se ha centrado en el fomento de la regeneración y el desarrollo urbano sostenible a través de mecanismos de ingeniería financiera para el apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas de la UE a través del trabajo conjunto de la Comisión, el BEI y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (BCDE).

Adicionalmente al programa JESSICA, durante el período de programación 2007-2013 la Dirección General de Política Regional de la Comisión Europea ha desarrollado otros programas innovadores en el ámbito de la financiación de las políticas de la UE destinados a mejorar la eficacia y la sostenibilidad de la política de cohesión como son el JASPERS, JASMINE y JEREMIE, todos ellos en colaboración con el BEI y otras instituciones financieras.

Entre los mismos, el enfoque del programa JEREMIE resulta semejante al de JESSICA al destinarse a la promoción de los instrumentos de ingeniería financiera, recogándose en el siguiente cuadro sus principales características.

Mientras, los programas JASPERS y JASMINE operan como instrumentos de apoyo y asistencia técnica a las autoridades de gestión, teniendo las siguientes características fundamentales:

- a. **JASPERS (Ayuda conjunta en apoyo de proyectos en regiones europeas)** es un instrumento de asistencia técnica para los doce Estados miembros que se incorporaron a la UE en 2004 y 2007. Su objetivo es proporcionar a estos países la ayuda necesaria para preparar grandes proyectos de alta calidad cofinanciados por los fondos de la UE.



- b. **JASMINE (Acción conjunta para apoyar a las instituciones de microfinanciación en Europa)** está dirigido a proporcionar asistencia técnica y apoyo financiero a las entidades no bancarias que conceden microcréditos, ayudándolas a mejorar la calidad de sus operaciones, desarrollarse y hacerse viables.

JEREMIE Joint European Resources for Micro to medium Enterprises

De forma semejante a otros instrumentos financieros como el mencionado programa JESSICA, el programa JEREMIE se ha implementado en 2007-2013 con el fin de **promover el uso de instrumentos de ingeniería financiera para mejorar el acceso de las PYME a la financiación a través de las intervenciones de los Fondos Estructurales** (en este caso de FEDER).

El programa es una iniciativa de la Comisión Europea desarrollada junto con el Fondo Europeo de Inversiones mediante la que los Estados pueden utilizar las subvenciones provenientes de los Fondos Estructurales con el objeto de invertir en instrumentos reembolsables como fondos de capital riesgo, de préstamo o de garantía.

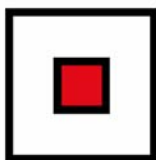
Los ámbitos a los que se pueden destinar este programa son diversos, pudiéndose destacar los siguientes:

1. La creación de nuevas empresas o la expansión de las existentes;
2. El acceso de las empresas (particularmente PYME) al capital de inversión, con el fin de modernizar y diversificar sus actividades, desarrollar nuevos productos, y garantizar y ampliar su acceso a los mercados;
3. La investigación y el desarrollo orientados a la empresa, la transferencia de tecnología, la innovación y el espíritu empresarial;
4. La modernización tecnológica de las estructuras productivas para contribuir a alcanzar los objetivos de una economía baja en emisiones de carbono;
5. Las inversiones productivas que permitan la creación y el mantenimiento de empleos estables

El mecanismo de financiación es similar a JESSICA, de forma que las contribuciones del FEDER se asignan a fondos de préstamos, de garantía o de capital riesgo para invertir en empresas y los beneficios generados se reinvierten. Así, se produce un **efecto palanca contribuyendo a reciclar los fondos públicos, impulsar la participación del capital privado e incrementar la sostenibilidad y el impacto de los recursos públicos**.

Es de destacar la **flexibilidad en la financiación de los programas que permite JEREMIE, de forma que permite adaptar el sistema y producto de financiación elegido finalmente** (inversiones en acciones, deuda o garantía) a las necesidades específicas de cada país o región.

Por otro lado, las autoridades de gestión también pueden optar por canalizar los recursos del programa a través de **fondos de cartera**, creados para invertir en varios fondos de inversión, lo que permite delegar en profesionales tareas asociadas a la gestión financiera del programa.



5.2. La oportunidad para la extensión de los instrumentos financieros innovadores en el diseño de los nuevos Programas Operativos

La Comisión se plantea como objetivo prioritario para el próximo período de programación lograr que los instrumentos financieros innovadores sean implementados en los nuevos programas operativos estatales y regionales para 2014-2020, con el fin de **ayudar a superar las limitaciones presupuestarias que inciden decisivamente en la capacidad inversora de las Administraciones Públicas en el actual contexto económico** generando un efecto multiplicador en la ejecución de los Fondos MEC.

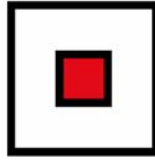
Este efecto multiplicador va a provenir no **solo de la incorporación de recursos privados al vehículo de inversión creado ad hoc para la puesta en marcha del Fondo Holding, sino también por la posibilidad de volver a reinvertir en la zona** los recursos de capital y beneficios aportados por los Fondos MEC durante los siguientes diez años.

El artículo 32 del RDC de los Fondos MEC establece que estos fondos van a poder emplearse para apoyar instrumentos financieros dentro de un programa, sobre la base de una evaluación ex ante que haya detectado necesidades de financiación, pudiendo combinarse con subvenciones, bonificaciones de intereses y subvenciones de comisiones de garantía.

a.- La integración de los nuevos instrumentos financieros en los Programas Operativos

Se prevé que las autoridades de gestión puedan ofrecer a los potenciales beneficiarios, a través de vehículos de financiación diseñados ad hoc, diversas formas de financiación que combinen las tradicionales subvenciones, con otro tipo de instrumentos como las bonificaciones de intereses o las subvenciones de comisiones de garantía.

Para ello, el Reglamento Financiero del Presupuesto de la UE, viene a regular en su título VII **el ámbito de aplicación y los principios aplicables a estos instrumentos financieros** para 2014-2020. En el siguiente cuadro se recogen estos principios básicos que deben guiar la gestión y ejecución financiera de estos instrumentos por parte de las autoridades de gestión.



Cuadro 5.1 Principios y condiciones aplicables a los instrumentos de financiación

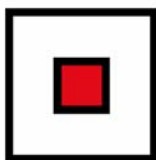
- 1) Los instrumentos financieros se utilizarán con arreglo a los principios de buena gestión financiera, transparencia, proporcionalidad, no discriminación, igualdad de trato y subsidiariedad, y de conformidad con sus objetivos y, si procede, la duración, fijados en el acto de base aplicable a dichos instrumentos financieros.
- 2) Los instrumentos financieros cumplirán lo siguiente:
 - deberán afrontar fallos de mercado o situaciones de inversión insuficiente que han demostrado su viabilidad financiera pero no han dado lugar a una financiación suficiente procedente de fuentes de mercado;
 - adicionalidad: los instrumentos financieros no deberán ser destinados a sustituir los del Estado miembro, ni la financiación privada, ni otra intervención financiera de la Unión;
 - no distorsión de la competencia en el mercado interno y coherencia con las normas en materia de ayuda estatal;
 - efecto palanca: la contribución de la Unión a un instrumento financiero se destinará a movilizar una inversión global que exceda del tamaño de la contribución de la Unión con arreglo a indicadores definidos de antemano;
 - convergencia de intereses: al aplicar los instrumentos de financiación, la Comisión se asegurará de la existencia de un interés común en alcanzar los objetivos de la política definidos para un instrumento de financiación, que podrá ser promovido mediante disposiciones como la coinversión, el requisito de compartir los riesgos o incentivos financieros, evitando al mismo tiempo conflictos de intereses con otras actividades de la entidad responsable;
 - los instrumentos financieros se establecerán sobre la base de una evaluación *ex ante*, incluida una evaluación de la posible reutilización de recursos adicionales.

Fuente: Comisión Europea

Las orientaciones de la Comisión para la elaboración de los mismos Programas Operativos prevén que dentro de estos programas se incluya un **apartado específico con el fin recoger la previsión de incorporación a estos programas de los nuevos instrumentos financieros** de acuerdo al artículo 87 del RDC de los Fondos MEC. En dicho apartado se deberá incluir su descripción detallada, así como el alcance previsto y las intenciones del Estado miembro al respecto.

b.- El fortalecimiento de los procesos de evaluación en la integración de los nuevos instrumentos financieros dentro de los Programas Operativos

La propuesta de RDC de la Comisión para los Fondos MEC 2014-2020 plantea que los diversos fondos puedan ser empleados para apoyar instrumentos financieros innovadores a fin de contribuir a la consecución de objetivos específicos fijados en una prioridad de inversión **sobre la base de una evaluación ex ante que haya detectado deficiencias de mercado o situaciones de inversión subóptimas, así como necesidades de inversión específicas.**



Estas evaluaciones ex ante deben valorar la potencial implantación de los instrumentos financieros realizando una estimación concreta de las cuantías requeridas en los proyectos y actuaciones elegibles, indicando el nivel de las necesidades de inversión pública y su alcance, incluidos los tipos de instrumentos financieros en los que se vaya a apoyar su financiación, abordando las siguientes dimensiones de estudio:

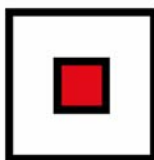
- La evaluación del **valor añadido** de los instrumentos financieros (apoyados con fondos del MEC)
- La **estimación de los recursos públicos y privados adicionales necesarios** para complementar las necesidades de los proyectos estudiados.
- La **estrategia de inversión propuesta**, así como un examen de las medidas de ejecución.
- Las **experiencias que hayan podido llevarse a cabo en 2007-2013 a la hora de implementar instrumentos financieros semejantes** (como las recogidas a continuación en el caso del Estado español).

En todo caso, según contempla la Comisión, **la inclusión de los instrumentos financieros innovadores puede también acometerse con posterioridad al diseño inicial del programa, si la valoración ex ante requerida para cada instrumento no está necesariamente completada en el momento de presentar el programa operativo.**

En todo caso, sería recomendable que se trate de definir ya en el propio Programa Operativo inicialmente definido si el uso de los instrumentos financieros está definido o y si está en proceso de estudio o planificación¹⁹.

En todo caso, desde una perspectiva temporal se contempla una cierta flexibilidad en la incorporación de este tipo de instrumentos financieros en el marco de los Programas Operativos, lo que facilita que sea factible **ir incorporando este tipo de instrumentos conforme vaya avanzando la ejecución de los Programas Operativo a lo largo del período 2014-2020.**

¹⁹ Así, por ejemplo, las evaluaciones ex ante de los Programas Operativos FEDER y FSE para 2014-2020 que han puesto en marcha a finales de 2013 diversas autoridades de gestión regionales del Estado (CCAA), se incluye ya una sección específica destinada al estudio del nivel de implementación de estos instrumentos financieros, así como de las ITIs a nivel regional y local.



Experiencias recientes en la incorporación de instrumentos innovadores de financiación a lo largo del proceso de implementación de los programas

Durante el período 2007-2013 en el propio Estado español se han llevado a cabo diversas evaluaciones en los últimos dos años con el fin de optimizar los fondos disponibles sin ejecutar y las asignaciones financieras programadas en un principio, reorientándolos a la financiación de nuevos proyectos que engarzan en la lógica de financiación del programa JESSICA y, por ende, en el de los instrumentos financieros innovadores.

En el marco del período de programación 2007-2013 las autoridades de gestión en el Estado español como es el caso de los Programas Operativos FEDER 2007-2013 implementados en CCAA como Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia en las que se han llevado a cabo diversas evaluaciones de dichos programas con el fin de estudiar la potencial implementación de la iniciativa JESSICA hasta el último año de ejecución 2015

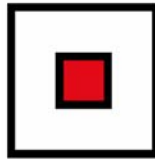
Resulta de interés comprobar que en las recomendaciones de actuaciones a integrar en este proceso de reprogramación de los Programas Operativos gestionados por autoridades regionales en 2014-2020 se ha planteado realizar un especial énfasis en la inclusión de actuaciones a financiar por JESSICA asociadas a inversiones en infraestructuras y servicios complementarios a la promoción de viviendas, como la promoción de equipamientos sociales y terciarios incluidos en los planes integrales de desarrollo urbano.

En este orden de cosas, los Fondos del MEC podrán emplearse para apoyar instrumentos financieros **dentro de uno o varios programas**, incluso cuando estén organizados a través de fondos Holding, a fin de contribuir a la consecución de los objetivos específicos fijados en una prioridad.

c.- Tipos de instrumentos financieros a incorporar en los Programas Operativos

En el marco del referido apartado del Programa Operativo destinado a estos instrumentos financieros, se deberá **identificar aquellos objetivos específicos del programa operativo que se pretenden alcanzar mediante la implementación de los mismos**, planteándose para ello dos tipologías de instrumentos a seleccionar por la autoridad de gestión:

- a. **Instrumentos financieros gestionados por la autoridad competente de cada programa operativo a nivel nacional, regional, transnacional o transfronterizo** según los términos del Artículo 32 del RDC (que permite incrementar un 10% la tasa de cofinanciación de la UE).
- b. **Instrumentos financieros implantados en el ámbito de la Unión y mencionados en el Artículo 33 del RDC** (que permite incrementar la tasa de cofinanciación de la UE hasta el 100 %).



En este orden de cosas, se debe destacar la diversidad de modalidades de gestión que se contemplan para la puesta en marcha y gestión de la primera de las tipologías referidas, de forma que podrán generarse un vehículo de inversión ad hoc, creado en virtud de la legislación nacional y que reúna recursos de diversas fuentes del sector público y privado, o en su caso delegar la gestión en gentes financieros privados ya establecidos (por ejemplo entidades de crédito)²⁰.

d.- El papel estratégico de los Fondos Holding como mecanismos de gestión financiera

Los diversos instrumentos financieros que sean seleccionados finalmente por parte de las autoridades de gestión, junto con la aportación que provenga de las subvenciones de los Fondos MEC en 2014-2020, pasará a formar parte de un Fondo Holding.

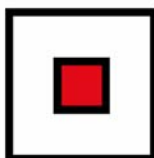
Estos Fondos Holding a los que se destine las subvenciones provenientes de los Fondos MEC junto con la cofinanciación a través de recursos públicos y privados, podrán ser gestionados a través de intermediarios financieros que se seleccionarán con procedimientos abiertos, transparentes, proporcionados y no discriminatorios, evitando los conflictos de intereses²¹.

Como se ha subrayado, el elemento clave para recomendar la implementación de estos Fondos se asocia a que el propio mecanismo de financiación gestionado a través del Fondo Holding permite que, conforme se devuelvan las ayudas y préstamos, los **recursos del fondo puedan ser reinvertidos en el ámbito territorial y sectorial objeto del proyecto** bien como inversiones adicionales, bien como remuneración preferencial de inversores públicos o privados, si procede o incluso para el reembolso de costes de gestión y tasas.

²⁰ El artículo 33 del RDC indica que la autoridad de gestión que opta por incluir la implementación de instrumentos financieros innovadores, podrá:

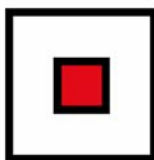
- a) Invertir en el capital de entidades jurídicas existentes o de nueva creación, incluidas las financiadas con otros Fondos del MEC, dedicadas a la ejecución de instrumentos financieros coherentes con los objetivos de los respectivos Fondos del MEC, y que asumirán tareas de ejecución; el apoyo a tales inversiones se limitará a los importes necesarios para ejecutar nuevos instrumentos financieros coherentes con los objetivos del presente Reglamento.
- b) Confiar las tareas de ejecución a entidades como el Banco Europeo de Inversiones; instituciones financieras internacionales de las que un Estado miembro sea accionista, o instituciones financieras establecidas en un Estado miembro con un fin de interés público y bajo el control de una autoridad pública, seleccionadas de conformidad con la normativa de la Unión y nacional aplicable, o un organismo de Derecho público o privado seleccionado de conformidad con la normativa de la Unión y nacional aplicable;
- c) Asumir directamente tareas de ejecución, en el caso de instrumentos financieros consistentes únicamente en préstamos o garantías.

²¹ En el informe precedente publicado por el Observatorio Vasco de la Vivienda se realiza una descripción detalla de este tipo de mecanismos de financiación a modo de Fondos Holding, identificando diversas experiencias de Fondo Holding implantadas en el marco del JESSICA.



Por lo que concierne a los procesos de selección de los proyectos y actuaciones a incluir en el Programa Operativo que sean susceptibles de ser financiados a través de estos instrumentos, se debe tener presente que los **proyectos financiados deben ser capaces de generar ingresos de cara a asumir la devolución de los préstamos, en su caso, así como rentabilidades positivas con el fin de remunerar el capital invertido o el principal prestado.**

Asimismo, los beneficiarios de las ayudas o préstamos recibidos a través de los instrumentos financieros **podrán recibir subvenciones u otro tipo de asistencia de otros programas**, siempre y cuando se cumpla con la normativa aplicable a escala de la UE en materia de ayudas públicas. En todo caso, estos beneficiarios deberán llevar registros independientes para cada fuente de financiación de cara a su justificación o auditoría.



6. CONCLUSIONES

En el contexto económico y presupuestario actual, la búsqueda y gestión de nuevos instrumentos de financiación viene a situarse como uno de los retos estratégicos para el devenir de las políticas públicas en los Estados y regiones de la UE.

El conocimiento del nuevo enfoque y el contenido previsto para el MFP 2014- 2020 permite identificar las prioridades de inversión de la política de la UE, así como las oportunidades para las autoridades de gestión de cara al fortalecimiento de la financiación de sus políticas y programas.

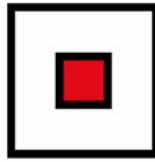
El nuevo enfoque de las propuestas de la Comisión para los Reglamentos de los Fondos MEC (con especial interés en el caso de FEDER para el objeto del informe) y la propuesta del Reglamento de Disposiciones Comunes, vienen a evidenciar la oportunidad de apostar por la implementación de estrategias de desarrollo urbano sostenible desde un enfoque integrado, en el que se incluyan estrategias de inversión innovadoras.

En este campo, el informe permite poner de relieve la oportunidad de financiación que se abre para los actores que logren diseñar programas innovadores desde un enfoque integrado que ofrezca una respuesta eficaz a las necesidades de barrios, ciudades y regiones.

Estos programas podrían combinar actuaciones en materia de rehabilitación y regeneración urbana a través de la mejora de la eficiencia energética del parque de vivienda, junto con programas destinados a luchar contra la exclusión social y el fomento del empleo en sectores como el de la rehabilitación.

A modo de aprendizajes para el horizonte 2020, durante el período 2007-2013 se han venido implementando proyectos y actuaciones que son identificados por la Comisión como buenas prácticas para el perfeccionamiento de las políticas de vivienda estatales y regionales en 2014-2020.

Entre estas buenas prácticas destacan los programas que han incluido la implementación de estrategias integrales de desarrollo urbano sostenible, así como a la aplicación de instrumentos financieros innovadores como JESSICA que la Comisión plantea extender al conjunto de la financiación de programas europeos. Un análisis detallado de las mismas puede ofrecer a las autoridades de gestión aprendizajes para el mejor diseño de los nuevos Programas Operativos.



Por lo que concierne de forma específica al diseño de estrategias de financiación asociadas a sectores como el de la vivienda, las autoridades de gestión de los Programas Operativos estatales y regionales, así como las propias ciudades deberían optimizar los recursos e incentivos que ofrece la adopción de los instrumentos financieros innovadores, facilitando la Comisión una serie de puntos clave a tener en cuenta para su implementación:

- La importancia de partir de una evaluación ex ante y un diagnóstico compartido, que facilite el diseño y puesta en marcha de los programas a financiar, a partir de un acuerdo de consenso entre los diversos niveles de la Administración (autoridades de gestión, gobiernos regionales y entidades locales).
- La necesidad de un enfoque integrado de que permita generar sinergias entre los programas ya en marcha en las zonas de actuación y facilite la coordinación de actuaciones en el marco de una respuesta integral a las necesidades de los beneficiarios de las zonas objeto de actuación.
- La pertinencia de promover el partenariado público-privado en el diseño y fomento de los programas de desarrollo urbano sostenible. Va a resultar fundamental lograr acuerdos y visiones compartidas entre todos los actores que pueden coadyuvar en un mayor acceso a la financiación comunitaria y unos logros superiores en el impacto de los programas.
- La pertinencia de aplicar estrategias de inversión innovadoras que incluyan herramientas como sistemas de garantías o préstamos bonificados, que vayan más allá de la gestión de las subvenciones provenientes de los Fondos MEC, facilitando el retorno de la inversión a las comunidades, mediante vehículos de inversión como los Fondos Holding, combinando la financiación proveniente de los Fondos MEC con otros instrumentos financieros público-privados.
- La oportunidad de situar estos programas en el horizonte de la Estrategia Europa 2020, así como dentro de las prioridades de los Fondos MEC para el próximo período, mediante la financiación de actuaciones vinculadas con la mejora de la eficiencia energética del parque de viviendas, integradas con otro tipo de proyectos socio-económicos como las que tienen que ver con medidas de lucha contra la exclusión residencial en zonas especialmente desfavorecidas.