



COMISIÓN EUROPEA
DIRECCIÓN GENERAL
DE POLÍTICA REGIONAL
Elaboración, Impacto, Coordinación y Evaluación

Seminario

Gestión futura de los Fondos estructurales: ¿ cómo repartir las responsabilidades?"

Bruselas, 3 y 4 de marzo de 2003

La incentivación del desarrollo mediante la inversión pública con la ayuda de los Fondos Estructurales desde 1989 ha inducido a un aprendizaje recíproco a los Estados miembros, las regiones, las autoridades locales, los interlocutores económicos y sociales y la Comisión.

Aunque las competencias en la gestión de los Fondos Estructurales se comparten, la responsabilidad real de dicha gestión recae principalmente en los Estados miembros a nivel nacional y regional. Sin embargo, de conformidad con el artículo 274 del Tratado, la Comisión es la única responsable en última instancia de la ejecución del presupuesto y de la buena gestión de los Fondos Estructurales.

La reforma de 1999 reforzó claramente la descentralización, pero, como contrapartida, intensificó el control en última instancia por parte de la Comisión.

El sistema actual se basa en normas uniformes que se aplican en todos los Estados miembros. Sin embargo, la realidad pone de manifiesto prácticas diferentes que son consecuencia de situaciones políticas y administrativas distintas. Amparada por una normativa uniforme, se ha impuesto una diferenciación de hecho.

La ampliación permitirá la incorporación de Estados miembros con estructuras y métodos administrativos y financieros muy alejados de los de los Estados miembros actuales.

Por todo ello, se impone una reflexión abierta sobre la futura gestión de los Fondos Estructurales y, más concretamente, sobre la división de las responsabilidades a partir de 2007.

MESA REDONDA

¿Qué lecciones se pueden aprender del sistema 2000-2006?

1. La reforma de 1999 tenía como objetivo una mayor descentralización.
 - ¿Tienen realmente los Estados miembros más responsabilidades de programación, seguimiento, gestión, evaluación y control?
 - ¿Han permitido los Estados miembros que se transfiera la delegación de responsabilidades del poder central hacia los poderes regionales?
 - ¿Ha cumplido la Comisión el contrato de Berlín en lo que se refiere al equilibrio entre la subsidiariedad y el refuerzo del control?
2. ¿Se ha logrado el objetivo de la simplificación de la gestión de los Fondos Estructurales?
 - En caso negativo, ¿por qué?
 - ¿Es por la normativa comunitaria adoptada por el Consejo, por la normativa de la Comisión, por las prácticas de la Comisión, por la diversidad de instrumentos (4 Fondos, etc.), por las normas de subvencionabilidad, etc?
 - ¿Es por las reglamentaciones nacionales y regionales y sus prácticas, que se añaden a la normativa comunitaria o la interpretan? ¿Son necesarias?
 - ¿Qué valoración puede hacerse?
 - ¿Qué valor añadido del sistema actual debe mantenerse?
 - ¿Qué hay que suprimir?
 - ¿Qué correlación debe introducirse entre procedimiento y contenido?
 - Incluso con una mayor subsidiariedad, la responsabilidad en última instancia de la Comisión, en virtud del artículo 274, como garante del interés comunitario, ¿debe mantenerse o debe interpretarse dicha responsabilidad de manera diferente?
 - ¿Debe hacerse evolucionar el sistema de la gestión y el control de la regularidad (situación actual) hacia la gestión y el control de los resultados, o hacia una combinación de ambos conceptos?

- ¿Es necesario disponer de un sistema uniforme o de un sistema diferenciado?
-

Tema 1

¿Cómo se dividen las responsabilidades entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones?

1. El artículo 274 del Tratado confiere a la Comisión la responsabilidad de ejecutar el presupuesto y la de garantizar la buena gestión financiera (Reglamento Financiero).

La responsabilidad real recae en los Estados miembros, las regiones y las entidades locales, mientras que la responsabilidad jurídica financiera recae en última instancia en la Comisión.

¿Es esta última ficticia o necesaria, como garante de los procedimientos contemplados en la normativa, o es también garante de los resultados esperados y previstos, en su caso?

¿Cómo evalúa usted el valor añadido que aporta la Comisión mediante la responsabilidad derivada del artículo 274?

¿En qué aspectos propone usted concentrar la responsabilidad de la Comisión para preservar o reforzar el interés comunitario?

- ¿Únicamente en la ejecución y la buena gestión financiera?
- ¿En los resultados derivados de la asignación y la ejecución financieras?

2. ¿Debe ser la responsabilidad de los Estados miembros más importante que en el sistema actual?

- En vista de las distintas experiencias, ¿qué justificaría tal refuerzo?
 - Los retrasos en la ejecución.
 - Una cooperación con la Comisión demasiado difícil o burocrática.
 - La aplicación de normas comunitarias y su control por parte de la Comisión.
 - Una calidad administrativa muy variable en función de los Estados que les incitaría a incumplir las condiciones comunitarias o las impuestas por la Comisión.
 - ¿Cuáles son los límites necesarios en la delegación de responsabilidades a los Estados para poder garantizar el respeto del interés comunitario y el necesario ejercicio de las responsabilidades de la Comisión?

- La gestión financiera y el control.
 - Los resultados de las financiaciones y las consecuencias sobre las financiaciones.
 - La cooperación.
 - Las condiciones de rendimiento de cuentas a nivel nacional y comunitario.
3. ¿Debe aumentar la responsabilidad de las regiones tanto con respecto a los Estados como a la Comisión?
- ¿Están dispuestos los Estados a conferir más responsabilidades a los responsables regionales y locales para garantizar una gestión que tenga más en cuenta la realidad y las necesidades regionales?
 - Dentro de un contexto de mayor delegación de responsabilidades a nivel nacional y regional, ¿es realmente necesario añadir a la normativa comunitaria reglamentaciones nacionales y regionales, e incluso locales?
 - ¿Debe ir acompañada la delegación de responsabilidades a nivel regional de garantías sobre la capacidad administrativa de gestión correspondiente?
4. ¿Debe ser menos rígida la división de responsabilidades entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones y adoptar la forma de contratos tripartitos o bipartitos, según proceda, para tener en cuenta las características específicas nacionales y regionales?
- Obligaciones de las partes.
 - Contenido de las medidas objeto de financiación.
 - Control de los gastos.

Tema 2

¿Sistema uniforme o diferenciado?

1. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de un sistema uniforme y de un sistema diferenciado, tanto ahora como en la Unión ampliada?

- (1) A continuación se recogen algunas ventajas y desventajas del sistema actual. ¿Están completas las listas? ¿Son correctas?

Ventajas	Desventajas
• Equidad de tratamiento entre Estados miembros y regiones • El sistema permite a la Comisión responsabilizarse del presupuesto de los Fondos Estructurales • Dicho sistema confiere a los Estados miembros la responsabilidad de la aplicación de los Fondos Estructurales • Las responsabilidades de la Comisión y las de los Estados miembros están claramente definidas • El sistema desarrolla la capacidad de los Estados miembros de planificación, gestión y control financieros y de control, seguimiento y evaluación	• Los procedimientos resultan "pesados" cuando se aplican a pequeñas intervenciones • Las normas de gestión y control financieros son excesivamente estrictas y no tienen en cuenta las variaciones de las prácticas nacionales • Pueden coexistir sistemas paralelos nacionales y comunitarios que generan complejidad • La participación de la Comisión en todos los programas y Estados miembros exige una gran inversión de recursos humanos.

- (2) Habida cuenta de que la Unión Europea en el futuro tendrá 25 ó 27 Estados miembros, ¿es posible en mantener un sistema uniforme de gestión de los Fondos Estructurales? ¿Es deseable? ¿Por qué?

2. ¿Qué justifica la aplicación de un sistema diferenciado en el futuro?

- (1) ¿En qué factores debe basarse dicha diferenciación? ¿Es la escala de la intervención un factor? ¿Qué escala en términos de valor financiero debería considerarse una forma "importante" de asistencia?
- (2) ¿Debe basarse la diferenciación en los distintos objetivos de los Fondos Estructurales? ¿Es esto equivalente al argumento de la proporcionalidad, o hay razones distintas de la escala que exigen que haya sistemas diferenciados para los distintos objetivos?

(3) Algunas de las complejidades de la gestión de los Fondos Estructurales radican en los distintos sistemas nacionales en materia de:

- Responsabilidades y poderes a nivel local, regional y nacional de planificación, selección de proyectos, suministro de una financiación adecuada, etc.
- Auditoría nacional y procedimientos de control, y
- Flujos de los pagos.

¿Hay otros ámbitos en los que los distintos sistemas nacionales generen complejidades? ¿Cómo puede introducirse la diferenciación respetando al mismo tiempo la necesidad de que la Comisión responda en un contexto de subsidiariedad máxima? Si los sistemas nacionales funcionan correctamente (por ejemplo, el Estado miembro posee una capacidad administrativa demostrable), ¿debe ello conducir a una diferenciación?

3. ¿Cuáles son los elementos fundamentales del sistema de gestión de los Fondos Estructurales que son necesarios para preservar la naturaleza comunitaria de la política de cohesión y dónde podría ser posible o deseable la diferenciación?

- Programación: número de documentos de programación, su contenido y condiciones para su adaptación.
- Negociación: socios de la negociación y duración de la negociación.
- Seguimiento: grado adecuado de cuantificación y periodicidad de la presentación de informes; papel del comité de seguimiento; funcionamiento de la reserva de eficacia, y principio de adicionalidad.
- Pagos: elementos esenciales y no esenciales para garantizar los flujos financieros y papel de N+2.
- Control: elementos fundamentales que deben ser uniformes y forma de comprobarlos.
- Evaluación: responsabilidad sobre las distintas fases del ciclo de la evaluación.

Tema 3

¿Qué método de aplicación debe elegirse?

1. ¿Debe hacerse evolucionar la programación plurianual?
 - ¿Es preferible mantener un enfoque uniforme por programa o comenzar a aplicar un método contractual menos rígido tripartito o bipartito (Estado, región, Comisión) para definir las condiciones de aplicación adaptadas a las condiciones nacionales y regionales a partir de condiciones generales fijadas a nivel comunitario?
 - ¿Debe mantenerse una única fuente financiera por objetivo (un solo Fondo) y, por tanto, por programa o contrato?
 - ¿Deben mantenerse las normas de subvencionabilidad comunitarias o aplicar las normas nacionales? ¿Se ha logrado el objetivo de la uniformización? ¿Es útil?
 - ¿Debe estar la Comisión implicada en el seguimiento de la gestión? En caso afirmativo, ¿cuál es el valor añadido de esta implicación para los Estados miembros y las regiones?
 - ¿Cooperación?
 - ¿Método de gestión?
 - ¿Evaluación?
 - ¿Prioridades comunitarias?
 - ¿Gestión financiera y control?
2. ¿Qué coherencia, complementación o analogías existen en el enfoque por proyecto entre los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión ?
3. ¿Es deseable llevar una gestión por objetivo? ¿Se puede hacer?
 - ¿Es necesario fijar una obligación de resultado con respecto a los objetivos establecidos en el momento de la programación o del contrato, junto con las correspondientes consecuencias financieras a nivel nacional o regional? ¿Es necesario establecer que la transferencia esté subordinada a los resultados?
 - ¿Es deseable fijar otra forma de condicionalidad? ¿Cómo obtenerla y medirla? ¿Debe recompensarse o sancionarse en función de los resultados?
 - ¿Debe aplicarse la proporcionalidad también en función de los importes en cuestión?
 - ¿Deben tenerse en cuenta los resultados del periodo 2000-2006 para efectuar la asignación financiera del período siguiente?

4. ¿En quién debe recaer la responsabilidad de la gestión financiera y del control?

- Si se estableciera una gestión totalmente descentralizada a nivel nacional y regional, ¿se podría contemplar como contrapartida de la desvinculación de la Comisión una declaración de garantías sobre el sistema de gestión y control que materializara el contrato de confianza ?
 - ¿Es aceptable y practicable una gestión financiera y un control centrados exclusivamente en los resultados obtenidos con respecto a los objetivos?
 - ¿Es preferible una gestión financiera y un control relativo a la regularidad de las cuentas, tal y como se practica actualmente?
-