



Para que los ciudadanos europeos vuelvan a confiar en Europa

Una expectativa creada ante la Presidencia portuguesa de la UE

**Contribución del Eixo Atlântico a la Presidencia de Portugal
Propuestas sobre el Marco Financiero Plurianual y los proyectos de reglamentos
relativos a la cooperación territorial europea**



junio 2020



Nota previa

El **EIXO ATLANTICO – Eixo Atlántico del Noroeste Peninsular**, una asociación transfronteriza de desarrollo territorial a través de la cooperación, creada en 1992 e integrada por municipios y entidades de Administración Local que configuran el sistema urbano de la Euro-región Galicia-Norte Portugal. Con base en la vasta experiencia adquirida por sus asociados en el campo de la cooperación transfronteriza y su experiencia en la participación de la cooperación territorial europea, en sus diversas dimensiones, incluida la cooperación exterior, promueve un amplio debate sobre los principales problemas y desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea y que se sitúan ante el futuro de la política de cohesión.

Proporcionar un proceso de convergencia regional del PIB *per capita* de los territorios transfronterizos de Portugal y de España, aproximando sus niveles de riqueza, bienestar y progreso es nuestra ambición. Las políticas públicas de la próxima década serán cruciales para la sostenibilidad de nuestros territorios.

De manera sintética y no descriptiva, presentamos nuestra contribución para el futuro de Interreg, retomando las propuestas de naturaleza y ámbito más estratégico-políticas¹ a las que añadimos nuestras propuestas sobre los proyectos de reglamento relativo a la cooperación territorial europea.

Propuestas sobre el Marco Financiero Plurianual

1 | El Marco Financiero Plurianual 2021-2027 debe ser la expresión financiera de la afirmación del proyecto común europeo y no debe ser soportado por la reducción de la Política de Cohesión.

Estamos ante un presupuesto más centralizado y direccionado, dado el crecimiento significativo de las políticas gestionadas directamente por la Comisión Europea y por la reducción de las políticas que más ponen en valor el principio de subsidiariedad y que confieren mayor margen de maniobra a los Estados miembros (Política de Cohesión y la PAC).

Las otras políticas de la EU no deben ver crecer su presupuesto a costa de la reducción del presupuesto de la Política de Cohesión y la Política Agrícola Común y de Desarrollo Rural.

¹ Contribución del Eixo Atlántico a la Presidencia de Portugal – Propuestas para el éxito de la presidencia. Junio 2020

Este abordaje no puede dejar de interpretarse como una tentativa de aproximación a las tendencias políticas a las que les gustaría ver una Política de Cohesión residual, con una reducción de su participación en el presupuesto común, lo que consideramos sería un error estratégico de grandes consecuencias, sobre todo porque los valores propuestos por la Comisión permiten que la Política de Cohesión se aproxime a los valores actuales, mientras que los de las demás políticas crecen significativamente.

- 2 | El eventual alargamiento temporal del Marco Financiero Plurianual 2014-2020, asociado a un eventual refuerzo de su dotación financiera, lleva aparejado algunos riesgos, debiendo exigirse un compromiso firme sobre la conclusión de las negociaciones sobre el próximo Marco Financiero Plurianual y su puesta en marcha.**

La prolongación en el tiempo del ciclo de programación actual de los fondos estructurales y de inversión 2014-2020, en respuesta a las dificultades de

La prolongación del ciclo de programación actual de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos 2014-2020, como respuesta a las dificultades para llevar a cabo los programas actuales (dificultades que no son ni generales ni uniformes y ciertamente tienen diferentes causas) conlleva riesgos que deben tenerse en cuenta.

La prolongación por otros 1 o 2 años, incluso si va acompañada de un aumento de los recursos financieros, en previsión de fondos, puede aliviar la presión para el lanzamiento y la puesta en funcionamiento del próximo ciclo 2021-2027, lo que brinda a los detractores de la Política de Cohesión la oportunidad de reclamar el aplazamiento, condicionar y limitar el próximo MFP, alegando la existencia de nuevas medidas financieras para devaluar el MFP.

Propuestas sobre la cooperación territorial europea



- 3 | La presidencia de Portugal debe estimular la creación de una Estrategia Macrorregional Europea para el Atlántico, que no se limite a una estrategia marítima sino que promueva una estrategia de desarrollo regional para todo el territorio, litoral e interior.**

Como Estado miembro que participa en la Estrategia Marítima Europea para el Área Atlántica y que tiene en cuenta la realidad del Brexit, Portugal debe promover la creación de una nueva estrategia macrorregional europea para el área atlántica, en coordinación con la estrategia marítima existente e integre a las regiones del llamado Arco Atlántico así como a las Azores, Madeira y las Islas Canarias.



Como Estado miembro que participa en la Estrategia Marítima Europea para el Área Atlántica, Portugal, que tiene la zona económica marítima exclusiva más grande de la UE, está ciertamente interesado, junto con España, Francia e Irlanda en desarrollar una Estrategia Macrrregional que también incluya el desarrollo de los territorios del interior (*hinterland*) integrados en las cuencas hidrográficas existentes frente al Atlántico, como sucede hoy en día con las estrategias macrorregionales del mar Báltico y los mares Adriático y Jónico.

Para que sea eficaz, se sugiere que la iniciativa de la Presidencia portuguesa de invitar a la Comisión Europea a presentar una propuesta de Estrategia, tenga lugar a más tardar en marzo de 2021, para permitir la aprobación del Consejo Europeo bajo la presidencia francesa en 2022.

4 | La cooperación transfronteriza no puede limitarse a las NUT III de frontera.

La consolidación de un espacio de cooperación transfronteriza debe responder a las dinámicas de cooperación que se desarrollan o se inician en él, no limitándose a ser una proyección espacial de una línea de frontera nueva y artificial. Debe integrar, por tanto, a las entidades que aportan valor añadido al desarrollo regional armonioso y equilibrado.

De hecho, si se pudiera entender una limitación a las NUT III de la frontera para las acciones de cooperación que impliquen una intervención directa en el territorio, esta limitación es totalmente reductora, por ejemplo, al hablar de acciones de innovación, emprendimiento social, etc., especialmente en los territorios de baja densidad poblacional y más deprimidas económicamente.

5 | El recurso exclusivo al criterio de población para el reparto de los fondos en los diferentes territorios transfronterizos ha originado una continua reducción de los recursos financieros destinados al espacio de cooperación transfronteriza Portugal-España.

El criterio “población” tradicionalmente utilizado por la Unión Europea en el reparto de los recursos financieros atribuidos a la cooperación territorial europea penaliza fuertemente a los territorios con peores indicadores de cohesión, por ser los que presentan menor población. Esto tiende a perpetuar las desventajas socioeconómicas de estos territorios con respecto las restantes regiones europeas, presentando un resultado perverso y contrario a los objetivos de la Política de Cohesión.

Este resultado perverso puede mitigarse mediante el uso combinado de los conceptos de población, densidad de población, PIBpc y empleabilidad.

6 | La cooperación territorial europea debe disponer de una dotación equivalente a, por lo menos, el 5% de la dotación de la Política de Cohesión y su financiación debe atender a su naturaleza supranacional, siendo sus recursos financieros atribuidos a los programas y no a los Estados miembros.



La cooperación territorial europea se asume, hoy en día, como el principal instrumento de apoyo a la plena concretización del mercado único, teniendo en cuenta que las regiones transfronterizas internas son hoy las regiones en las que más se siente la necesidad de completar el mercado único y la principal respuesta a la necesidad de crear una ciudadanía europea efectiva y sentida por los ciudadanos europeos en su día a día.

De persistir la cuantificación de la contribución financiera de los Estados miembro para cada programa Interreg, la misma no deberá constar en el texto del programa y en su comunicación, ni debe ser considerada como criterio para la gestión financiera del programa.

La cooperación territorial europea no debe ver reducida su tasa de cofinanciación al 70%. Esta reducción, añadida al no aumento del nivel de prefinanciación del programa, introduce el riesgo de que se reduzca significativamente la participación de muchas instituciones relevantes que desarrollan un importante papel en los territorios de cooperación, pero no cuentan con gran capacidad financiera.

La tasa de cofinanciación a nivel de cada programa debe ser del 85%.

La Comisión debe pagar una prefinanciación basada en la contribución total de cada fondo Interreg a un nivel significativamente más alto de lo esperado, al menos 4%, para permitir, a su vez, una prefinanciación de las operaciones de al menos el 25% del apoyo total aprobado. En caso de recursos financieros insuficientes, se debe dar prioridad a las operaciones promovidas por entidades creadas para desarrollar iniciativas para la cooperación territorial europea, con personalidad jurídica y actividad permanente, por AECT y otras entidades sin ánimo de lucro.

7 | De manera general, pero con necesidad de ajustes, se debe apoyar la propuesta de reglamento relativo a la creación de un mecanismo para eliminar los obstáculos jurídicos y administrativos transfronterizos.

A pesar de que evidencia cierta timidez, consideramos muy positiva la propuesta de reglamento relativo a la creación de un mecanismo que permite que en una región transfronteriza de un Estado miembro (EM) se apliquen las disposiciones legales de otro EM, siempre que estas solucionen un obstáculo jurídico que dificulte la ejecución de un proyecto común.

La cooperación territorial europea debe ser fortalecida, tanto en lo que respecta a sus objetivos estratégicos y operativos como a los modelos institucionales para su aplicación. Las entidades creadas para el desarrollo de iniciativas para la cooperación territorial europea, con naturaleza jurídica y actividad permanente, incluidas las AECT, deben disponer de un régimen jurídico, financiero y fiscal propio y común que atienda a la naturaleza y ámbito supranacional de su actuación y no esté condicionado por el régimen aplicable en función de donde tenga ubicada su sede.

La experiencia en la aplicar la figura de las AECT pone de relieve la necesidad de eliminar los obstáculos todavía existentes para su creación, derivados de las restricciones e incertidumbres de las administraciones de los Estados miembros, al tiempo que es importante simplificar los procedimientos relativos a la transformación en AECT de entidades con personalidad jurídica ya existentes.

8 | La propuesta de reglamento relativo a la creación de un mecanismo para eliminar los obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto transfronterizo, deberá ser más ambiciosa y no limitarse a aspectos de procedimiento, aunque estos sean importantes.

Cuando se cumplen 30 años de la cooperación territorial europea, la Unión Europea debe tener la ambición de promover un marco jurídico nuevo para la cooperación territorial, orientado a los ciudadanos y dirigido a solucionar sus problemas. A día de hoy, la población, las organizaciones y las empresas exigen una articulación entre las políticas territoriales y sectoriales, así como que esta interacción se materialice en soluciones prácticas y efectivas aplicables a su vida cotidiana.

Así, **la propuesta de reglamento debe:**

- a) Cubrir el papel y las funciones de las entidades creadas para el desarrollo de iniciativas de cooperación territorial europea, con naturaleza jurídica y actividad permanente;
- b) Ajustar el concepto de "obstáculo jurídico" para cubrir las disposiciones legales relativas al régimen jurídico-administrativo y fiscal de las entidades creadas para el desarrollo de iniciativas de cooperación territorial europea, con naturaleza jurídica y actividad permanente;
- c) Sin perjuicio de la naturaleza opcional que la propuesta de reglamento define para el mecanismo, el proyecto de reglamento no deberá limitar la iniciativa de su aplicación a los Estados miembro, debiendo prever procedimientos que aseguren la concreción de las iniciativas promovidas por las entidades creadas para el desarrollo de iniciativas para la cooperación territorial europea, con naturaleza jurídica y actividad permanente.

9 | El ámbito de la propuesta de reglamento relativo a un mecanismo para eliminar los obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto transfronterizo más amplio que los fondos estructurales y de inversión exige un procedimiento de comitología específico.

El procedimiento de comitología deberá prever la creación de un comité específico para la creación de un mecanismo para eliminar los obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto de cooperación territorial, cuyo ámbito es más amplio que el de los fondos europeos estructurales y de inversión.

El papel previsto para el Comité de Coordinación de los Fondos Europeos Estructurales y de Inversión para ayudar a la Comisión Europea, en el Reglamento (EU) nº 182/2011, es reductor y no favorece el pleno desarrollo de los objetivos programáticos de la propuesta de reglamento.

La Comisión debe contar con la asistencia del Comité de Coordinación de la Cooperación Territorial Europea, que incluya coordinadores nacionales y regionales designados por los Estados miembros.

Para favorecer el acompañamiento estratégico y operativo efectivo de la cooperación territorial europea, el reglamento debe prever que la Comisión promueva un Foro anual europeo de entidades de cooperación territorial europea con naturaleza jurídica y actividad permanente, dirigido a analizar y evaluar la aplicación del presente reglamento y de la cooperación territorial europea en general.



Con el objetivo de apoyar la labor del foro anual referido en el párrafo anterior, la Comisión debe también promover la creación de un Observatorio Europeo de la Cooperación Territorial.

10 | Los programas Interreg deberán incorporar un modelo de gestión adaptado a su naturaleza supranacional y acoger los principios del código de conducta europeo sobre asociaciones en el ámbito de los FEEL.

El modelo de gestión de los programas de cooperación territorial europea deberá atender a las especificidades de la cooperación y a su incidencia supranacional, no pudiendo ser, por tanto, una simple copia del modelo reglamentario previsto para los programas sectoriales o regionales del *main stream*.

Debe establecerse un marco legal para alentar la participación de entidades creadas para desarrollar iniciativas para la cooperación territorial europea, con una naturaleza jurídica y actividad permanente, en la gestión de programas, a través de un marco regulador abierto y objetivo, especialmente recurriendo a la figura de las inversiones territoriales integradas.

El papel de los organismos intermedios, incluida la gestión de las inversiones territoriales integradas, debe asentarse, de igual manera, en un procedimiento público de presentación de candidaturas abierto a las entidades creadas para el desarrollo de iniciativas de cooperación territorial europea, con naturaleza jurídica y actividad permanente. De esta forma, se podrá poner en valor la participación de los sistemas urbanos para extender los resultados a las zonas rurales que podrán por tanto beneficiarse mejor de la solidaridad europea.

Los Estados miembros no deberían tener posibilidad de, *a priori*, inviabilizar la figura de inversión territorial integrada y el desarrollo de estrategias de desarrollo territorial o local.

11 | Promover un verdadero acompañamiento estratégico y operativo de la cooperación territorial europea a nivel europeo y de cada programa.

El acompañamiento de los programas de cooperación territorial europea en el ámbito estratégico y operativo es un elemento crítico para centrarse en los objetivos y obtener los resultados esperados.

Los comités de acompañamiento deberán desempeñar un papel más importante y decisivo en el acompañamiento de los programas. La presentación del programa a la Comisión Europea debe estar precedida de la constitución del comité de acompañamiento y acompañar un parecer de este órgano sobre la propuesta presentada.

El comité de acompañamiento debe incluir, asimismo, representantes de los organismos creados conjuntamente en toda la zona del programa o en parte de esta, incluyendo a las entidades creadas para el desarrollo de iniciativas para la cooperación territorial europea, con naturaleza jurídica y actividad permanente, así como las AECT.
