

**Solo para uso interno**

**Posición de los Servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Contrato de Asociación y los programas en ESPAÑA para el período 2014-2020**

## Tabla de Contenidos

Introducción .....	3
1. LOS RETOS PRINCIPALES .....	4
2. PRIORIDADES DE FINANCIACIÓN .....	9
2.1 El aumento de participación en el mercado laboral y la productividad laboral, así como la mejora de las políticas de educación, de formación y de inclusión social, con especial atención a los jóvenes y los grupos vulnerables .....	10
2.2 Apoyo a la adaptación del sistema productivo a actividades de mayor valor añadido mediante la mejora de la competitividad de las pymes .....	11
2.3 Promoción de un entorno empresarial favorable a la innovación y el fortalecimiento del sistema de I+D e innovación .....	13
2.4 Hacer un uso más eficiente de los recursos naturales .....	14
3. FACTORES DE ÉXITO PARA UNA EJECUCIÓN EFICAZ .....	16
4. PRIORIDADES PARA LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA .....	17
ANEXOS	
A. Disposiciones para una programación y ejecución eficaces .....	19
B. Evaluación de las necesidades de financiación en relación con los objetivos temáticos ..	23
C. Disposiciones administrativas .....	40

## INTRODUCCIÓN

La Unión Europea se enfrenta al enorme desafío de salir de la crisis y de devolver a las economías a una senda de crecimiento sostenible. La estrategia de salida implica la restauración del saneamiento de las finanzas públicas y la puesta en marcha de reformas estructurales que fomenten el crecimiento y las inversiones específicas para el crecimiento y el empleo. En este último caso, los Fondos del MEC<sup>1</sup> pueden hacer una contribución importante al crecimiento sostenible, al empleo y a la competitividad y aumentar la convergencia de los Estados miembros y regiones menos desarrollados con el resto de la Unión.

Para asegurarse de que los Fondos del MEC dan sus resultados en términos de impactos económicos y sociales duraderos, la Comisión ha propuesto un nuevo enfoque para el uso de los Fondos en su propuesta de Marco Financiero Plurianual 2014-2020<sup>2</sup>. Una fuerte alineación con las prioridades políticas de la Agenda **Europa 2020**, la condicionalidad macroeconómica y ex-ante, la concentración temática y los incentivos de rendimiento se espera que den como resultado un gasto más eficaz. Es un enfoque que subraya la necesidad de un firme establecimiento de prioridades y obtención de resultados y del alejamiento de la cultura de los derechos. Los Fondos del MEC proveerán una importante fuente de inversión pública y servirán de catalizador para el crecimiento y el empleo mediante el aprovechamiento de la inversión en capital físico y humano, al mismo tiempo que sirven como un medio eficaz para apoyar la implementación de las **Recomendaciones Específicas de País** formuladas en el contexto del Semestre Europeo. Este enfoque está en consonancia con la petición del Consejo Europeo de 29 de junio de 2012 con respecto al uso del presupuesto de la Unión<sup>3</sup>.

Los Fondos del MEC deben dirigirse a fomentar conjuntamente la competitividad y la convergencia mediante el establecimiento de correctas prioridades de inversión específicas en cada país. Es necesaria una reorientación general del gasto hacia la investigación y la innovación, al apoyo a las pymes, a la educación y formación de calidad, a los mercados de trabajo inclusivos que fomenten el empleo de calidad y a la cohesión social, a la consecución de la más alta mejora de la productividad, a la integración de los objetivos del cambio climático y al cambio hacia una economía de recursos eficientes con bajo uso del carbono. Para ello, la planificación y la ejecución de los Fondos del MEC tienen que romper las fronteras artificiales burocráticas en el próximo período de programación y desarrollar un fuerte enfoque integrado para la movilización de sinergias y el logro de un impacto óptimo tanto dentro de los países como más allá de sus fronteras, sobre todo en el marco de estrategias tales como la estrategia para la Política Marítima Atlántica. Los objetivos de Europa 2020 deben integrarse a través de los diferentes Fondos del MEC, aportando cada uno de ellos su contribución al crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo. Por otra parte, los Fondos del MEC tienen un papel clave que desempeñar en el apoyo a los instrumentos financieros que pueden generar inversión privada y, por tanto, multiplicar los efectos de las finanzas públicas. En pocas palabras, necesitamos una utilización de los Fondos del MEC muy específica y orientada a los resultados que maximice su impacto combinado.

El propósito de este documento de posición es establecer el marco para el diálogo entre los Servicios de la Comisión y España en la preparación del Contrato de Asociación y de los Programas que se iniciará en otoño de 2012.

En el documento se exponen los principales retos específicos del país y se presentan las opiniones preliminares de los Servicios de la Comisión sobre las principales prioridades de financiación en España para aumentar la mejora del gasto público. El documento hace un llamamiento a optimizar el uso de los Fondos del MEC estableciendo un fuerte vínculo con las reformas que mejoran la productividad y la competitividad, apalancando recursos privados y fomentando el potencial de los sectores de alto crecimiento, al tiempo que subraya la necesidad de preservar la solidaridad dentro de la Unión y garantiza el

---

<sup>1</sup> Los fondos de la UE incluidos en el Marco Estratégico Común (MEC), es decir, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Marítimo Europeo y de Pesca (FEMP).

<sup>2</sup> COM (2011) 500 final, COM (2011) 398 final y COM (2012) 388 final.

<sup>3</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 29 de junio de 2012 (EUCO 76/12). [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/131388.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131388.pdf)

uso sostenible de los recursos naturales para las generaciones futuras. También es necesario concentrar el gasto futuro de la UE en ámbitos prioritarios para maximizar los resultados a obtener, en lugar de repartir los fondos en pequeñas partes. La financiación de la UE también debería utilizarse para financiar las prioridades de la UE y para garantizar que España puede sacar las máximas ventajas de su adhesión a la UE. Por lo tanto, la Comisión propone agrupar y limitar la financiación de la UE a los retos principales que se recogen en este documento de posición. El gasto público nacional no sólo puede utilizarse para cofinanciar sino también para financiar las inversiones que son complementarias y están vinculadas a proyectos financiados por la UE en particular a nivel regional y local.

El punto de partida de las consideraciones de la Comisión es la evaluación del progreso de España en el cumplimiento de sus objetivos de Europa 2020 en su Documento de Trabajo sobre el Programa Nacional de Reforma (PNR) de 2012 y el Programa de Convergencia<sup>4</sup>, respaldados por las Recomendaciones Específicas de País acordadas por el Consejo del 6 de julio de 2012, y los desafíos específicos de desarrollo de cada país. El documento de posición tiene en cuenta la experiencia adquirida durante el período de programación 2007-2013 y las propuestas legislativas de la Comisión para 2014-2020.

En un contexto de disciplina fiscal, este documento de posición anima a España y sus regiones a desarrollar e implementar estrategias a medio plazo capaces de afrontar los retos de futuro, en particular la globalización, al tiempo que ayuda a preservar el modelo social europeo. Además, proporciona un marco flexible para España y sus regiones para reaccionar y reorientar los recursos europeos, nacionales y locales a la creación de crecimiento y empleo de manera que la sostenibilidad fiscal y las políticas favorables al crecimiento vayan de la mano.

Por último, invita a España y sus regiones a explotar al máximo las sinergias potenciales entre los Fondos del MEC y otras fuentes de financiación de la UE en un enfoque estratégico e integrado.

## 1. LOS RETOS PRINCIPALES

España está atravesando una profunda crisis que ha frenado su proceso de convergencia. El país y la mayoría de sus regiones han alcanzado la media de la UE-27 (desde el 91,4% en 1995, al 104,7% en 2007) en términos de PIB per cápita (en paridad del poder de compra - PPC), aunque el impacto de la crisis actual está frenando recientemente el proceso de convergencia (100,2% en 2010<sup>5</sup>) y ampliando las disparidades de desempleo. En 2012, la economía de España se espera que se contraiga un 1,8% y las perspectivas de recuperación a corto plazo son limitadas. Las cifras de desempleo (tasa general del 25,1%; paro juvenil del 52,9%<sup>6</sup>) son las más altas de los países de la UE.

Existe una amplia evidencia de que el modelo tradicional de crecimiento español - basado principalmente en la construcción y otras actividades de bajo valor añadido - ha llegado a su fin. El futuro apoyo de la UE debe ser una palanca clave para facilitar la transición hacia un modelo de desarrollo se base más en el conocimiento y sea más innovador y menos intensivo en el uso de recursos. Con este fin, por lo tanto, la alineación con los objetivos de la UE 2020 es crucial.

Los principales retos son el aumento de la productividad<sup>7</sup> y la competitividad y el fomento del empleo en un marco de consolidación fiscal<sup>8</sup> y contracción del crédito<sup>9</sup>. Son cruciales para España el establecimiento de

---

<sup>4</sup> Los documentos pertinentes están disponibles en el sitio Web de Europa 2020: [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm).

<sup>5</sup> El PIB per cápita (en PPC) se espera que disminuya al 96,8% en 2013.

<sup>6</sup> Fuente: Eurostat. Datos: julio de 2012.

<sup>7</sup> La productividad del trabajo creció en España durante 1995-2007 en un 4,4% frente al 15,3% en la zona Euro (base de datos anual macroeconómica de la Comisión Europea - AMECO -).

<sup>8</sup> El déficit general de las administraciones públicas se espera que descienda desde el 11,2% del PIB en 2009 al 6,3% del PIB en 2013, según la Previsiones económicas de primavera 2012 de la CE.

<sup>9</sup> Los préstamos bancarios al sector privado en 2011 disminuyeron en un 2,5%.

fuertes vínculos entre las medidas de mejora de la productividad, el fomento de la inversión privada y el impulso a los sectores de alto potencial de crecimiento. En este contexto, el desarrollo de las habilidades necesarias del capital humano, facilitando el acceso a la financiación a las pymes y la creación de un entorno empresarial favorable a la innovación surgen como prioridades fundamentales. Por otra parte, un camino sostenible para el crecimiento económico requiere una gestión adecuada de los recursos naturales.

Igualmente importante es mejorar la calidad de la educación y la formación profesional, abordar el alto nivel de abandono escolar y la falta de correspondencia entre el alto nivel educativo y las necesidades de cualificación.

Las disparidades internas del PIB no se ampliaron durante el período de mayor crecimiento. Como resultado, se espera que sólo una región (Extremadura) se siga considerando como región "menos desarrollada" en 2014-2020, aunque cinco (Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Melilla y Murcia), probablemente formarán parte de la categoría de regiones "en transición". En general, dos ejes tradicionales de desarrollo se pueden identificar en España a lo largo de la costa mediterránea y del valle del Ebro, junto con la capital. En cuanto al desempleo, que es un problema global (específicamente el desempleo de los jóvenes), las tasas más altas se encuentran en las regiones del sur y del este. Las especificidades de las islas Canarias como región ultraperiférica también deben tenerse debidamente en cuenta.

El análisis del avance de España hacia los objetivos nacionales 2020 muestra diferencias significativas en el gasto de I+D, el empleo, el abandono escolar y las personas en riesgo de pobreza. Las emisiones de gases de efecto invernadero, las energías renovables y la eficiencia energética están también muy lejos de los objetivos.

<b>Objetivos principales de Europa 2020</b>	<b>Situación actual en España</b>	<b>Objetivos nacionales de 2020 en el PNR</b>
3% del gasto en investigación y desarrollo	1,39% (2010)	3%
Reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) con respecto a 1990 <sup>10</sup>	-3% (emisiones de 2010 en comparación con 2005), -10% (proyecciones 2020 con respecto a 2005) <sup>11</sup>	-10% (Objetivo nacional vinculante para los sectores fuera del Sistema de Comercio de Emisiones - SCE - en comparación con 2005)
20% de energía a partir de fuentes renovables	13,8% (2010)	20%
20% de aumento en la eficiencia energética	7,7% (2010)	20,1% o 25,2 millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep)
75% de la población de 20-64 debería estar empleado	61,6% (2011)	74% (68,5% para las mujeres) 66% para el año 2015
El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10%	26,5% (2011) <sup>12</sup>	15%
Al menos el 40% de las personas de 30 a 34 años de	40,6% (2010)	44%

<sup>10</sup> 30% si las condiciones son adecuadas.

<sup>11</sup> Sobre la base de las medidas existentes. Informe de la Comisión *Avance hacia el logro de los objetivos de Kioto* (2012).

<sup>12</sup> Fuente: INE.

edad deben haber completado una educación superior o equivalente		
La 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 (sobre los niveles de 2010)

Por lo tanto, los **desafíos más apremiantes de España**, que están relacionados entre sí, **se refieren a:**

- el elevado desempleo general y juvenil, la baja productividad laboral y las crecientes pobreza y exclusión social;
- la baja competitividad de las pymes y su escasa presencia en los mercados internacionales;
- un débil sistema de investigación e innovación y la insuficiente participación del sector privado;
- un uso ineficiente de los recursos naturales.

### **El elevado desempleo general y juvenil, la baja productividad laboral y el aumento de la pobreza y la exclusión social**

Debido a la caída del empleo durante la crisis, el desempleo ha alcanzado un máximo histórico en España, y el **desempleo juvenil**<sup>13</sup> es particularmente preocupante, ya que trae por un lado el riesgo de crear una generación "marcada" de jóvenes trabajadores que enfrentan una peligrosa mezcla de alto desempleo y creciente inactividad, así como una escasez de trabajo persistentemente alta. Mientras que el ajuste de los desequilibrios está en marcha, se necesitará tiempo para reasignar la mano de obra liberada del sector de la construcción. Una necesidad urgente de abordar consiste en restaurar el crecimiento y el empleo, con especial atención a los jóvenes sin empleo, la educación o la formación, los trabajadores poco cualificados, los grupos más vulnerables y las zonas rurales, remotas y escasamente pobladas.

Las políticas del mercado laboral en España, en especial las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT), juegan un papel insuficiente en la promoción de la movilidad laboral, en la reducción de la desigualdad ocupacional y en las habilidades de los desempleados. En comparación con otros países de la UE, una gran parte del gasto en las PAMT se dedica a fomentar la contratación y la retención de personal (principalmente mediante la subvención a las cotizaciones sociales), mientras que el gasto en formación, inserción laboral y reciclaje profesional es relativamente bajo. Además, antes de la crisis los programas de formación se centraron en los que ya estaban trabajando, en lugar de centrarse en quienes no tenían trabajo.

Los problemas del sistema **educativo** en España son los bajos niveles de logro en el nivel secundario, el elevado número de estudiantes que abandonan prematuramente los estudios<sup>14</sup> y un sistema de formación profesional insuficientemente adaptado a las necesidades del mercado. Estos aspectos contribuyen al bajo crecimiento de la productividad y a reducir la empleabilidad de la fuerza de trabajo.

Por lo tanto, es urgente diseñar y poner en práctica las medidas necesarias en el mercado de trabajo, la educación y la formación para apoyar la transición de la fuerza de trabajo hacia las necesidades del sector productivo y hacia nuevas cualificaciones y empleos (incluyendo empleos verdes, aquellos exigidos por las tendencias demográficas, las nuevas tecnologías, la diversificación del empleo en las zonas rurales, etc.).

Por otra parte, **las consecuencias sociales de la crisis** se reflejan en el número cada vez mayor de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (aproximadamente 11,7 millones de personas, o el 25,5% de la

<sup>13</sup> La tasa de desempleo juvenil alcanzó el 52,9% en julio de 2012.

<sup>14</sup> En materia de educación, se han hecho algunos progresos en la reducción del número de jóvenes que abandonan la escuela prematuramente, sin embargo, la tasa sigue siendo alta (26,5%) y oculta importantes disparidades entre las regiones.

población en 2010). El problema es grave en las zonas rurales y en las que dependen de la pesca y en las zonas remotas y escasamente pobladas, donde el acceso a los servicios básicos es a menudo difícil. Los retos específicos incluyen la necesidad de mejorar la empleabilidad de los grupos vulnerables (como los inmigrantes, las personas con discapacidad, los romaníes y otros), en particular mediante el fomento de la economía social.

### **La baja competitividad de las pymes y la escasa presencia en los mercados internacionales**

España ocupa el puesto 36º en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial y el 14º en el Índice de Competitividad Regional de la Comisión Europea. Según el Banco Mundial, ocupa el lugar 49 (de 183) en la facilidad para hacer negocios, pero el 147 en cuanto a la facilidad para iniciar una empresa.

España se encuentra en el proceso de recuperar la competitividad. Desde el comienzo de la crisis España ha logrado importantes avances en términos de compensación de las pérdidas anteriores de su competitividad en precios y costes. Sin embargo, una parte significativa de este ajuste se ha debido a factores cíclicos, en particular, la fuerte reducción en el empleo que ha implicado una fuerte mejora de la productividad medida. Un reequilibrio de la economía que sea más estructural y de larga duración requiere abordar los problemas estructurales que obstaculizan el crecimiento y limitan la competitividad.

La actuación de las exportaciones de España ha sido relativamente resistente a raíz de la crisis. Sin embargo, con base en estos resultados, es de vital importancia introducir nuevas mejoras de la competitividad exterior y ampliar la base exportadora de la economía española. Esto es fundamental para mitigar el impacto negativo del desapalancamiento en curso de los sectores público y privado y en el ajuste de los grandes desequilibrios externos acumulados en los años anteriores a la crisis.

Fomentar la competitividad de las pymes es fundamental para que estas puedan ascender en la cadena de valor y aprovechar las oportunidades de la globalización en los mercados internacionales en un período de estancamiento de la demanda interna y de contracción del crédito<sup>15</sup>. El 99,9% de las empresas españolas son pymes (el 93,1% son microempresas) y representan más del 75% del empleo total<sup>16</sup>. El promedio de las empresas españolas tiene un tamaño más pequeño que el de los países con nivel de desarrollo similar. Por otra parte, las exportaciones españolas siguen dirigiéndose principalmente hacia el mercado interior de la UE y menos a los mercados mundiales de gran crecimiento. En ciertos sectores tradicionales en declive la diversificación es una necesidad urgente. De acuerdo con el [Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión Europea](#) (SWD), España tiene que mejorar su competitividad en precio y no en precio, reorientar su economía hacia el sector comercial y reasignar recursos y diversificar su base económica<sup>17</sup>.

En lo que respecta a la agricultura, la competitividad está limitada por el tamaño y la estructura de las explotaciones, el nivel de innovación y desarrollo tecnológico, el bajo valor de los productos en la cadena de comercialización, la volatilidad de los precios, el alto riesgo de la producción y la baja eficiencia en el uso de los recursos; además, hay pocas oportunidades de diversificación en las zonas rurales. El sector pesquero español aún afronta el desafío de lograr rentabilidad económica, así como sostenibilidad social y ambiental, a pesar del énfasis en la renovación de la flota y en la concentración a través de la paralización temporal o definitiva de las actividades pesqueras. El sector acuícola no ha logrado aportar su parte para satisfacer la continua demanda creciente de productos del mar.

Durante las últimas décadas, España ha sido capaz de desarrollar su principal infraestructura de transporte y tiene una de las redes mejor desarrolladas de Europa. Racionalizar el sistema de transporte también puede

---

<sup>15</sup> Sólo el 3% del número total de empresas españolas (unas 100.000) exportan y más de la mitad de estas exportaciones se concentran en unas 500 empresas, principalmente grandes empresas y algunas medianas. ICEX (Internacionalización, Empleo y Modernización de la Economía Española, ICEX, 2010: [http://www.clubexportadores.org/index.php/es/documentos/cat\\_view/58-informes-estudios-y-notas-tecnicas/142-publicaciones](http://www.clubexportadores.org/index.php/es/documentos/cat_view/58-informes-estudios-y-notas-tecnicas/142-publicaciones))

<sup>16</sup> Fuente: Eurostat (2008) [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-ET-11-001/EN/KS-ET-11-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-ET-11-001/EN/KS-ET-11-001-EN.PDF)

<sup>17</sup> Página 6 del Documento de Trabajo de los Servicios Evaluación del programa nacional de reforma y del programa de estabilidad de ESPAÑA para 2012. [SWD \(2012\) 310 final](#).

tener una influencia decisiva en el aumento de la competitividad de las empresas. El reparto modal actual sigue siendo desequilibrado hacia la carretera<sup>18</sup>.

La revisión a fondo sobre la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos<sup>19</sup> considera que España estaba experimentando desequilibrios macroeconómicos graves, lo que supone una desviación significativa de los recursos económicos y financieros hacia el sector de la construcción. Las actividades de construcción financiadas con la intervención del MEC, incluida la infraestructura de transporte, debería ser más limitada que en los marcos presupuestarios anteriores.

### **El débil sistema de investigación e innovación y la insuficiente participación del sector privado**

El muy bajo crecimiento de la productividad en España, un 0,4% de promedio durante el período 1999-2008, se encuentra detrás del deterioro de la competitividad de los precios. El aumento sustancial en I+D en 2000-2009<sup>20</sup> no se ha traducido en un aumento significativo de la innovación en España, como lo muestra la mayor parte de los indicadores (por ejemplo, patentes, marcas, etc.). En comparación con otros países de la UE, España sigue siendo considerada como un innovador moderado<sup>21</sup>, con debilidades relativas en la inversión de las empresas, vínculos con empresas (colaboraciones público-privadas y privadas-privadas) e iniciativa empresarial y en la introducción de nuevos productos, procesos o servicios el mercado.

En contra de la tendencia de economías similares en la UE, el aumento considerable del gasto público en I+D de los últimos años no se ha traducido en un proceso de convergencia hacia un modelo más innovador de la producción. Por lo tanto, el desafío consiste en fomentar la innovación en todas sus formas - tecnológica y no tecnológica, ecoinnovación, etc. - y en un sentido amplio que incluye nuevos productos y procesos pero también estructuras organizativas y mecanismos de distribución nuevos y más eficientes.

Con el fin de revertir la tendencia reciente de la caída de la inversión y avanzar hacia el objetivo del 3%, no sólo deben revisarse las prioridades de gasto para permitir nuevos aumentos de los fondos públicos destinados a apoyar la I+D y la innovación, sino que también debe potenciarse la participación del sector empresarial (el 51,5% de la inversión total en I+D en 2010<sup>22</sup>), lo que se sitúa claramente por debajo de la media de la UE-27 (el 61,5% en 2010<sup>23</sup>).

El entorno empresarial no es suficientemente favorable a la innovación y hay una necesidad de vincular mejor la investigación y las empresas, incluyendo la agricultura y el sector agroalimentario.

### **El uso ineficiente de los recursos naturales**

España se encuentra en vías de alcanzar sus objetivos nacionales de energía para el año 2020. Los retos aún importantes en este campo incluyen: garantizar un marco regulatorio estable y predecible, eliminar las barreras administrativas y regulatorias, completando las redes de energía (incluidas las interconexiones con Francia), el desarrollo de redes inteligentes y mejorar la gestión de la demanda energética y las opciones de almacenamiento para la electricidad renovable variable (por ejemplo, de la energía eólica y solar fotovoltaica). Es importante en este contexto promocionar la generación y suministro de energía limpia de origen marino.

En cuanto a la eficiencia energética, no debe descuidarse la capacidad de aplicar medidas de eficiencia energética para crear puestos de trabajo innovadores y sostenibles, especialmente en sectores muy afectados por la crisis (por ejemplo, la renovación de edificios).

---

18 El transporte de mercancías por carretera representa el 96,6% del transporte total en 2009 (frente al 77,5% en la UE). España sigue estando muy por debajo de la media de la UE en la densidad de los ferrocarriles (69,7%), excepto en líneas de alta velocidad para pasajeros (Fuente: DG REGIO, RRG. Datos: 2010. Índice de longitud, con relación a superficie y población).

19 Fuente: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/idr2012\\_spain\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/idr2012_spain_en.pdf).

20 La tasa de crecimiento anual ha sido de más del 14% en este período. Member State Competitiveness performance and policies 2011, Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión SEC (2011) 1187.

21 Innovation Union Scoreboard 2011: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius-2011_en.pdf).

22 Fuente: Datos nacionales (INE): [http://www.ine.es/inebmenu/mnu\\_imasd.htm](http://www.ine.es/inebmenu/mnu_imasd.htm).

23 Fuente: Eurostat.

España se ve especialmente afectada por el cambio climático que agrava los riesgos de incendios forestales<sup>24</sup>, la erosión y los eventos meteorológicos extremos, como las sequías y las inundaciones.

A pesar de un progreso constante en los últimos años, España todavía tiene que cumplir algunos de los requisitos de la legislación medioambiental de la UE<sup>25</sup> (por ejemplo, el tratamiento de aguas residuales, la gestión de residuos, la contaminación atmosférica, etc.). Hay una enorme presión sobre los recursos hídricos existentes<sup>26</sup> y se debe prestar atención a la gestión del suelo<sup>27</sup> (erosión, salinización, pérdida de materia orgánica y desertificación). Es también importante la protección y la valorización de la biodiversidad y las áreas naturales (incluyendo, en particular, las zonas costeras bajo la presión demográfica y las zonas marinas), que representan una gran parte del territorio<sup>28</sup>.

La mayoría de las reservas de pesca siguen estando sobreexplotadas y sometidas a prácticas derrochadoras (descartes), y por lo tanto no dan todo su potencial económico. En el Mediterráneo el 80% de las reservas están sobreexplotadas, y en el Atlántico<sup>29</sup> el 47%. Hay algunos desequilibrios entre determinadas flotas y los recursos, los cuales España debe evaluar y tratar, así como los problemas de control y recogida de datos.

Se debe prestar especial atención a lograr un transporte más sostenible para la eficiencia energética, las mejoras ambientales (CO<sub>2</sub>, contaminación del aire, ruido) y la competitividad (congestión).

## 2. PRIORIDADES DE FINANCIACIÓN

Los Fondos del MEC serán uno de los instrumentos más importantes para hacer frente a los principales desafíos del desarrollo para España y para poner en práctica la Estrategia Europa 2020. Cada Fondo debe dar prioridad, cuando proceda, a los ámbitos políticos abordados en las Recomendaciones Específicas de País y en los Programas Nacionales de Reforma. En el desarrollo rural y la pesca, las prioridades de financiación también contribuirán a la Política Agrícola y Común y a la Política Pesquera Común. La financiación específica debería potenciar el crecimiento en los sectores económicos marino y marítimo de España. Con este fin, la intervención de los Fondos del MEC tiene que concentrarse en un número limitado de prioridades. La experiencia muestra que la concentración temática permite un aumento en la efectividad de las intervenciones públicas al alcanzar una masa crítica con un impacto real sobre la situación socioeconómica de un país y de sus regiones. La priorización es de particular importancia en tiempos de consolidación fiscal.

Cuatro prioridades de financiación complementarias que se refuerzan mutuamente se proponen a continuación de acuerdo con los desafíos específicos del país<sup>30</sup>. Aquellas reflejan la importancia de las

---

<sup>24</sup> La media de superficie anual afectada por incendios es de 100.000 ha entre 2002 y 2011 (con altas fluctuaciones dependiendo del año). Entre enero y septiembre de 2012, más de 184.000 ha se vieron afectadas (MAGRAMA).

<sup>25</sup> De hecho, España sigue teniendo una de las cifras más altas de casos de infracción de la UE. El 8% de la población todavía no estaba conectado a las redes de tratamiento de aguas residuales urbanas en 2008 (Eurostat) y más del 50% de los residuos municipales se sigue arrojando a vertederos (Recomendaciones Específicas de País de la Comisión Europea, p. 24).

<sup>26</sup> En España, el 75% del consumo total de agua es utilizada por la agricultura y la ganadería (INE, 2008) y el 14% de la superficie agrícola en riego rinde más del 60% del valor total de los productos agrícolas (Bio Intelligence services (2012), [Potencial de Ahorro de Agua en la Agricultura: Resultados de los estudios existentes y su aplicación a los estudios de caso](#)). En los últimos 6 años, la cantidad de agua utilizada en el sector agrícola se ha reducido en un 11% (EUA, INE). Sin embargo, los recursos hídricos en algunas zonas están particularmente sobreexplotados y deben abordarse las fugas en las redes de distribución de agua.

<sup>27</sup> El riesgo de desertificación afecta a casi tres cuartas partes del territorio, menos del 3% de materia orgánica en la mayor parte del territorio, aumento de los problemas de salinización en algunas áreas y el 23% del territorio sujeto a deslizamientos de tierra (Informes nacionales de análisis, colección EIONET, AEMA, 2009; Mapa paneuropeo de susceptibilidad a los deslizamientos (versión 4.6.2012) y Mapa de contenido de carbono orgánico en el suelo de la superficie de Europa, CCI).

<sup>28</sup> España hace la mayor contribución a la red Natura 2000 en la Unión Europea (el 27,2% de su territorio nacional). Fuente: Barómetro Natura 2000 (junio de 2011).

<sup>29</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a una consulta sobre las Posibilidades para la Pesca 2013. COM (2012) 278 final, de 7.6.2012.

<sup>30</sup> Los objetivos temáticos en las regulaciones propuestas y su vinculación con las áreas de financiación se detallan en el Anexo I.

necesidades de financiación y la contribución potencial al crecimiento y al empleo. No hay una clasificación en la presentación de las prioridades de financiación.

Estas son las prioridades que a la Comisión le gustaría para la cofinanciación en España para el próximo período de programación 2014-2020. La nueva programación se ha construido con suficiente flexibilidad como para responder a los nuevos desafíos y a acontecimientos inesperados, lo que permite la reprogramación por razones justificadas.

## **2.1 El aumento de la participación en el mercado laboral y de la productividad laboral, así como la mejora de las políticas de educación, de formación y de inclusión social, con especial atención a los jóvenes y a los grupos vulnerables**

El aumento del empleo y la mejora de las condiciones de trabajo, con especial atención a los jóvenes y las personas que corren mayor riesgo, deberían seguir siendo las principales prioridades para España. En línea con las Recomendaciones Específicas de País, los Fondos del MEC deberían contribuir a mejorar el crecimiento, la creación de empleo y la cohesión social. Así, la participación relativa de la inversión del MEC debería aumentar en comparación con el período de programación 2007-2013.

### **La mejora de la situación del mercado laboral y de las perspectivas de empleo de los jóvenes**

La disminución significativa del empleo en España ha tenido un impacto particularmente fuerte en los jóvenes. Esto exige un enfoque integrado, que combina las políticas macroeconómicas y medidas específicas dirigidas a la demanda y oferta de trabajo así como a la cantidad y calidad del empleo. También se debe lograr un equilibrio adecuado entre las medidas a corto y medio plazo desde una perspectiva de doble enfoque: mejorar y reforzar la eficiencia de las políticas activas de mercado de trabajo y mejorar la transición de la educación al sistema productivo.

Se debe dar prioridad a la mejora de las perspectivas de empleo para los jóvenes, proporcionando una asistencia personalizada a los jóvenes que buscan trabajo donde sea posible. Es esencial crear, implementar y reforzar las medidas adecuadas para responder al desafío, incluyendo el fomento de la participación de los jóvenes en la formación profesional del tipo del aprendizaje; las medidas de refuerzo que ofrecen educación continua y la posibilidad de introducir la “[Garantía Juvenil](#)”<sup>31</sup>, y un sistema de orientación profesional temprana basada en la cooperación entre las escuelas y los servicios públicos de empleo.

### **El aumento de participación en el mercado laboral, con especial atención a los grupos más vulnerables**

Para hacer frente a los problemas de empleo a los que se enfrenta, España ha puesto en marcha recientemente una serie de reformas del mercado de trabajo, cuyas medidas clave incluyen: cambios en la reglamentación para hacer frente a la dualidad del mercado de trabajo; la promoción de la flexibilidad interna; la reorganización de los subsidios a las empresas para la contratación de grupos específicos de trabajadores; y la mejora de la intermediación en el mercado de trabajo y la prestación de servicios de empleo. Los Fondos del MEC debe desempeñar un papel importante en la aplicación de estas medidas, a saber, proporcionando el apoyo necesario a las medidas encaminadas a aumentar la eficiencia de las políticas activas del mercado laboral (medidas de transferencia de recursos desde las subvenciones al empleo hacia la formación, la formación continua, el reciclaje profesional y la integración laboral) y reforzar la coordinación de los servicios públicos de empleo (SPE) y su capacidad para proporcionar apoyo adecuado a las personas que buscan empleo.

La integración de los grupos más vulnerables sigue siendo una preocupación importante en España. Un mayor énfasis se debería poner en las medidas de inclusión activa y en el fortalecimiento de los servicios

---

<sup>31</sup> Por ejemplo mediante el establecimiento de sistemas para ofrecer más educación, acciones de (re)formación o de activación para todos los jóvenes sin empleo, educación ni formación, dentro de los 4 meses después de salir de la escuela.

para los grupos vulnerables y de bajos ingresos, especialmente los trabajadores con cargas familiares (dependientes), para evitar otras consecuencias adversas de un deterioro de su situación económica y del mercado laboral. También son necesarios esfuerzos adicionales en relación con los trabajadores desempleados de larga duración y los trabajadores en edad avanzada, incluyendo la gestión adaptada a la edad y la formación en el puesto de trabajo.

Deben seguir siendo prioridad las acciones concretas para facilitar la integración en el mercado laboral de los más desfavorecidos (incluidos los gitanos, los inmigrantes y las personas con discapacidades), así como la mejora a largo plazo de la atención a niños y ancianos y el acceso a servicios sostenibles de alta calidad a precios asequibles (especialmente en las zonas rurales). Por último, no se debe descuidar el papel de la innovación social y de las empresas sociales innovadoras. Los Fondos del MEC deberían prestar apoyo a estas áreas, así como a los pactos territoriales de empleo, las iniciativas locales de empleo y las estrategias de inclusión social y de desarrollo local a cargo de la comunidad local.

### **La mejora de la productividad laboral, la reducción del abandono escolar temprano, el aumento de la participación en la educación y formación profesionales (EFP) y el aprendizaje a lo largo de toda la vida**

El énfasis de la inversión debe ponerse en la capacitación y en la actualización de las competencias y habilidades necesarias para fomentar la adaptación de los trabajadores, las empresas y los empresarios al cambio y la transición a nuevas cualificaciones y empleos, especialmente dirigido a los sectores más productivos y a aquellos con mejores perspectivas, y promover las oportunidades de diversificación y puesta en marcha de apoyo, específicamente en las zonas rurales y pesqueras. A este respecto, debe explorarse especialmente el potencial de empleo de la economía verde y del sector blanco (atención social, de salud y sanitaria).

La intervención del Marco Estratégico Comunitario (MEC) podría ayudar a aumentar la oferta de educación en el nivel secundario y, en particular, las oportunidades de formación profesional. Las lenguas extranjeras y la formación empresarial deberían promoverse desde la educación básica hasta la superior. Se debe prestar especial atención a mejorar el atractivo, la calidad de la oferta y la eficiencia de la educación y formación profesional en el marco establecido por el Marco de Referencia Europeo de Garantía de Calidad para la EFP (EQAVET). Debe mejorarse la cooperación entre las partes interesadas en la definición de los catálogos de capacitación, incluidas las instituciones educativas, la Universidad y las empresas. A la luz de las reformas a implementar por el Gobierno de España, el MEC también debe contribuir a incentivar el trabajo basado en programas como la educación y la formación profesional dual.

Por otra parte, el MEC también debería intensificar su apoyo a las medidas de aprendizaje permanente, dando apoyo específico a los trabajadores poco cualificados y en edad avanzada.

La elevada tasa de abandono escolar temprano, a pesar de haber disminuido notablemente en los últimos años, hace necesario desplegar los recursos del MEC necesarios para abordar este desafío, con atención a las necesidades específicas (por ejemplo, diferencias regionales, grupos específicos). Sigue siendo también una prioridad las políticas específicas para aumentar y facilitar el acceso a la educación de la primera infancia y al cuidado de los niños, acompañadas de medidas de control de calidad.

Por último, las inversiones también deberían dar prioridad a las acciones dirigidas a promover el autoempleo y la creación de empresas, fomentando el espíritu empresarial en todos los niveles educativos.

### **2.2 Apoyo a la adaptación del sistema productivo a actividades de mayor valor añadido mediante la mejora de la competitividad de las pymes**

Los Fondos del MEC pueden contribuir de manera decisiva a aumentar la competitividad de la economía española, en particular mediante el apoyo a las nuevas empresas y a las pymes como las principales creadoras de empleo en la economía española. Dada la debilidad de la demanda interna y el hecho de que sólo unas pocas pymes españolas estén presentes en los mercados internacionales, la ampliación de la base

exportadora de las empresas es crucial para recuperar la senda del crecimiento sostenido y crear puestos de trabajo. Para ello, en primer lugar, los empresarios deben tener un soporte adecuado y deben eliminarse los obstáculos a la creación y el desarrollo de las empresas con el fin de aumentar el número de nuevas empresas. Segundo, debería facilitarse el acceso a la financiación de las empresas de nueva creación y de las pymes, en particular a través de los instrumentos financieros reembolsables (algunos de los cuales están todavía poco desarrollados en España). Esto asegurará su viabilidad financiera y favorecerá su crecimiento, especialmente en tiempos de crisis crediticia. En tercer lugar, a las pymes se les debe proporcionar apoyo a medida para acceder a los mercados extranjeros<sup>32</sup>. En general, esta prioridad de financiación debería merecer una atención adecuada, tanto en términos estratégicos como presupuestarios (por ejemplo, dándole mayor prioridad que en los períodos de programación anteriores) y, en particular, se convertirá en una prioridad general facilitar el acceso a la financiación a través de instrumentos reembolsables.

### **Promoción del espíritu empresarial y de la competitividad de las pymes, incluyendo la agricultura y la pesca**

Debería promoverse la creación de nuevas empresas – especialmente las de nueva creación de base tecnológica e innovadoras – mediante el fomento de la iniciativa empresarial y facilitando la instalación a través de viveros y spin-offs de las universidades<sup>33</sup>. Esto también debería favorecer el relevo generacional en los sectores agrario y pesquero.

Las pymes existentes deben ser alimentadas para que puedan crecer en tamaño, fuerza y valor añadido con el fin de crear empleo estable y de calidad. El apoyo debe dirigirse a incrementar su productividad y competitividad mediante el desarrollo de nuevos productos y procesos, asumiendo las TIC y haciéndolas más eficientes en términos de consumo de energía y de recursos.

Esto se puede lograr mediante la introducción de tecnologías actualizadas, la provisión de capacitación y reconversión y la mejora de habilidades en su caso, la mejora de los sistemas de gestión y organización en la cadena de suministro, así como la mejora de la organización del mercado para impulsar la competitividad y las capacidades de valor añadido.

Además, con respecto a la agricultura y el desarrollo rural, el foco debe ponerse en la reestructuración agrícola, la concentración de la oferta, la promoción de la calidad y el valor añadido de los productos agrícolas, así como las oportunidades de comercialización, el fomento de la modernización, la innovación y la creación de herramientas de gestión de riesgos. En materia de pesca y acuicultura, la gestión de stocks, la mejora de la calidad de los productos y del marketing adecuado son claves para mejorar la competitividad de las pymes.

En algunas áreas que son altamente dependientes de actividades o sectores económicos específicos en declive o en estancamiento, se deben poner en marcha medidas para diversificar la base económica. Esto se aplica en particular a las zonas rurales, así como en la pesca y la acuicultura y otros sectores tradicionales.

### **Facilitar el acceso de las pymes a la financiación, en particular mediante instrumentos financieros reembolsables no en forma de ayudas**

Dadas las restricciones presupuestarias y la necesidad de garantizar un efecto multiplicador más elevado de los fondos disponibles, la mayor parte de este apoyo debe moverse desde las subvenciones hacia instrumentos financieros dirigidos, en particular a través de fondos reembolsables y otros instrumentos financieros innovadores (por ejemplo, de capital riesgo y semilla, garantías, préstamos con garantía hipotecaria, microcréditos, etc.). Estos instrumentos pueden involucrar varios tipos de participantes, entre

---

<sup>32</sup> Estas prioridades están en consonancia con las conclusiones del Informe sobre la competitividad europea para España de 2011: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/files/es\\_country-chapter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/files/es_country-chapter_en.pdf).

<sup>33</sup> La edición española de 2011 del Global Entrepreneurship Monitor (GEM) identifica tres principales obstáculos que disuaden a la gente de crear nuevas empresas o de ampliarlas: las debilidades en la educación y en el entorno social, en el apoyo público a la educación y en las dificultades en el acceso a la financiación. <http://gem.fundacionxavierdesalas.com/Mis%20archivos/Informes/GEM2011.pdf>.

ellos instituciones financieras internacionales, bancos, fondos de capital riesgo, *business angels*, etc. Las dificultades de las pymes españolas en el acceso al crédito<sup>34</sup> y el hecho de que la oferta de estos instrumentos financieros alternativos sea aún relativamente limitada apuntan a un potencial de desarrollo que debe aprovecharse al máximo. Las lecciones aprendidas de los actuales fondos JEREMIE/JESSICA deberían tenerse debidamente en cuenta en la creación y en la gestión de los nuevos instrumentos.

### **Ayudas a las pymes en su proceso de internacionalización**

Con el fin de restaurar la sostenibilidad de su posición externa, España tiene que mejorar aún más su cuenta corriente. Una senda de ajuste preferida implicaría un cambio de los recursos desde los sectores no comerciales a los comerciales. Esto se puede lograr mediante el aumento de la competitividad de la economía española y por nuevas mejoras de su rendimiento exportador.

Debe impulsarse el número y el porcentaje de las pymes activas en los mercados exteriores mediante el aumento de su competitividad y prestándoles ayuda para su internacionalización. Esto incluye el apoyo al diseño de estrategias internacionales, la guía para introducirse en nuevos mercados y el apoyo constante a partir de entonces, la asistencia en la búsqueda de socios comerciales o inversionistas extranjeros, etc. Debe privilegiarse la provisión de soluciones y servicios a medida.

### **Racionalizar el sistema de transporte para apoyar la actividad económica mediante la integración de los modos de transporte en las regiones menos desarrolladas y en transición<sup>35</sup>**

El transporte multimodal se debe promover a través, por ejemplo, del establecimiento de centros de logística intermodal, la finalización del acceso multimodal a los puertos - incluidas las conexiones con sus áreas de influencia (hinterland) y la conectividad marítima - y otras infraestructuras clave y el desarrollo del transporte ferroviario de mercancías. Las conexiones con las redes transeuropeas (TEN-T) y la carencia de enlaces interregionales y transfronterizos deben completarse a fin de corregir las redes radiales tradicionales. Las inversiones apoyadas por el FEDER deben estar estrechamente articuladas con el Instrumento de Interconexión para Europa.

Debe ser una prioridad la participación del sector privado en la financiación de estas infraestructuras - a través de las asociaciones público-privadas (APP) y otros instrumentos financieros -. Esta área de financiación reducirá su participación relativa en el total de fondos en comparación con el período 2007-2013.

### **2.3 Promoción de un entorno empresarial favorable a la innovación y fortalecimiento del sistema de I+D e innovación**

Siendo todavía considerado como un innovador moderado, España tiene que fortalecer su sistema de I+D e innovación para apoyar la evolución de su base económica hacia actividades de más alto valor añadido. Para ello, no sólo debe impulsarse la inversión total en I+D sino también en particular la realizada por el sector privado. Desde que la transformación de su potencial de investigación en nuevos productos, servicios y procesos comercializables no está dando los resultados esperados, el esfuerzo debe ponerse en el fomento de la innovación en todas sus formas.

---

<sup>34</sup> Según el informe GEM 2011, el 70% de los nuevos empresarios españoles necesitan financiación externa para establecer su negocio en 2011, en comparación con sólo el 50% en 2008.

<sup>35</sup> De acuerdo con la propuesta de Reglamento del FEDER, en las regiones más desarrolladas del FEDER no se apoyarán inversiones en infraestructuras que presten servicios básicos a los ciudadanos en el ámbito del transporte.

## **La promoción de un entorno empresarial favorable a la innovación**

Deben implementarse estrategias integrales para fomentar la innovación en las empresas. Estas pueden incluir medidas para facilitar la puesta en marcha de nuevas empresas, el acceso a la financiación para las empresas innovadoras, esquemas de colaboración y creación de redes, el apoyo a la entrada en nuevos mercados, etc. También pueden requerirse medidas de sensibilización.

## **Impulsar la inversión en I+D y en innovación**

Debe impulsarse la inversión total en I+D como una palanca clave para favorecer un crecimiento sostenido y de calidad a medio y largo plazo, incluso para la economía marítima. La contratación pública innovadora<sup>36</sup> puede resultar muy útil para facilitar a las empresas innovadoras la primera entrada en el mercado.

Las actuales infraestructuras y capacidades nacionales y regionales de I+D e innovación pueden mejorarse y completarse sobre la base de planes de trabajo nacionales y ligarse a las prioridades de la UE (ESFRI)<sup>37</sup>.

## **El aumento de la participación del sector privado en actividades de I+D e innovación**

Con el objetivo de aumentar la participación del sector privado en I+D y en actividades de innovación, los vínculos entre el sistema científico (universidades y centros de investigación) y las empresas deben reforzarse a través, por ejemplo, del desarrollo de redes (por ejemplo, conglomerados (clusters), vínculos con centros de excelencia, etc.). En este sentido, deben explotarse plenamente las sinergias entre los Fondos del MEC así como con Horizonte 2020 y otros instrumentos de la UE (por ejemplo, Acciones Marie Curie Sklodowska, Iniciativas de Programación Conjunta, ERA-NET e iniciativas del artículo 185, COSME).

El apoyo debe dirigirse a las innovaciones de productos y servicios identificadas en los Partenariados Europeos para la Innovación (EIP)<sup>38</sup> y los Centros de Conocimiento e Innovación (Knowledge Innovation Centres, KIC) vinculados al Instituto Europeo de Tecnología (IET), en conexión con el Centro de Co-ubicación relacionado (Co-location Centre CC Iberia).

## **Fomentar la transferencia de tecnología y el intercambio de conocimientos**

Se debe prestar especial atención al fomento de la transferencia de tecnología, así como al desarrollo y la incorporación de las tecnologías facilitadoras esenciales (TFE), las tecnologías de bajo consumo de carbono como persigue el marco del Plan Estratégico de Tecnología Energética (SET Plan)<sup>39</sup> y las líneas piloto o la validación temprana del producto. Es crucial fomentar la puesta en marcha y el crecimiento de nuevas empresas innovadoras en sectores de alta tecnología relacionados con estas tecnologías.

## **2.4 Hacer un uso más eficiente de los recursos naturales**

No sólo es necesario aumentar la productividad y la competitividad del sistema productivo, sino también hacerlo más eficiente en el uso de los recursos de manera que se garantice un modelo de desarrollo más sostenible a medio y largo plazo. Con este objetivo, es crucial la mejora de la eficiencia energética y el máximo aprovechamiento de las energías renovables, pero también la aplicación de planes de prevención o sobre demanda y de medidas encaminadas a reducir el consumo, los contaminantes y los riesgos. Dentro de esta área de financiación, las prioridades deberían pasar de la provisión de infraestructuras

---

<sup>36</sup> La contratación pública innovadora en áreas clave del sector público (por ejemplo, la innovación social y las aplicaciones de servicios públicos como la salud, el gobierno electrónico, edificios bajos de carbono y eficiencia energética), utilizando toda la gama de herramientas ofrecidas por las normas de contratación de la UE.

<sup>37</sup> Proyectos de la hoja de ruta del ESFRI y otros equivalentes de infraestructuras de investigación de categoría mundial identificados a través de los mapas de carreteras nacionales o análisis estratégico equivalentes de los centros nacionales de excelencia, las infraestructuras o instalaciones de investigación nacionales en el país.

<sup>38</sup> Por ejemplo los EIP aprobados actualmente sobre envejecimiento activo y saludable (COM (2012) 83), productividad agrícola y sostenibilidad (COM (2012) 79), ciudades y comunidades inteligentes (COM (2012) 4701) y materias primas (COM (2012) 82), o en preparación como el EIP sobre el agua.

<sup>39</sup> [http://ec.europa.eu/energy/technology/set\\_plan/set\\_plan\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/technology/set_plan/set_plan_en.htm).

medioambientales "duras" a otras herramientas "más blandas" y más estratégicas que son fundamentales para mejorar la gestión de los recursos naturales.

### **La mejora de la eficiencia energética**

Debe ser una prioridad<sup>40</sup> la implementación de medidas de eficiencia energética en los edificios públicos, en las pymes y en las viviendas (incluyendo la agricultura y el sector agroalimentario). Esto se puede aplicar principalmente a los edificios existentes - pero también a las nuevas construcciones - a través de los correspondientes planes de renovación. Deben promoverse activamente los programas de financiación innovadora<sup>41</sup> - como los proveedores de servicios energéticos<sup>42</sup> -, sobre todo en los edificios públicos y en las empresas. Para ser eficaz, la intensidad de la financiación de la UE debe reflejar las condiciones económicas de los grupos destinatarios y los ahorros de energía previstos (la ambición de la inversión en términos de ahorro de energía/energía renovable generada). Además, se debe prestar atención a la eficiencia de las redes zonales de calefacción/refrigeración y a la recuperación del calor residual industrial.

### **El aumento del uso de energías renovables**

Tanto la producción como la distribución de fuentes renovables pueden apoyarse conforme a las prioridades identificadas en el Plan de Acción Nacional de Energías Renovables. El uso de energías renovables también se debe promover en los edificios públicos, las pymes y las viviendas, sobre todo al permitir el autoconsumo<sup>43</sup>. Se debe fomentar el desarrollo y despliegue de redes inteligentes, con la correspondiente provisión de formación para satisfacer las necesidades de desarrollo de competencias en esta materia.

### **Implementación de medidas de mitigación del, y adaptación al, cambio climático (incluida la gestión de riesgos y la prevención)**

Hay espacio para que España desarrolle y aplique su adaptación al cambio climático (en línea con los Planes Nacionales y Regionales para la adaptación al cambio climático), la prevención de riesgos y los planes de gestión en diversos campos. Por ejemplo, los planes de prevención, en relación con los incendios forestales, la protección costera, las inundaciones, las sequías y la erosión del suelo, la proliferación de algas y las especies invasivas, los riesgos industriales, los sistemas de observación marina y costera, etc. España también se anima a participar en la lucha contra las emisiones difusas de gases de efecto invernadero (GEI) en el sector agrícola (emisiones de metano y de óxido nitroso) y en el desarrollo de sumideros de carbono en los bosques.

### **La mejora de la gestión de los residuos (prevención, reciclado), agua (medidas sobre la demanda), aguas residuales y contaminación del aire<sup>44</sup>**

La inversión en infraestructura ambiental debe ser estrictamente dirigida a aquellos campos en los que España sigue a la zaga en la aplicación del acervo comunitario. Para la gestión de los residuos debe hacerse hincapié en la prevención y el reciclaje de residuos. En cuanto al agua, además de mejorar su calidad (contaminación por nitratos), el énfasis debe ponerse en la adopción de las medidas necesarias para frenar la demanda - por medio, entre otras cosas, de una política de precios adecuada para la recuperación de costes - y reducir la presión sobre los recursos existentes (por ejemplo, reducción de las fugas en la red de abastecimiento de agua y modernización de los sistemas de riego existentes). En este sentido, las

---

<sup>40</sup> En consonancia con el Plan de Acción Nacional de Eficiencia Energética: [http://ec.europa.eu/energy/efficiency/end-use\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/efficiency/end-use_en.htm) .

<sup>41</sup> En este sentido, la experiencia actual del fondo JESSICA gestionado por el Instituto de Diversificación y Ahorro Energético (IDAE) debe ser cuidadosamente evaluado y ampliado, incluyendo los indicadores de resultados correspondientes.

<sup>42</sup> Propuesta de Directiva sobre Eficiencia Energética, COM (2011) 370.

<sup>43</sup> En consonancia con el Plan de Acción Nacional de Energía Renovables: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/national-renewable-energy-action-plan>.

<sup>44</sup> De acuerdo con la propuesta de Reglamento del FEDER, en las regiones más desarrolladas del FEDER no se apoyarán inversiones en infraestructuras que presten servicios básicos a los ciudadanos en materia de medio ambiente.

inversiones deben cumplir con los planes hidrológicos de cuenca. Esta área de financiación reducirá su participación relativa en el total de fondos en comparación con el período de programación 2007-13.

### **Protección de la biodiversidad y los recursos marinos**

Se debe prestar especial atención a la protección de la biodiversidad<sup>45</sup>, así como a la gestión, la restauración y el seguimiento de los sitios Natura 2000 en cumplimiento de la Directiva de Hábitats y la Directiva de Aves<sup>46</sup>, y de elevado valor natural<sup>47</sup> y áreas protegidas a que se refiere la Directiva Marco sobre la Estrategia Marítima<sup>48</sup>. Por otra parte, debe promoverse la definición de nuevas áreas protegidas marinas y costeras.

### **Promoción del transporte urbano limpio**

Esto incluye planes de movilidad urbana sostenible, y acciones para implementar (sistemas de transporte inteligentes, sistemas de transporte respetuosos con el medio ambiente/bajos en carbono, vehículos limpios y programas de cobro al usuario en la ciudad y de restricciones de acceso). El transporte urbano inteligente debe cubrir las áreas urbanas funcionales, con el fin de mejorar los vínculos urbano-rurales y facilitar el acceso a puestos de trabajo y a los servicios también de las zonas rurales.

## **3. FACTORES DE ÉXITO PARA UNA EJECUCIÓN EFICAZ**

Junto con la consolidación financiera **las reformas estructurales** juegan un papel clave en la mejora de la eficiencia global y en el potencial de crecimiento de la economía española. Aquellas también son **condición clave** para la implementación exitosa de los Fondos del MEC, que sólo puede tener un impacto óptimo si se establecen una política y un marco jurídico y administrativo apropiados.

Por tanto, el nuevo Reglamento de Disposiciones Comunes establecerá **condicionalidades ex-ante** que son **condiciones previas relativas a la utilización eficaz y eficiente de los fondos de la UE** que deben cumplirse en el momento en que se apruebe un programa. La Comisión examinará formalmente la coherencia y la adecuación de la información proporcionada por España en el marco de su evaluación del Contrato de Asociación y de los programas.

Si las condicionalidades ex-ante no se cumplen en el momento de presentar el Contrato de Asociación con la Comisión, España tendrá que establecer una serie de acciones que deben emprenderse a nivel nacional y regional, así como un calendario para su aplicación. Todas las condicionalidades ex-ante deben cumplirse en el plazo convenido, y a más tardar antes de los dos años siguientes a la adopción del Contrato de Asociación antes de 31 de diciembre de 2016. Las acciones detalladas en relación con el cumplimiento de las condicionalidades se establecerán en los programas operativos correspondientes.

Basándose en la experiencia del período de programación actual y en las Recomendaciones Específicas de País, los servicios de la Comisión han identificado una serie de **condicionamientos ex-ante fundamentales para la implementación exitosa de las prioridades de financiación anteriores**. Las autoridades españolas deben adoptar medidas para cumplir las condiciones previas para un gasto con éxito en cada una de estas áreas antes de que comience el próximo período de programación:

- España tiene que aplicar de manera efectiva la Ley de la Pequeña Empresa (Small Business Act, SBA), en particular con respecto al largo y costoso proceso de crear una empresa y de obtener las licencias y a la escasa cooperación entre las pymes.

---

<sup>45</sup> Según lo establecido en la Estrategia de Biodiversidad de la UE. COM (2010) 244 final.

<sup>46</sup> Directiva del Consejo 92/43/CEE de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

<sup>47</sup> AVN: Tierras agrícolas de alto valor natural.

<sup>48</sup> Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino.

- Todas las estrategias nacionales y regionales de investigación y de innovación para una especialización inteligente deben estar listas a tiempo. La Comisión ha pedido a las Comunidades Autónomas que desarrollen una estrategia regional de investigación y de innovación para la especialización inteligente (RIS3). Para lograr esto, los trabajos preparatorios - que involucran a una amplia gama de partes interesadas - necesitan empezar lo antes posible, si es necesario con el apoyo de la plataforma S3 creada por la Comisión.
- La Directiva Marco del Agua tiene que aplicarse plenamente, en particular en lo que respecta a la introducción de una política adecuada de precios para la recuperación de costes y la adopción de los correspondientes planes hidrológicos de cuenca (previsto para 2009), la mayoría de los cuales está previsto que se adopten en el segundo semestre de 2013.
- Las instituciones del mercado laboral deben ser modernizadas y fortalecidas, incluyendo acciones para mejorar la movilidad laboral transnacional. El criterio relativo a la prestación de "servicios personalizados y medidas activas y preventivas del mercado laboral en una fase temprana, que estén abiertos a todos los solicitantes de empleo", se considera que no se realiza plenamente. Para ello, los Servicios Públicos de Empleo (SPE) deben evolucionar desde oficinas de gestión de las subvenciones hacia verdaderos servicios de orientación profesional, ofreciendo a los desempleados información, orientación e intermediación en el mercado laboral y un adecuado seguimiento. Además, los SPE deben garantizar una mayor eficiencia del mercado laboral activo. También debe estar garantizado un fuerte vínculo entre la aplicación de las políticas de mercado laboral activas y pasivas.
- En relación con la inclusión activa, es importante garantizar una coordinación eficaz y el equilibrio entre los tres pilares (mercados de trabajo inclusivos, acceso a los servicios e ingresos adecuados), en particular entre los dos últimos. España se ha comprometido a presentar su Informe Social Nacional, que cubrirá estos ámbitos políticos. En ausencia de este informe y sobre la base del Programa Nacional de Reformas 2012, es difícil evaluar el cumplimiento de esta condicionalidad ex-ante.

En cuanto a las condiciones generales ex-ante, podrían surgir algunas preocupaciones en relación con la capacidad de garantizar un seguimiento de los resultados y llevar a cabo evaluaciones de impacto de alta calidad para todos los programas, en particular a nivel regional. Para superar estas debilidades, deben ser construidas las capacidades administrativas correspondientes, en particular mediante la formación ad hoc y la utilización de asesoramiento externo.

En la pesca, las condicionalidades ex-ante se refieren a la capacidad administrativa para la recolección de datos y la implementación de un sistema de la Unión de control, inspección y aplicación. La condicionalidad ex-ante sobre el control de la pesca se cumple parcialmente. Se necesitan más esfuerzos para el pleno cumplimiento en materia de control. En cuanto a la recolección de datos, España debe proseguir sus esfuerzos para mejorar la calidad y disponibilidad de datos a fin de asegurar un cambio suave de la gestión directa a la gestión compartida. En cuanto a la acuicultura, España tiene que entregar un plan estratégico nacional plurianual.

#### **4. PRIORIDADES PARA LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA**

En el marco del objetivo de cooperación territorial europea, el FEDER apoya la cooperación transfronteriza y transnacional. Para los programas de cooperación transfronteriza, España debería elaborar con cada uno de sus países vecinos estrategias para hacer frente a las necesidades específicas de las fronteras respectivas (por ejemplo, en la frontera portuguesa, los proyectos sobre el agua y la prevención de incendios podrían ser especialmente relevantes; con Francia, las infraestructuras transfronterizas de red; en las fronteras exteriores y en la cooperación con terceros países, la creación de redes y la mejora de la capacidad institucional). Debe promoverse el uso compartido de servicios públicos comunes a lo largo de las fronteras (por ejemplo, el uso

de infraestructura común en el campo del tratamiento de la salud, el tratamiento de residuos y agua, la accesibilidad, las TIC, los sistemas de gestión de desastres y los servicios de emergencia, los esquemas conjuntos de educación y formación). Debe prestarse especial atención al fortalecimiento del mercado laboral transfronterizo y al fomento de la movilidad de los trabajadores a través de las fronteras.

La dimensión transnacional de la estrategia atlántica puede traer un nuevo dinamismo a los sectores de la economía marítima así como ampliar sus economías de escala. La Comisión propone que se tengan en cuenta las prioridades que darán lugar al Foro del Atlántico que está en marcha y pedirá a España que profile sus planes sobre cómo se propone contribuir a la Estrategia Marítima Atlántica. No existe una estrategia de pleno derecho de cuenca marítima para la cuenca del mar Mediterráneo, pero existe un potencial para la cooperación transnacional para la política marítima en esta región. La Cooperación Territorial Europea puede ser utilizada para mejorar la coherencia, la coordinación y la armonización de las políticas y los instrumentos que tienen impacto en la economía marítima en el marco de todos los programas en los que España participa.

## ANEXO

El anexo contiene las disposiciones relativas a la programación y la aplicación efectiva, la evaluación de las necesidades de financiación en relación con los objetivos temáticos y la evaluación de aspectos específicos de las capacidades administrativas.

### A. DISPOSICIONES PARA UNA PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN EFICACES

#### Orientación estratégica y concentración

La experiencia de los períodos de programación anteriores indica varios factores que afectan a la eficacia de la inversión, en particular la necesidad de una orientación estratégica y la concentración, la necesidad de evitar la fragmentación de las inversiones, los proyectos insuficientemente integrados en los sistemas nacionales, la débil respuesta a las necesidades reales y el bajo valor añadido europeo. Es necesario un cambio general hacia un enfoque más coherente e innovador con el fin de demostrar claramente el impacto en la consecución de los objetivos de Europa 2020. Para las futuras inversiones en las áreas enumeradas a continuación, la Comisión espera una justificación específica en cuanto a su utilidad para la consecución de los objetivos de Europa 2020 y respecto a las siguientes consideraciones:

- En general, la financiación debe estar rigurosamente justificada en proyectos que puedan generar ingresos suficientes, mediante la aplicación del [método del déficit de financiación](#), como ha sido tradicionalmente el caso (por ejemplo, en el sector ambiental y en el del transporte). Hasta cierto punto, esto se refiere a la existencia de fallos en el mercado, lo cual es un requisito previo fundamental para la intervención de la UE en cualquier ámbito (por ejemplo, el FEDER sólo debería invertir en infraestructuras de TIC en las zonas insuficientemente atendidas). El apoyo debe concederse conforme a las normas de la UE sobre ayudas estatales. La financiación debería abordar los fallos del mercado y limitarse al mínimo estrictamente necesario, a fin de que los fondos se utilicen de manera eficiente, se evite la sobrecompensación y se limiten las distorsiones de la competencia.
- El apoyo a las pymes y a los proyectos que se espera que generen importantes rendimientos financieros deben ser prestados principalmente a través de instrumentos financieros, lo que aumentaría el efecto multiplicador y de palanca de la financiación de la UE. En estos campos, la posibilidad de declarar una inversión privada como coste elegible - cuando esté previsto por la legislación - atraería capital privado y por lo tanto reduciría la contribución pública nacional.
- En cuanto al valor añadido y a la necesidad de concentrar la financiación comunitaria en aquellas inversiones en que las ganancias puedan ser más elevadas, hay varios ejemplos donde se debe limitar la participación de la UE. Por ejemplo, la asistencia directa a las grandes empresas (que está, en principio, prohibida por la propuesta de Reglamento del FEDER), las infraestructuras de suministro de agua (como algunas de las que ya existen - planes de desalinización, por ejemplo - están subutilizadas y el énfasis debe ponerse en la reducción de la demanda de agua); algunas infraestructuras de transporte (ya que la oferta real puede en general ser suficiente y son muy consumidoras de recursos); etc. En cualquier caso, debe excluirse la cofinanciación de los proyectos ya - o casi - terminados.
- En cuanto al FSE, la atención debería centrarse en aquellas acciones cuya realización ha demostrado ser eficiente y no demasiado compleja en comparación con otras medidas (por ejemplo, un número demasiado elevado de agentes, no bien coordinado que no tiene capacidad suficiente para administrar los recursos del FSE). Junto con una identificación clara y precisa de las acciones que vayan a financiarse, es importante identificar a los agentes más relevantes en los diferentes ámbitos de intervención.

## **Estructura de los programas**

La legislación propuesta 2014-2020 para los Fondos del MEC ofrece una flexibilidad adicional para establecer programas en cada Estado miembro a fin de ajustarse mejor a su organización institucional. La cooperación a todos los niveles es fundamental para lograr la calidad del gasto. El anexo I de la propuesta modificada de la Comisión para el Reglamento de Disposiciones Comunes<sup>49</sup> incluye elementos del Marco Estratégico Común y presenta opciones diferentes para los enfoques integrados hacia la programación, para lograr la coordinación y las sinergias en la ejecución, a los que se anima a explorar a los Estados miembros (EM).

Para el FSE, también puede presentar oportunidades la opción de diseñar programas operativos (PO) interregionales temáticos vinculados a los objetivos de Europa 2020 y a las recomendaciones específicas de país. Para el desarrollo rural, la opción de elaborar subprogramas temáticos dentro de un programa de desarrollo rural ofrece la oportunidad de dedicar más atención a las necesidades particulares. Dentro de un único programa operativo para el FEMP según lo estipulado por el reglamento FEMP, la estructuración del PO conforme a las líneas regionales para tener en cuenta la organización administrativa y política del EM puede ayudar a permitir las máximas sinergias con las intervenciones regionales de otros fondos y mejorar la eficiencia del sistema de administración. El apoyo al sector de la pesca debe contribuir a una efectiva reducción de la capacidad pesquera.

La arquitectura más adecuada tendrá que ser desarrollada en colaboración con las partes interesadas en España y en las negociaciones con la Comisión.

## **Número de programas y su articulación territorial**

Se invita a las autoridades españolas a reflexionar sobre la manera de reducir el número actual de los programas y sus correspondientes costes administrativos en relación con la aplicación de los Fondos Estructurales, una necesidad urgente en una época de restricciones presupuestarias. Esto se podría lograr mediante la agrupación de ciertas intervenciones (por ejemplo, por categorías de regiones, por campo temático, etc.) y/o mediante la eliminación de los programas actuales con escaso valor añadido (por ejemplo, el PO nacional de Asistencia Técnica del FEDER).

Teniendo en cuenta la distribución de competencias en materia de empleo, educación y capacitación entre los niveles nacional y regional, se podría explorar la posibilidad de contar con uno o más programas operativos de temática nacional del FSE. El PO nacional del FSE cubriría entonces las regiones menos desarrolladas, las más desarrolladas y las regiones en transición, pero con una fuerte dimensión regional. La cobertura temática nacional implicaría un mayor ajuste a las necesidades identificadas por las recomendaciones específicas para cada país y las metas nacionales (es decir, el desempleo juvenil, la educación, la inclusión social) y, por tanto, se facilitaría la implementación. Se pueden extraer lecciones de los períodos de programación 2000-2006 y 2007-2013, donde ha sido la temática del PO del FSE Lucha contra la Discriminación ha demostrado su eficacia en la integración de grupos vulnerables que se enfrentan a diversos retos para su integración en el mercado laboral. El enfoque innovador de la estrategia del PO, junto con la participación de todas las partes interesadas, públicas y privadas, fueron la clave de su éxito.

Con respecto al FEADER, además de 17 programas operativos regionales, en la actualidad hay un programa Red Rural Nacional y un Marco Nacional. Se le invita a España a evaluar cuidadosamente si esto último debe continuar en 2014-2020. Del mismo modo, sobre la base de la experiencia actual, deben revisarse los objetivos y las asignaciones del programa de la Red Rural Nacional.

---

<sup>49</sup> COM (2012) 496 final de 11.9.12.

## **Simplificar y mejorar el sistema de gobierno**

España tiene una compleja estructura administrativa y territorial. Sin embargo, hay espacio para la simplificación del sistema de gobernanza de los fondos y hacerlo más eficiente. Para este fin, se deben explorar varias opciones.

En primer lugar, debe disminuir no sólo el número de programas, sino también el de los organismos intermedios (OI) (en la actualidad hay unos 150 OI en 2007-2013 sólo para el FEDER, sin tener en cuenta el 'segundo nivel' de OI, lo cual debe evitarse), por ejemplo, limitando su participación a los programas o ejes prioritarios en los que su contribución es más relevante. Esto facilitará la preparación y la ejecución de los programas operativos, hará que sean más flexibles y reducirá los problemas con los sistemas de gestión y control y las correspondientes interrupciones de los pagos.

En segundo lugar, sin perjuicio de garantizar a nivel central la coordinación indispensable, se podría considerar la posibilidad de que algunas regiones asuman el papel de AG/AC/AA para sus programas - como es el caso actualmente del FEADER -, en particular, para el FEDER (esta función está centralizada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para todos los programas del FEDER). Dado que la capacidad institucional y administrativa de las regiones españolas es, en general, adecuada, esto simplificaría los procedimientos y los circuitos financieros y evitaría retrasos innecesarios y problemas derivados de las complejas estructuras de los programas actuales, que incluyen tanto componentes nacionales como regionales.

El papel esencial de las Autoridades de Gestión (AG) centrales en la coordinación de este sistema está ciertamente dificultada por su complejidad, lo que constituye un factor limitante, por ejemplo, en la consecución de (i) una adecuada supervisión y control de todos los organismos y las actividades involucradas; y (ii) un flujo de efectivo de orientación e información desde las AG hacia los OI (segundo nivel) y a los beneficiarios. Lo mismo ocurre con el sistema de auditoría, donde la distribución de tareas entre la actual Autoridad Nacional de Auditoría (la IGAE<sup>50</sup>) y las instituciones regionales por lo general acarrea demoras y rigideces.

Por último, con el fin de atraer fondos privados para complementar la cofinanciación pública (en particular, en tiempos de severas restricciones presupuestarias), se podría considerar la opción de declarar los gastos en función de los costes totales - en lugar de los costes públicos - si estuviera previsto por la legislación.

## **Coordinación, la complementariedad y la sinergia**

Al establecer los programas, la sinergia se debe buscar no sólo entre los cinco Fondos del MEC, sino también con otros instrumentos comunitarios como Erasmus para Todos, Horizonte 2020 y el Programa para el Cambio Social y la Innovación, el programa Competitividad de las Empresas y de las pymes (COSME), el programa LIFE y el Instrumento de Interconexión para Europa. Es importante garantizar la coordinación a nivel nacional y/o regional para evitar la duplicación de esfuerzos e identificar las áreas donde se necesite apoyo financiero adicional de diferentes fondos/instrumentos y para promover la incorporación de las mejores prácticas/acciones innovadoras identificadas a nivel de la UE, nacional o regional.

En España se podría mejorar la coordinación y las sinergias entre los Fondos (incluyendo el MEC y otros Fondos de la UE, así como los instrumentos financieros nacionales y regionales). Las disposiciones existentes y los órganos de coordinación, tanto a nivel nacional como a nivel regional, están dirigidas a evitar el solapamiento y la doble cofinanciación en lugar de enfocarlas a sacar el máximo partido de las posibilidades que ofrecen los distintos Fondos en el logro de objetivos estratégicos comunes (por ejemplo, se debe considerar la publicación de convocatorias conjuntas de proyectos en los campos temáticos donde se

---

<sup>50</sup> Intervención General de la Administración del Estado.

puedan lograr sinergias). De acuerdo con la orientación al rendimiento reforzado, se debe poner el énfasis en la consecución de los objetivos estratégicos acordados en común, para lo cual deben explotarse plenamente las posibilidades que ofrece la normativa y el MEC (por ejemplo, acciones integradas). Debe fortalecerse el papel a jugar a este respecto por las redes temáticas existentes o nuevas.

Por ejemplo, respecto a los Fondos del MEC, además de la contribución directa a la financiación de los objetivos temáticos 8 a 10, el FSE también puede hacer una valiosa contribución a los objetivos temáticos 1 a 6, entre otras cosas, a través de la adaptación de las necesidades de formación a las demandas del mercado laboral, es decir, mediante la mejora de las habilidades de la fuerza laboral. Para facilitar la transición hacia el nuevo modelo productivo, se deben buscar fuertes sinergias entre el FEDER (provisión de infraestructura) y el FSE (formación para adaptar la oferta de trabajo a la demanda de trabajo de los sectores con potencial de desarrollo).

Del mismo modo, se pueden explotar sinergias entre el FEADER y los otros fondos - en particular el FEDER y el FSE -, por ejemplo, en relación con la gestión del agua, la erosión del suelo y la prevención de inundaciones y la lucha contra los incendios forestales. Las medidas pueden incluir la formación, la transferencia de conocimientos, las iniciativas de innovación e investigación, la integración territorial y el desarrollo sostenible.

En sinergia con el FEDER, el Instrumento de Interconexión para Europa (IIE) puede proporcionar fondos para financiar proyectos en las redes centrales de la RTE-T y sobre todo en los corredores mediterráneo y atlántico, así como las prioridades horizontales tales como los sistemas de gestión del tráfico o las conexiones multimodales. El IIE también puede desencadenar inversiones privadas y partenariados público-privados a través de instrumentos financieros.

Deben buscarse también sinergias entre los programas de Inversión en Crecimiento y Empleo y los programas de Cooperación Territorial Europea, así como entre éstas y las estrategias de la UE para las macrorregiones o las estrategias de cuencas marítimas (por ejemplo, la Estrategia Marítima Atlántica).

### **Los enfoques integrados de desarrollo territorial**

Los enfoques integrados de desarrollo territorial deben ser promovidos mediante la utilización de los instrumentos previstos en este sentido (ITI, el enfoque del desarrollo local a cargo de la comunidad, las operaciones integradas, los Planes de Acción Conjunta, la plataforma de desarrollo urbano y las acciones urbanas innovadoras). Para ello, debe fortalecerse el papel de los agentes locales. Los enfoques integrados son particularmente apropiados para la participación activa de las partes interesadas y de la población - en especial de zonas de pequeño tamaño - en la preparación e implementación de una estrategia de desarrollo, como lo demuestra la experiencia de LEADER.

Las Inversiones Territoriales Integradas (ITI) de la Política de Cohesión permiten la ejecución de partes de programas de una manera transversal y pueden proporcionar flexibilidad por debajo del nivel de los programas para implementar acciones integradas. Cuando se selecciona este mecanismo, las autoridades españolas deben definir para cada ITI una estructura de gobernanza adecuada y, en particular, designar un órgano de gestión. Las asignaciones para la ITI deben definirse en los programas. El Contrato de Asociación debe establecer la contribución al enfoque integrado para el desarrollo territorial, incluyendo - cuando sea apropiado - un enfoque integrado de planificación del desarrollo urbano sostenible. Deben identificarse las ciudades donde se llevarán a cabo las estrategias de desarrollo urbano sostenible o los principios establecidos para su identificación.

El Desarrollo Local a cargo de la Comunidad Local (DLCL) ofrece un enfoque integrado de abajo hacia arriba en respuesta a los complejos retos territoriales y locales a través de la participación de las comunidades locales. Se invita a España a explicar su enfoque respecto al DLCL a través de los Fondos del MEC indicando los principales retos, los objetivos y prioridades, el tipo de territorios, el papel de los grupos

de acción local y de los diferentes Fondos del MEC, y los mecanismos de coordinación. España también debería indicar la forma en que el apoyo preparatorio se pondrá a disposición de los actores locales.

## **B. EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES DE FINANCIACIÓN EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS TEMÁTICOS**

En las secciones siguientes se presenta la opinión de los Servicios de la Comisión sobre las prioridades de los Fondos del MEC para España. Estas se han desarrollado sobre la base de un análisis<sup>51</sup> del país en profundidad hecho por los Servicios de la Comisión y se han seleccionado desde los 11 objetivos temáticos que surgen del Reglamento de Disposiciones Comunes<sup>52</sup> para los Fondos del MEC aprobado por la Comisión el 6 de octubre de 2011. Estos 11 objetivos temáticos traducen la estrategia Europa 2020 en objetivos operativos a apoyar por los Fondos del MEC.

Los 11 objetivos temáticos son comunes para la cohesión, el desarrollo rural y las políticas marítimas y pesqueras; aquellos aseguran que las intervenciones bajo estas políticas están alineadas hacia el logro de objetivos comunes, los de Europa 2020. Los 11 objetivos ofrecen un menú de posibles objetivos de financiación para el conjunto de la UE. De acuerdo con la situación específica de cada Estado miembro se hace entonces una selección más centrada de acuerdo con las autoridades nacionales. Los retos y las áreas de financiación para España se corresponden con los siguientes objetivos temáticos:

<b>Prioridades de financiación</b>	<b>Objetivos temáticos relacionados</b>
<i>El aumento de la participación de mercado de trabajo y la productividad laboral, así como la mejora de las políticas de educación, de formación y de inclusión social, con especial atención a los jóvenes y los grupos vulnerables</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar el empleo y apoyar la movilidad laboral</li> <li>• Promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza</li> <li>• La inversión en educación, capacitación y aprendizaje permanente</li> </ul>
<i>El apoyo a la adaptación del sistema productivo a actividades de mayor valor añadido mediante la mejora de la competitividad de las pymes</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar el acceso a, y el uso y la calidad de, las tecnologías de la información y la comunicación - en parte</li> <li>• Aumentar la competitividad de las pymes, el sector agrícola y los sectores de la pesca y la acuicultura)</li> <li>• Promoción de un transporte sostenible y eliminación de cuellos de botella en las infraestructuras de red claves</li> </ul>
<i>Fortalecimiento del sistema de I+D e innovación y sus vínculos con el sector privado</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación</li> <li>• Mejorar el acceso a, y el uso y la calidad de, las tecnologías de la información y la comunicación - en parte</li> </ul>
<i>Hacer un uso más eficiente de los recursos naturales</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar la transición hacia una economía baja en carbono en todos los sectores</li> <li>• Promover la adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos</li> <li>• Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos</li> <li>• Promoción de un transporte sostenible y la eliminación de cuellos de botella en las infraestructuras de red claves</li> </ul>

<sup>51</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/espana/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/espana/index_en.htm).

<sup>52</sup> COM(2011)615 final/2: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_en.cfm#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#1).

## **PRIORIDAD DE FINANCIACIÓN: AUMENTO DE PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO LABORAL Y DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL, ASÍ COMO MEJORAR LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL, CON ESPECIAL ATENCIÓN A LOS JÓVENES Y A LOS GRUPOS VULNERABLES**

Los objetivos de esta prioridad de financiación se lograrán principalmente mediante los objetivos temáticos “Promoción del empleo y apoyo a la movilidad laboral”, “Promoción de la inclusión social y lucha contra la pobreza” y “Inversión en educación, habilidades y aprendizaje durante toda la vida”.

**Objetivo temático:** Fomento del empleo y apoyo a la movilidad laboral

**Recomendación Específica de País nº 5 de 2012:** Poner en práctica las reformas del mercado laboral y adoptar medidas adicionales para aumentar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo, mejorando su focalización, al aumentar el uso de los servicios de formación, asesoramiento y búsqueda de empleo, mediante el fortalecimiento de sus vínculos con las políticas pasivas y el fortalecimiento de la coordinación entre los servicios públicos de empleo nacionales y regionales, incluyendo el intercambio de información sobre ofertas de empleo.

**Recomendación Específica de País nº 6 de 2012:** Revisar las prioridades de gasto y reasignar fondos para apoyar el acceso a la financiación para las pymes, la investigación, la innovación y los jóvenes. Poner en práctica el Plan de Acción de la Juventud, en particular en lo que respecta a la calidad y a la adecuación del mercado laboral de la formación profesional y de la educación, y reforzar los esfuerzos para reducir el abandono escolar temprano y aumentar la participación en la educación y la formación profesional a través de medidas de prevención, intervención y compensación.

**Recomendación Específica de País nº 2 de 2012:** Asegurar que la edad de jubilación aumenta en línea con la esperanza de vida al regular el factor de sostenibilidad previsto en la reciente reforma de las pensiones, y que se sustenta la Estrategia Global de Empleo para los Trabajadores de Edad más Avanzada, con medidas concretas para un mayor desarrollo del aprendizaje a lo largo de toda la vida, mejorar las condiciones de trabajo y promover la reincorporación de este grupo al mercado laboral.

Para este objetivo temático la prioridad de financiación se traduce en las siguientes prioridades y objetivos específicos que reflejan los retos específicos de país que recibirán el apoyo de los Fondos del MEC:

1. Facilitar el acceso al empleo a los solicitantes de empleo y personas inactivas, atendiendo a la dimensión de género, incluyendo las iniciativas locales de empleo y el apoyo a la movilidad laboral

- El aumento del empleo y la mejora de las condiciones laborales de los jóvenes, los trabajadores mayores, las mujeres, las personas con baja cualificación y los grupos vulnerables; al tiempo que se reduce el número de personas en paro de larga duración:

- La intensificación de la eficiencia de las políticas activas del mercado de trabajo.
- La mejora de la eficiencia de los servicios públicos de empleo (SPE) y su coordinación a nivel nacional y regional. Existe la necesidad de apoyar activamente en España la aplicación de un enfoque orientado a la demanda más dirigido hacia los servicios europeos de colocación.

2. Garantizar una integración sostenible en el mercado laboral de los jóvenes sin empleo, educación o formación

- Fomentar la participación de los jóvenes en la formación profesional del tipo del aprendizaje;
- Reforzar los programas que ofrecen medidas de educación posterior, (re)formación o activación a todos los jóvenes sin empleo o sin educación/formación;

- Introducir una "garantía joven" mediante el establecimiento de sistemas para ofrecer medidas de educación posterior, (re)formación o activación a todos los jóvenes sin empleo o sin educación o formación, dentro de los 4 meses después de salir de la escuela.

### 3. Promover el autoempleo, el espíritu empresarial y la creación de empresas

- La promoción de viveros de empresas y otros tipos de apoyo a los emprendedores y empresarios autónomos, en particular en áreas que ofrezcan un potencial de crecimiento (incluyendo la agricultura y el sector agroalimentario, el sector pesquero - gestión de stocks, aumento de valor de la unidad a través de una mejor calidad, mejor comercialización, procesamiento adicional y desarrollo de nuevas especies, etc. - y de la acuicultura - cultivo de calidad de pescado y marisco - ).

### 4. Fomentar la adaptación al cambio de los trabajadores, empresas y empresarios

- Diseñar e implementar las medidas necesarias para apoyar la transición de la fuerza de trabajo hacia nuevas cualificaciones y empleos (incluyendo empleos verdes, los demandados por las tendencias demográficas, las nuevas tecnologías, ajustes estructurales sectoriales requeridos, por ejemplo en la economía marítima de la pesca y la construcción naval hacia la biotecnología marina, el turismo marítimo, la acuicultura, etc.):

- Proporcionar una adecuada educación, formación, readaptación profesional y perfeccionamiento, de acuerdo con las necesidades del sector productivo.
- Promover las oportunidades de diversificación y de apoyo para la puesta en marcha, específicamente en las áreas rurales.
- Asegurar el empleo marítimo a través de la mejora de la movilidad laboral entre sectores relacionados con el mar, así como entre los empleos basados en la tierra y en el mar, incluso a través de la capacitación, la educación y el reciclaje profesional.
- Establecer medidas para resolver el problema de la estacionalidad en el sector del turismo marítimo y costero y la elaboración de alternativas, así como las oportunidades de movilidad para los trabajadores afectados.
- Fortalecer el mercado laboral transfronterizo y el fomento de la movilidad de los trabajadores a través de las fronteras.

### 5. Promoción de un envejecimiento activo y saludable

- Poner en práctica medidas para aumentar la participación en el mercado laboral y la tasa de empleo de mujeres y hombres mayores, incluso mediante la adaptación de la gestión de la edad en los lugares de trabajo y los mercados laborales aumentando la edad de jubilación efectiva y garantizando el acceso a la formación.

Las acciones de este objetivo temático deben coordinarse con las intervenciones en el marco de los otros objetivos temáticos<sup>53</sup>.

**Objetivo temático:** Promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza

**Recomendación Específica de País n° 7 de 2012:** Mejorar las posibilidades de empleo de los grupos vulnerables, en combinación con servicios de apoyo eficaces a la infancia y a la familia para mejorar la situación de las personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social, y en consecuencia lograr el bienestar de los niños.

<sup>53</sup> Objetivos temáticos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10 y 11 de acuerdo con la propuesta de Reglamento.

Para este objetivo temático la prioridad de financiación se traduce en las siguientes prioridades y objetivos específicos que reflejan los retos específicos de país que recibirán el apoyo de los Fondos del MEC:

#### 1. La inclusión activa

- Fortalecimiento del contingente de apoyo a los niños para facilitar la participación en el mercado laboral de los padres (en particular de familias monoparentales y de los asalariados secundarios); la inversión en el cuidado de niños, infraestructura de atención a personas mayores y a largo plazo.

#### 2. Integración de las comunidades marginadas, como los romaníes

- Implementar acciones para facilitar la inserción en mercado laboral de los colectivos más desfavorecidos y de las comunidades marginadas (incluidos los romaníes).

#### 3. Mejorar el acceso a servicios asequibles, sostenibles y de alta calidad, incluida la atención sanitaria, los servicios sociales de interés general, la formación, la orientación y el asesoramiento

- Mejorar el acceso a servicios de alta calidad a precios asequibles y sostenibles, incluida la formación, la orientación y el asesoramiento.

#### 4. Promoción de la economía social y las empresas sociales

- Apoyo a la innovación social y a las empresas sociales innovadoras mediante el desarrollo de nuevos modelos de negocio para hacer frente a los retos sociales.
- Contribuir a la regeneración física, social y económica de las comunidades desfavorecidas urbanas y rurales a través de planes integrales.
- Promoción de un enfoque de cooperación internacional, en particular en lo que respecta a las cuestiones migratorias.
- Promoción de pequeñas empresas agrícolas y de las oportunidades de diversificación en actividades no agrícolas en las zonas rurales.

#### 5. Estrategias de Desarrollo Local a cargo de la Comunidad Local

- Diseño e implementación de pactos territoriales por el empleo, iniciativas locales de empleo e inclusión social, estrategias de desarrollo local a cargo de la comunidad local apoyadas activamente por las autoridades regionales y locales, las ciudades, los interlocutores sociales y las ONG (enfoque integral en red).
- En las zonas rurales, las acciones deben centrarse en mejorar el acceso a los servicios sanitarios y sociales y en fomentar el desarrollo local mediante la promoción de iniciativas a cargo de la comunidad local.
- Permitir el crecimiento verde como un medio para estabilizar el empleo y la infraestructura en las zonas rurales.

Las acciones de este objetivo temático deben coordinarse con las intervenciones de los objetivos temáticos dirigidos a las pymes, el medio ambiente, el mercado laboral y la educación<sup>54</sup>.

**Objetivo temático:** Invertir en educación y capacitación y el aprendizaje permanente

<sup>54</sup> Objetivos temáticos 3, 6, 8 y 10 de acuerdo con la propuesta de Reglamento.

**Recomendación Específica de País nº 6 de 2012:** Revisar las prioridades de gasto y reasignar fondos para apoyar el acceso a la financiación para las pymes, la investigación, la innovación y los jóvenes. Poner en práctica el Plan de Acción de la Juventud, en particular en lo que respecta a la calidad y la adecuación al mercado laboral de la formación profesional y la educación, y reforzar los esfuerzos para reducir el abandono escolar temprano y aumentar la participación en la educación y la formación profesional a través de medidas de prevención, intervención y compensación.

Para este objetivo temático la prioridad de financiación se traduce en las siguientes prioridades y objetivos específicos que reflejan los retos específicos de país que recibirán el apoyo de los Fondos del MEC:

1. Reducir el abandono escolar prematuro y la promoción de la igualdad de acceso a una educación de buena calidad en la primera infancia, primaria y secundaria

- Implementar estrategias de desarrollo con medidas de prevención, intervención y compensación para reducir el abandono escolar prematuro, disminuir el número de alumnos con bajo rendimiento y promover la educación inclusiva con un enfoque especial en las áreas y los grupos destinatarios con necesidades específicas (por ejemplo, los inmigrantes, los gitanos).
- Aumentar el acceso a la educación de la primera infancia y el cuidado de los niños entre el nacimiento y la edad de escolarización obligatoria, que debe ir acompañada de medidas enérgicas para controlar y garantizar estándares mínimos de calidad.

2. Mejorar el acceso al aprendizaje permanente, la mejora de las capacidades y competencias de la fuerza de trabajo y el aumento de la adecuación de los sistemas de educación y formación al mercado laboral, incluida la agricultura, la pesca, la acuicultura y la silvicultura:

- Aumentar la participación en la educación y la formación profesional y en el aprendizaje permanente, en particular para las personas con más necesidad de mejorar su cualificación y recualificación.
- Reforzar los vínculos entre los catálogos educativos y las necesidades del mercado de trabajo (emparejamiento de habilidades) en todos los niveles educativos, incluyendo la Universidad; mejorar la oferta, la calidad y la adecuación de la educación y la formación profesional e incentivar programas basados en el trabajo, como la educación y la formación profesional duales.
- Mejorar el perfil de las competencias de la fuerza de trabajo para adecuarlo a actividades con crecimiento prometedor y potencial de empleo, tales como: servicios a las empresas, sectores social y de salud, economía digital, empleo verde, crecimiento azul (sector marítimo), industrias creativas y servicios en el ámbito de la cultura y el turismo.
- Implementación del Marco Español de Cualificaciones (MECU) y promover el reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales para facilitar la validación de la experiencia laboral.
- Fomentar las habilidades empresariales, las habilidades TIC y el aprendizaje de lenguas extranjeras en todos los niveles educativos.
- Promover la educación conjunta y los programas de formación a través de las fronteras con sus vecinos inmediatos y/o en el contexto más amplio de la UE.
- Invertir en educación y en infraestructura de formación.
- Promover la difusión del conocimiento y la información.

Las acciones de este objetivo temático deben coordinarse con intervenciones en el marco de todos los otros objetivos temáticos<sup>55</sup>.

## **PRIORIDAD DE FINANCIACIÓN: APOYO A LA ADAPTACIÓN DEL SISTEMA PRODUCTIVO A ACTIVIDADES DE MAYOR VALOR AÑADIDO MEDIANTE EL AUMENTO DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS PYMES**

Los objetivos de esta prioridad de financiación se lograrán principalmente mediante el objetivo temático "Aumento de la competitividad de las pymes, el sector agrícola y el sector pesquero y de la acuicultura", así como mediante los objetivos temáticos "Mejora a, y uso y calidad de, las tecnologías de la información y la comunicación" y "Promoción del transporte sostenible y eliminación de cuellos de botella en las infraestructuras de red claves".

**Objetivo temático:** Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, el sector agrícola y el sector pesquero y de la acuicultura

**Recomendación Específica de País nº 6 de 2012:** Revisar las prioridades de gasto y reasignar fondos para apoyar el acceso a la financiación para las PYME, la investigación, la innovación y los jóvenes.

Para este objetivo temático la prioridad de financiación se traduce en las siguientes prioridades y objetivos específicos que reflejan los retos específicos de país que recibirán el apoyo de los Fondos del MEC:

1. Promoción del espíritu empresarial, en particular facilitando la explotación económica de nuevas ideas e impulsando la creación de nuevas empresas.

- Junto con la introducción del espíritu empresarial como una cuestión transversal en todos los programas de educación y capacitación, es esencial mejorar el reconocimiento social y la imagen mediática de los empresarios.
- Debe centrarse la atención en el espíritu empresarial con una visión sostenible a largo plazo, siendo la prioridad la consolidación y el crecimiento de nuevas empresas y pymes<sup>56</sup>. Se necesita una estrategia adecuada para asegurar un impacto sostenido del apoyo público.

2. Facilitar el acceso a la financiación para las nuevas empresas y las pymes, en particular a través de los instrumentos financieros reembolsables.

- Con el fin de movilizar fondos privados se puede usar una amplia gama de instrumentos reembolsables, incluyendo préstamos, garantías, participaciones, capital semilla, microcréditos, etc.

3. El desarrollo de nuevos modelos de negocio para las pymes, en particular para la internacionalización

- El proceso de internacionalización de las pymes<sup>57</sup> debe entenderse en un sentido amplio, incluyendo tanto las exportaciones y la inversión extranjera directa (IED) - en el extranjero y dentro del país -, ya que todas estas actividades tienen beneficios sustanciales en términos de crecimiento y empleo.

---

<sup>55</sup> Objetivos temáticos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 11 de acuerdo con la propuesta de Reglamento.

<sup>56</sup> De hecho, el 71% de las nuevas empresas en 2011 de autoempleo y, por tanto, en esta etapa, no se activará la creación de empleo. Del mismo modo, el 77% de las empresas de nueva creación no exportó.

<sup>57</sup> Véase también la Comunicación de la Comisión 'Pequeñas empresas en un mundo grande - una nueva asociación que ayude a las PYME a aprovechar oportunidades globales' de 9.11.11: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0702:FIN:ES:PDF>

- Las empresas que son estratégicamente activas en los mercados internacionales deben ser objeto de una estrategia específica teniendo en cuenta que aumentan su volumen de negocios, innovan más, crean más empleo estable y cualificado y se vuelven más resistentes a las caídas del ciclo económico.
- Debe llevarse a cabo una evaluación exhaustiva de las diferentes medidas de ayuda públicas destinadas a promover la internacionalización de las pymes - a diferentes niveles y por diversos organismos - con el fin de aumentar la coordinación y la eficiencia<sup>58</sup>.

#### 4. Fomentar los cambios estructurales en la economía mediante el desarrollo de nuevos modelos de negocio de las pymes, incluidos los sectores agrícola y pesquero

- Fomentar la cooperación entre empresas a nivel macrorregional de la UE (por ejemplo, la estrategia atlántica) y mejorar la cooperación transnacional a lo largo de las cadenas de valor de negocio que explotan posibles complementariedades y sinergias.
- Promover la ecoinnovación en las pymes, en particular mediante el apoyo al desarrollo de clusters en tecnologías verdes, incluidos los sectores agrícola, marino y marítimo.
- Mejorar el potencial de los sectores de la bioeconomía notablemente con miras a fomentar el crecimiento y el empleo en las zonas rurales, costeras e industriales.
- Diversificar la actividad económica en las zonas rurales y costeras, en particular mediante el apoyo a la creación de empresas y a la reconversión de buques para actividades marítimas<sup>59</sup>, el desarrollo del apoyo a las empresas y al espíritu empresarial para mejorar la competitividad, viabilidad y sostenibilidad de la agricultura, la pesca y la acuicultura.
- En el caso de las regiones ultraperiféricas el FEMP debe utilizarse para mejorar la sostenibilidad y la competitividad de los sectores de la pesca y de la acuicultura.

Asegurar el funcionamiento de las inversiones de los Fondos del MEC en este objetivo temático requiere el cumplimiento de las correspondientes condicionalidades ex-ante antes de 2014. Además, España tiene que aplicar plenamente las disposiciones de la Ley de la Pequeña Empresa (Small Business Act, SBA), en particular con respecto al largo y costoso proceso de creación de empresas y de obtención de licencias y a la escasa cooperación entre las pymes.

Deben tenerse en cuenta los siguientes prerequisites para el éxito de los instrumentos financieros: asegurar una capacidad y experiencia de gestión suficientes; evitar el exceso de asignación de recursos (por ejemplo, para acelerar la absorción de los fondos y para saltar la regla de la N+2), tener en cuenta posibles retrasos de tiempo (por ejemplo, en diseño, implementación, etc.), y llevar a cabo un profundo análisis ex-ante del diferencial de financiación. Los desafíos consistirán en ampliar eficazmente de una manera suave pero decidida el uso y el alcance de estas herramientas para prácticamente todas las áreas de intervención de los Fondos del MEC y garantizar una información y evaluación adecuadas.

En la medida en que estas prioridades se refieren a todos los sectores, deben buscarse las máximas sinergias entre los Fondos del MEC así como con otros instrumentos de la UE (por ejemplo el Programa para la Competitividad de las Empresas y las pymes).

Las acciones de este objetivo temático deben coordinarse con las intervenciones en virtud de los objetivos temáticos destinados a I+D, innovación, pymes, economía baja en carbono, medio ambiente, desarrollo del

---

<sup>58</sup> Por ejemplo, en el marco del Consejo Interterritorial de Internacionalización, que reúne a las administraciones central (ICEX) y regional, las Cámaras de comercio, las organizaciones de empleadores, etc.

<sup>59</sup> Actividades de pesca exterior de pequeñas embarcaciones de pesca costera artesanal.

capital humano<sup>60</sup>, de acuerdo con la investigación nacional/regional y las estrategias de innovación para la especialización inteligente.

**Objetivo temático:** Mejorar el acceso a, y el uso y la calidad de, las tecnologías de información y comunicación

Para este objetivo temático la prioridad de financiación se traduce en las siguientes prioridades y objetivos específicos que reflejan los retos específicos de país que recibirán el apoyo de los Fondos del MEC:

- Apoyar el uso eficaz y la adopción de las TIC por las empresas, con especial atención a las pymes, mediante la eliminación de las barreras existentes para el uso de las TIC.
- Fomentar el desarrollo del comercio electrónico, la planificación de recursos empresariales y la facturación electrónica, con el fin de aumentar la productividad y la competitividad de las pymes.
- Mejorar las habilidades y competencias relacionadas con habilidades TIC de las empresas a través de la creación de capacidades designado y las estrategias de capacitación. Deben adoptarse medidas para estimular la demanda.
- Se debe dar prioridad para asegurar que los intercambios entre administraciones y empresas y ciudadanos se pueden hacer de forma digital, con el fin de aumentar la eficiencia administrativa, la transparencia y la calidad del servicio.

La existencia de una Red de Acceso de Nueva Generación (NGA) se ha propuesto como una de las condicionalidades ex-ante para la financiación comunitaria del MEC. También se ha destacado la importancia de incluir dentro del RIS3 nacional o regional un capítulo para el crecimiento digital que contenga presupuesto y priorización de acciones a través de un análisis DAFO realizado en línea con el Tablero de la Agenda Digital para Europa. Es esencial que España actualice su plan nacional de banda ancha con el fin de desarrollar un conjunto integral de medidas eficaces para promover la cobertura de NGA y la asimilación en línea con la Agenda Digital y los objetivos nacionales. España también debe considerar la inclusión de la adopción de un objetivo de NGA en su plan nacional de banda ancha en línea con los objetivos de la Agenda Digital.

Las acciones de este objetivo temático deben coordinarse con las intervenciones en todos los demás objetivos temáticos<sup>61</sup>, en el marco de la investigación nacional/regional y las estrategias de innovación para la especialización inteligente.

**Objetivo temático:** Promover el transporte sostenible y la eliminación de cuellos de botella en las infraestructuras de red claves

Para este objetivo temático la prioridad de financiación se traduce en las siguientes prioridades y objetivos específicos que reflejan los retos específicos de país que recibirán el apoyo de los Fondos del MEC:

1. El apoyo a una zona única de transporte multimodal europeo mediante la inversión en la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T)

- Se prestará especial atención a llenar el vacío de las redes centrales en particular los corredores mediterráneo y atlántico (excepto en las regiones más desarrolladas). También es importante fomentar la

<sup>60</sup> Objetivos temáticos 1, 2, 4, 6, 8, 9 y 10 de acuerdo con la propuesta de Reglamento.

<sup>61</sup> Objetivos temáticos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de acuerdo con la propuesta de Reglamento.

integración modal a través de los sistemas inteligentes de transporte y de la puesta a punto de los procedimientos administrativos, desde la ventanilla única marítima a la ventanilla única logística.

## 2. Mejorar la movilidad regional a través de conexión de los nodos secundarios y terciarios de la infraestructura de la RTE-T

- Es importante garantizar la movilidad e interoperabilidad sin fisuras a través de las redes y una accesibilidad adecuada a las principales plataformas logísticas. Deben establecerse estándares adecuados para el transporte de mercancías eficiente a través de la red principal.

## 3. El desarrollo de sistemas de transporte favorables al medio ambiente y de bajo consumo de carbono y el fomento de la movilidad urbana sostenible

- Debe aplicarse plenamente el plan de desarrollo del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario nacional (ERTMS). España debe proseguir su elección para desarrollar el ERTMS nivel 2 de acuerdo con la base geográfica del plan de desarrollo nacional<sup>62</sup>.

Asegurar el funcionamiento de las inversiones de los Fondos del MEC en este objetivo temático requiere el cumplimiento de las correspondientes condicionalidades ex-ante antes de 2014. Además, las siguientes consideraciones generales mejorarían la gobernanza y la ejecución:

- En términos generales y teniendo en cuenta la notable inversión ya realizada en los últimos años, las necesidades de inversiones en transporte debe limitarse, mientras que la atención debería centrarse en la racionalización del sistema de transporte existente y en la gestión de la demanda. Con el fin de disminuir el gasto público de estas inversiones en un período de consolidación fiscal, debe llevarse a cabo un adecuado análisis de coste-beneficio (es decir, para evitar el exceso de inversión o las infraestructuras sobredimensionadas) y debe considerarse cuidadosamente el uso de asociaciones público-privadas junto con otros instrumentos financieros, incluida la financiación del BEI<sup>63</sup>.
- Garantizar la sostenibilidad financiera de las inversiones a través de la elaboración e implementación de una estrategia de mantenimiento adecuada (aplicación de los principios "quien contamina paga" y "el usuario paga"). Deberían utilizarse para financiar los costes de mantenimiento los ingresos por los sistemas de precios y de carga y no los fondos de la UE.
- El apoyo comunitario a las infraestructuras portuarias debería estar condicionado a la existencia de una amplia estrategia a largo plazo de desarrollo portuario (basada en una evaluación de las necesidades) para todos los puertos de la región (Nota: recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo).
- Las inversiones apoyadas por la Política de Cohesión deben articularse con el Instrumento de Interconexión para Europa.

Las acciones de este objetivo temático deben coordinarse con las intervenciones en virtud de objetivos temáticos orientados a la economía baja en carbono, a la adaptación al cambio climático, al medio ambiente, al desarrollo del capital humano<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Se puede encontrar más información sobre este tema en:

[http://ec.europa.eu/transport/rail/interoperability/ertms/doc/edp/national\\_deployment\\_plans/2010\\_update/es\\_fiche\\_2010.pdf](http://ec.europa.eu/transport/rail/interoperability/ertms/doc/edp/national_deployment_plans/2010_update/es_fiche_2010.pdf)

<sup>63</sup> Se puede encontrar más información sobre este tema en el Centro Europeo de Experiencia PPP (partenariado público-privado) (EPEC): <http://www.eib.org/epec/>.

<sup>64</sup> Objetivos temáticos 4, 5, 6, 8, 9 y 10 de acuerdo con la propuesta de Reglamento.

## **PRIORIDAD DE FINANCIACIÓN: FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE I+D E INNOVACIÓN Y SU VINCULACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO**

Los objetivos de esta prioridad de financiación se lograrán principalmente mediante el objetivo temático "Fortalecimiento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación", así mediante el objetivo temático "Mejorar el acceso a, y el uso y la calidad de, las tecnologías de la información y la comunicación".

**Objetivo temático:** Fortalecer el desarrollo de investigación, tecnológicos y de innovación

**Recomendación Específica de País nº 6 de 2012:** Revisar las prioridades de gasto y reasignar fondos para apoyar el acceso a la financiación para las pymes, la investigación, la innovación y los jóvenes.

Para este objetivo temático la prioridad de financiación se traduce en las siguientes prioridades y objetivos específicos que reflejan los retos específicos de país que recibirán el apoyo de los Fondos del MEC:

1. Mejora de la infraestructura de investigación e innovación (I+I) y las capacidades para desarrollar centros de competencia de excelencia y promoción de I+I, en particular aquellos de interés europeo

- Fortalecer la capacidad de investigación e innovación, las infraestructuras existentes de I+I deben consolidarse y mejorarse, y crearse nuevas instalaciones de I+I, especialmente orientado a la demanda del sector productivo.
- Creación de capacidad para la investigación y la excelencia de la I+I y el cambio tecnológico, invirtiendo en soluciones innovadoras e infraestructuras y equipamientos de investigación, en particular los de interés europeo en el contexto de las Iniciativas de Programación Conjunta (JPI), las infraestructuras de investigación del Foro Estratégico Europeo sobre Infraestructuras de Investigación (ESFRI), el desarrollo de las Instalaciones Regionales Asociadas y dentro del Plan Estratégico de Tecnología Energética. Esto incluye el soporte para las "infraestructuras de satélites" vinculadas a las infraestructuras de investigación relacionadas con el ESFRI, los centros de investigación y los centros tecnológicos nacionales/regionales, los centros de competencia y los parques científicos, con un claro enfoque en la mejora de la investigación aplicada, a través de la cooperación reforzada con la industria para incentivar las inversiones privadas en I+I.
- Debe promoverse la gestión compartida público-privada de infraestructuras de I+I. Por ejemplo, las plantas de demostración de tecnología y piloto.
- También puede ser necesaria la finalización de las capacidades existentes en I+I con la condición de que las nuevas infraestructuras, más allá de la aplicación de la hoja de ruta del ESFRI, encajen en los marcos estratégicos correspondientes y se coordinan a nivel nacional y regional.

2. Promoción de la inversión empresarial en I+I, el desarrollo de productos y de servicios, la transferencia de tecnología, la innovación social y las aplicaciones de servicio público, el estímulo de la demanda, la creación de redes, clusters e innovación abierta mediante la especialización inteligente.

- Apoyar los esfuerzos empresariales y de colaboración entre empresas innovadoras y también con el sector público. Por ejemplo, mediante los programas de I+D+i para la investigación aplicada, las líneas piloto, las acciones de demostración y validación temprana de productos, los proyectos de capacidades avanzadas de fabricación y primera producción e implantación. Así como mediante el fomento de Iniciativas Tecnológicas Conjuntas nacionales y/o internacionales en colaboración con las asociaciones empresariales y plataformas tecnológicas.

- Fomentar la transferencia de tecnología de un proveedor de investigación a la industria a través de los servicios públicos de apoyo a las pymes para la transferencia de tecnología y la explotación de derechos de propiedad intelectual; el mapeo de las investigaciones públicas disponibles y del apoyo a la innovación para la industria (investigación colaborativa, asesoramiento, servicios tecnológicos).
- Ofrecer más incentivos a la investigación y el emprendimiento innovador. Por ejemplo, incentivos de subvenciones para los equipos públicos de investigación e investigadores individuales que llevan a cabo investigación colaborativa productiva con el sector privado y los premios a la innovación para jóvenes emprendedores innovadores.
- Promover la inversión empresarial en I+D y la creación de nuevas empresas innovadoras. Por ejemplo mediante los programas de bonos de innovación, las líneas de microcréditos, el capital riesgo (para empresas en etapas tempranas o ya consolidadas) y los programas de incentivos fiscales para las empresas que realizan actividades de I+D.
- Aumentar la conciencia entre el sector privado, en particular en las pymes, de las oportunidades regionales, nacionales y comunitarias para financiar la I+D.
- Las prioridades estratégicas deben alinearse con la solución de los retos de la sociedad. En este sentido, sería una herramienta útil crear grupos operativos y redes en el ámbito de la Asociación Europea de Innovación (AEI). En el caso de la agricultura, la salud, la energía y el medio ambiente esta es una prioridad que ayudaría a incrementar la productividad, la competitividad y la sostenibilidad.
- La innovación en áreas como la energía azul, la acuicultura, el turismo marítimo, costero y de cruceros, los recursos minerales marinos, la biotecnología azul en consonancia con la Comunicación Crecimiento Azul<sup>65</sup>.
- La contratación pública, a nivel nacional, regional y local, también puede ser una herramienta valiosa para facilitar la primera entrada en el mercado para las empresas innovadoras, especialmente las pymes. Varias recomendaciones de la Comisión Europea y las acciones concretas a desarrollar en este campo se han señalado en la Guía para las Estrategias de Investigación e Innovación para la Especialización Inteligente (RIS3)<sup>66</sup>.
- Los servicios de diseño y creativos deben promoverse como un factor de innovación, en particular para las pymes, a través del apoyo a los centros creativos, las redes y los clusters y a través de bonos.

3. El apoyo a la investigación tecnológica y aplicada, las líneas piloto, las acciones de validación temprana de productos, las capacidades avanzadas de fabricación y primera producción en las Tecnologías Facilitadoras Esenciales y la difusión de tecnologías de propósito general

- En el caso de España, existen oportunidades en particular en los ámbitos de la salud, la energía, el medio ambiente y la agricultura. Las Tecnologías Facilitadoras Esenciales (TFE) presentan oportunidades para las pymes.

Este objetivo temático debe aplicarse de acuerdo con las prioridades establecidas en la Comunicación ERA aprobada por la Comisión el 17 de julio de 2012. Asegurar el funcionamiento de las inversiones de los Fondos del MEC en este objetivo temático requiere el cumplimiento de las correspondientes condicionalidades ex-ante antes de 2014. Además, las siguientes consideraciones generales mejorarían la gobernanza y la aplicación.

Para lograr estas metas, debe desarrollarse un enfoque multinivel más estratégico para la innovación en el marco de las estrategias de especialización inteligente a nivel regional y nacional (RIS3)<sup>67</sup>, donde las

<sup>65</sup> COM (2012) 494 Crecimiento azul: Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible

<sup>66</sup> RIS3 Guía.

<sup>67</sup> Webde la Plataforma S3: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home>.

empresas y otros agentes en los sistemas regionales y nacionales de I+D+i deben estar estrechamente asociados y coordinados<sup>68</sup>.

Las acciones de este objetivo temático deben coordinarse con las intervenciones en los objetivos temáticos relacionados encaminados a las TIC, las pymes, la economía baja en carbono, el cambio climático y el medio ambiente, el transporte, el desarrollo del capital humano<sup>69</sup>, en el marco de las estrategias de investigación e innovación nacionales/regionales para la especialización inteligente.

**Objetivo temático:** Mejorar el acceso a, y el uso y la calidad de, las tecnologías de la información y la comunicación

Para este objetivo temático las prioridades de financiación se traducen en las siguientes prioridades y objetivos específicos que reflejan los retos específicos de país que han de recibir el apoyo de los Fondos del MEC:

- Dado que España ocupa una posición destacada en el ranking europeo y mundial de publicaciones científico-técnicas TIC (15ª a nivel mundial y la 5ª a nivel de la UE<sup>70</sup>), las medidas para fomentar la investigación en TIC deberían centrarse en la explotación de los resultados de la investigación o estar orientadas al mercado.
- Promover la innovación en los sectores de las TIC como una medida para mejorar la competitividad de las empresas en el acceso a nuevos mercados.
- Fomentar el desarrollo de soluciones TIC en los sectores no tecnológicos, y desarrollar nuevos productos, procesos y servicios. Como, por ejemplo, las ciudades inteligentes y las industrias culturales y creativas (es decir, la digitalización del patrimonio cultural), así como la e-administración y los servicios (salud, educación, justicia, inclusión).
- En las zonas rurales y costeras, las acciones deben centrarse en mejorar el acceso a los servicios sanitarios y sociales, y en fomentar el desarrollo local mediante la promoción de las iniciativas locales a cargo de las comunidades.
- Mejorar las habilidades y competencias en TIC mediante el apoyo a los diferentes niveles de alfabetización digital y la formación de altos profesionales capacitados para la alfabetización digital básica.
- Aumentar la adopción y el uso de los servicios públicos digitales mediante el diseño y la aplicación del conocimiento de la provisión de servicios en línea y haciéndolos más accesibles a todos los ciudadanos y más fáciles de usar.
- España se anima a invertir más en la implementación de servicios de administración electrónica transfronterizos. Estas inversiones deben asegurar las sinergias con las actividades previstas en el futuro de las actividades de infraestructura de los servicios digitales europeos en el marco de la propuesta del Instrumento de Interconexión para Europa. En ese sentido, debe desarrollarse el potencial de las Islas Canarias como un eje de las TIC para UE/África/América - en particular en el ámbito de los sistemas de información marinos y climáticos -.

---

<sup>68</sup> Véase Innovation policy Trend Chart: [http://www.proinno-europe.eu/sites/default/files/repository\\_files/12/03/Spain\\_TC\\_final.pdf](http://www.proinno-europe.eu/sites/default/files/repository_files/12/03/Spain_TC_final.pdf).

<sup>69</sup> Objetivos temáticos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 de acuerdo con la propuesta de Reglamento.

<sup>70</sup> Informe de recomendaciones del Grupo de expertos de alto nivel para la Agenda digital en España 2012:

<http://www.minetur.gob.es/telecomunicaciones/es-ES/Novedades/Documents/informe-recomendaciones-ade.pdf>

Asegurar el funcionamiento de las inversiones de los Fondos del MEC en este objetivo temático requiere el cumplimiento de las correspondientes condicionalidades ex-ante antes de 2014 (el capítulo digital en el plan de RIS3 y de NGA).

Las acciones de este objetivo temático deben coordinarse con las intervenciones en todos los demás objetivos temáticos, en el marco de las estrategias de investigación e innovación nacional/regional para la especialización inteligente.

### **PRIORIDAD DE FINANCIACIÓN: HACER UN USO MÁS EFICIENTE DE LOS RECURSOS NATURALES**

Los objetivos de esta prioridad de financiación se lograrán principalmente mediante el objetivo temático "Apoyo a la transición hacia una economía baja en carbono en todos los sectores", así como los objetivos temáticos "Promoción de la adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos", "Protección del medio ambiente y promoción de la eficiencia de los recursos" y "Promoción de un transporte sostenible y eliminación de cuellos de botella en las infraestructuras de red claves".

**Objetivo temático:** Apoyar el cambio hacia una economía baja en carbono en todos los sectores

#### **Recomendaciones específicas nº 3 y 8 de 2012:**

- Introducir un sistema tributario coherente con los esfuerzos de consolidación fiscal y que dé más apoyo al crecimiento, incluyendo un desplazamiento de la mano de obra hacia el consumo y la fiscalidad ambiental.
- Completar las interconexiones de electricidad y gas con los países vecinos y abordar el déficit de tarifa eléctrica de una manera global, en particular mediante la mejora de la eficiencia de costes de la cadena de suministro de electricidad.

Para este objetivo temático las prioridades de financiación se traducen en las siguientes prioridades y objetivos específicos que reflejan los retos específicos de país que han de recibir el apoyo de los Fondos del MEC:

#### 1. Fomento de la eficiencia energética

- Implementar medidas de eficiencia energética en la industria, el transporte, la construcción y los servicios públicos, incluyendo la agricultura y la pesca, en consonancia con el Plan de Acción Español de Eficiencia Energética para 2011-2020.
- Apoyo a medidas de eficiencia energética con el objetivo de introducir sistemas eficientes de calefacción y refrigeración en edificios públicos y privados, pymes y explotaciones agrarias, en particular mediante la promoción del autoconsumo. Esto se puede aplicar de manera prioritaria a los edificios existentes, pero también en las nuevas construcciones.
- Promover el uso de fondos de cartera del tipo JESSICA y otros instrumentos financieros reembolsables.

#### 2. Promover la producción y distribución de fuentes de energía renovables

- Aumentar la participación de las fuentes de energías renovables (FER) en el consumo final de energía mediante la producción de electricidad, así como en los sistemas de calefacción y refrigeración y en el uso del transporte con inversiones en redes que faciliten la recepción de energía procedente de fuentes renovables, incluida la energía marina.

- Desarrollar innovaciones, tecnologías e industrias de FER mediante programas de ayuda dirigidos a las pymes en el ámbito de la producción y desarrollo de las tecnologías de FER, así como el apoyo a la I+D y las iniciativas de cluster en consonancia con las estrategias de especialización inteligente. Aumentar la cuota de los biocarburantes en el transporte, en particular a través del apoyo a la I+D en el área de los biocombustibles de 2ª y 3ª generación.
- Desarrollar la producción ecológica de energía limitando los impactos sobre el medio ambiente en las zonas forestales y agrícolas (riesgo de intensificación de la silvicultura, ocupación del suelo para los biocombustibles y cultivos de rotación corta).

### 3. Promoción de las redes de energía

- Completar las interconexiones de electricidad y gas con los países vecinos, en particular con Francia.
- Promover las conexiones de las FER a la red nacional así como a las redes inteligentes.

Debe garantizarse una estrecha coordinación entre los Fondos del MEC y los instrumentos existentes relacionados con el clima, por ejemplo, con LIFE+ o con el Programa NER300.

Asegurar el funcionamiento de las inversiones de los Fondos del MEC en este objetivo temático requiere el cumplimiento de las correspondientes condicionalidades ex-ante antes de 2014. Además, las siguientes consideraciones generales mejorarían la gobernanza y la entrega:

- Como la mayor parte de las inversiones relacionadas con el clima se llevan a cabo por el sector privado, España debería garantizar que la financiación pública complementa la inversión privada, arrastrándola y no desplazándola. El apoyo debe centrarse en las áreas donde los incentivos actuales son insuficientes.
- Con el fin de aumentar sustancialmente los recursos de la UE destinados a este objetivo temático, España puede necesitar adaptar su legislación y/o para hacer un mayor uso de los regímenes de ayudas estatales.
- El desarrollo de la producción de energía debe ser respetuoso con el medio ambiente y, en particular, evitar los impactos negativos sobre la naturaleza y la biodiversidad, así como mantener los bosques como sumideros de carbono en lugar de convertirlos en fuentes de carbono en Europa.

La combinación de medidas debería permitir lograr el aumento del 20,1% en la eficiencia energética acordado por España como objetivo vinculante de la UE para 2020. Asimismo, debería estar en consonancia con el Plan de Acción Español de Energías Renovables 2011-2020 y debería permitir alcanzar el 20% de la energía procedente de FER acordado por España como objetivo vinculante de la UE para 2020.

Las acciones de este objetivo temático deben coordinarse con intervenciones en el marco de los objetivos temáticos relacionados dirigidos a la I+D, las TIC, las pymes, el cambio climático, el medio ambiente, el transporte y el desarrollo del capital humano<sup>71</sup>.

**Objetivo temático:** Promover la adaptación al cambio climático, la prevención y la gestión de riesgos

Para este objetivo temático las prioridades de financiación se traducen en las siguientes prioridades y objetivos específicos que reflejan los retos específicos de país que han de recibir el apoyo de los Fondos del MEC:

#### 1. Apoyo a la inversión dedicada a la adaptación al cambio climático

<sup>71</sup> Objetivos temáticos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 de acuerdo con la propuesta de Reglamento  
36/42

- La aplicación efectiva del Plan Nacional Español de Adaptación al Cambio Climático, en particular de los sectores vulnerables y de los recursos sujetos a la financiación, es decir, la agricultura y la ganadería, la política forestal, la planificación y gestión de infraestructuras, la construcción, la ordenación del territorio (incluidas las zonas costeras propensas a la erosión, el aumento del nivel del mar y otros efectos).

- Acción de adaptación en agricultura, suelos y bosques que debería aprovechar sinergias y evitar compensaciones con la reducción de los objetivos de mitigación por la conservación y mejora del secuestro natural de carbono (a través de la forestación, el manejo sostenible de suelos y bosques y la reducción de las emisiones de óxido nitroso y de metano de la agricultura - uso reducido de fertilizantes/pesticidas, mejora de las prácticas de gestión del ganado - ).

2. Promoción de la inversión para hacer frente a riesgos específicos, garantizando la resistencia a los desastres y el desarrollo de sistemas de gestión de desastres

- Elaboración y ejecución de planes de prevención para hacer frente a:

- incendios forestales y restauración de los sitios degradados,
- sequías, inundaciones y erosión del suelo

Los planes de prevención de estos desastres deben incluir la adaptación de algunas prácticas tradicionales relacionadas con la gestión del uso del suelo, la mejora de la gestión forestal y la promoción de formación y asesoramiento apropiado a los agricultores y otros gestores de tierras.

- la erosión costera,
- especies exóticas y proliferación de algas,
- riesgos industriales.

- Desarrollo de herramientas (sistemas de detección, alerta temprana y alerta, mapas de riesgos y evaluación de riesgos), inversión en protección civil y en infraestructuras de emergencia y formación.

Además de explotar las sinergias entre los Fondos del MEC, debe garantizarse la complementariedad y la coordinación con LIFE+.

Por otra parte, como la cooperación entre las regiones y los Estados miembros en este ámbito es fundamental, tienen que considerarse los aspectos de cooperación (nacionales e internacionales con respecto a sus vecinos inmediatos y en el más amplio contexto de la UE). España puede beneficiarse del intercambio de experiencias, la creación de redes y las iniciativas e acciones conjuntas en estos temas.

Asegurar el funcionamiento de las inversiones de los Fondos del MEC en este objetivo temático requiere el cumplimiento de las correspondientes condicionalidades ex-ante antes de 2014. Además, las siguientes consideraciones generales mejorarían la gobernanza y la entrega:

- Elaboración de estrategias de adaptación al cambio climático para las regiones que no las tienen todavía y establecimiento de mecanismos que garanticen su aplicación efectiva, coordinación y la coherencia entre las estrategias nacionales y subnacionales, así como entre las políticas sectoriales.
- Los planes de prevención (incendios, inundaciones, sequías, erosión... etc.) deben alinearse con los objetivos de adaptación al cambio climático, teniendo en cuenta la debida consideración a los posibles cambios en la frecuencia e intensidad de estos eventos debido al cambio climático.
- Introducir y aplicar prácticas climáticamente inteligentes, en particular en la agricultura.

Las acciones de este objetivo temático deben coordinarse con las intervenciones en virtud de los objetivos temáticos destinados a I+I, TIC, pymes, medio ambiente, transporte y desarrollo del capital humano<sup>72</sup>.

**Objetivo temático:** Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos

Para este objetivo temático la financiación prioritaria se traduce en las siguientes prioridades y objetivos específicos que reflejan los retos específicos de cada país de cara a recibir el apoyo de los Fondos del MEC:

1. Abordar las necesidades significativas de inversión en el sector de los residuos para cumplir con los requisitos del acervo medioambiental

- Aguas residuales: los fondos de la UE podrían apoyar la realización de la infraestructura y los procesos para proporcionar servicios de tratamiento de aguas residuales en las aglomeraciones que aún no cumplan con la Directiva de tratamiento de aguas residuales. Se debe incrementar el tratamiento terciario y la reutilización de las aguas residuales para los fines de riego y de enriquecimiento del agua subterránea.
- Apoyar el desarrollo de infraestructuras de residuos de acuerdo con la jerarquía de gestión de residuos. Se debe dar prioridad a la prevención de residuos, la reutilización y el reciclaje, mientras es necesario reducir el vertido de residuos. También se podría dar apoyo a las soluciones innovadoras que promueven una economía de ciclo cerrado.

1. Abordar las necesidades significativas de inversión en el sector del agua para cumplir con los requisitos del acervo comunitario

- Poner el énfasis en las medidas para frenar la demanda de agua y reducir la presión sobre los recursos existentes. Las medidas deberían centrarse en la promoción de la eficiencia del agua (modernización de sistemas de riego en la agricultura y reducción de las fugas en las redes de distribución de agua) y en la fijación adecuada de precios, para el riego y el abastecimiento de agua potable. Las inversiones deben cumplir con los Planes Hidrológicos de Cuenca y también podrían incluir el seguimiento, la infraestructura verde, la sequía y la prevención del riesgo de inundaciones y la restauración de los ríos. También podrían apoyarse enfoques innovadores.
- Calidad del agua: Los esfuerzos deberían concentrarse en garantizar la ejecución de las acciones necesarias para cumplir con el estándar de calidad requerido por la Directiva de la UE, también para los problemas de contaminación por plomo. También deberían apoyarse acciones para hacer frente a la contaminación de las aguas subterráneas por nitratos también debe ser apoyado (almacenamiento de estiércol, por ejemplo). Serán necesarios esfuerzos para reducir las cargas de nutrientes en los cursos de agua que desembocan en aguas marinas y dulces con riesgo de eutrofización.

3. Protección de la biodiversidad, protección del suelo y promoción de servicios de los ecosistemas, incluyendo NATURA 2000 y las infraestructuras verdes.

- Las inversiones deben apoyar la gestión sostenible y la restauración de la red Natura 2000 (por ejemplo, los planes de gestión). En este contexto es preciso prestar especial atención a completar la parte marina de la red.
- Las medidas para las zonas rurales y naturales, la restauración, la conservación y la mejora del agua dulce, los ecosistemas agrarios y forestales y sus servicios; en las zonas urbanas: la restauración de áreas degradadas y el establecimiento de infraestructuras urbanas verdes, y para las áreas marinas, la gestión de flotas.

---

<sup>72</sup> Objetivos temáticos 1 a 10 de acuerdo con la propuesta de Reglamento.

- Suelo. Es necesario adoptar medidas para hacer frente a: 1) los problemas de erosión relacionados con algunos cultivos y con el abandono de tierras agrícolas en zonas de montaña; 2) la salinización y el aumento de salidas de nutrientes en zonas de regadío; 3) la desertificación; 4) los deslizamientos de tierras; 5) la deforestación; y 6) el bajo nivel de materia orgánica en los suelos.

- Apoyar la transición a una pesca ambientalmente sostenible (tomar medidas para lograr el Rendimiento Máximo Sostenible y apoyar la prohibición de los descartes, mejorar la recopilación de datos para fines de conservación de los recursos, el fortalecimiento del control de la aplicación de normas de la PPC), así como la ecoinnovación (innovación que reduce el impacto sobre el medio ambiente) y la acuicultura con un elevado nivel de protección del medio ambiente. España también necesita evaluar e identificar cualquier exceso de capacidad restante en sus flotas con el fin de eliminarlo.

- Apoyar el uso de herramientas integradas de política marítima para el crecimiento sostenible y la competitividad<sup>73</sup>, así como la exploración y explotación sostenible de los recursos de los fondos marinos.

4. Acciones para mejorar el medio ambiente urbano, incluyendo la regeneración de zonas industriales abandonadas y la reducción de la contaminación del aire.

- Se necesitan inversiones para reducir los contaminantes del aire a través de medidas urbanas integradas y acciones para reducir las emisiones de amoníaco de la agricultura.

Se deberían buscar sinergias no sólo entre los Fondos del MEC sino también en el marco de Horizonte 2020 y LIFE. En cuanto al desarrollo local, se necesita mejorar las complementariedades con el programa Europa Creativa, que apoya a los sectores europeos de la cultura y creativos.

Asegurar el funcionamiento de las inversiones de los Fondos del MEC en este objetivo temático requiere el cumplimiento de las correspondientes condicionalidades ex-ante antes de 2014. Además, las siguientes consideraciones generales mejorarían la gobernanza y la entrega:

- Deben tenerse muy en cuenta al considerar la financiación pública en el ámbito del medio ambiente el principio 'quien contamina paga', la adecuada fijación de precios de los servicios ambientales, así como un cambio de los impuestos sobre el trabajo hacia los impuestos al consumo y medioambientales.
- La financiación de Natura 2000 debe ser compatible con el Marco de Acción Priorizado.
- Implementar la Planificación Marítima Espacial (PME) y la Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC) como herramientas importantes para el crecimiento y la competitividad, así como mejorar el uso sostenible de las aguas marinas y las zonas costeras a través de la seguridad jurídica. En este contexto, son esenciales la mejora de la gobernanza, incluyendo el intercambio de datos entre las autoridades competentes, la cooperación con los países vecinos y la creación de capacidades.

Las acciones de este objetivo temático deben coordinarse con las intervenciones en virtud de los objetivos temáticos destinados a I+D, las TIC, las pymes, la adaptación al cambio climático, el transporte y el desarrollo del capital humano<sup>74</sup>.

**Objetivo temático:** Promover el transporte sostenible y la eliminación de cuellos de botella en las infraestructuras de red claves

<sup>73</sup> Tales como el conocimiento del medio marino, la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las zonas costeras y la vigilancia marítima integrada.

<sup>74</sup> Objetivos temáticos 1 a 10 de acuerdo con la propuesta de Reglamento.

Para este objetivo temático la financiación prioritaria se traduce en las siguientes prioridades y objetivos específicos que reflejan los retos específicos de país de cara a recibir el apoyo de los Fondos del MEC:

1. El desarrollo de sistemas de transporte favorables al medio ambiente y de bajo consumo de carbono y promoción de la movilidad urbana sostenible.

- Desarrollar planes de movilidad urbana sostenible que permitan reducir la congestión, los accidentes y la contaminación en las ciudades españolas.

Asegurar el funcionamiento de las inversiones de los Fondos del MEC en este objetivo temático requiere el cumplimiento de las correspondientes condicionalidades ex-ante antes de 2014. Además, las siguientes consideraciones generales mejorarían la gobernanza y la entrega:

- En términos generales y dadas las notables inversiones ya realizadas en los últimos años, las inversiones en transporte necesitan limitarse, mientras que la atención debería centrarse en la racionalización del sistema de transporte existente y en la gestión de la demanda. Con el fin de disminuir el coste público de estas inversiones en un período de consolidación fiscal, debe llevarse a cabo un análisis adecuado de coste-beneficio (es decir, para evitar la sobreinversión o las infraestructuras sobredimensionadas) y debe considerarse cuidadosamente el uso de asociaciones público-privadas junto con otros instrumentos financieros, incluida la financiación del BEI<sup>75</sup>.
- Garantizar la sostenibilidad financiera de las inversiones a través de la elaboración e implementación de una estrategia de mantenimiento adecuada (aplicación de los principios "quien contamina paga" y "el usuario paga"). Deberían utilizarse para la financiación de los costes de mantenimiento los ingresos por los precios y los sistemas de cargas, y no los fondos de la UE.

Las acciones de este objetivo temático deben coordinarse con las intervenciones en virtud de los objetivos temáticos orientados a la economía baja en carbono, la adaptación al cambio climático y el medio ambiente<sup>76</sup>.

## **C. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS**

### **Evaluación general de las capacidades administrativas**

En general, la capacidad administrativa en España para gestionar fondos de la UE ha demostrado ser adecuada, tanto a nivel central como a nivel regional, incluyendo las Autoridades de Gestión (AG), los Organismos Intermedios (OI), los beneficiarios y los socios.

Sin embargo, algunas deficiencias en los sistemas de gestión y control 2007-2013 de determinados OI y una serie de requisitos en el período 2014-2020 (por ejemplo, la aplicación del marco de desempeño y la evaluación de impacto, un mayor uso de los instrumentos financieros) pueden conllevar el desarrollo y el refuerzo de ciertas tareas, con las necesidades de formación correspondientes.

En algunos casos, la mejora de la orientación y de los flujos de información de las AG a los OI y de éstos a los beneficiarios (especialmente a aquellos grupos que tienen más obstáculos para acceder a los fondos, los agricultores, por ejemplo) sería útil para facilitar su participación.

El refuerzo de la coordinación entre los servicios públicos de empleo nacionales y regionales es esencial para mejorar el sistema de intermediación del mercado laboral, la movilidad laboral geográfica, la formación ocupacional y continua y la complementariedad entre las políticas activas y pasivas del mercado laboral. Con este objetivo, se les debe dedicar más recursos humanos y tecnológicos.

---

<sup>75</sup> Se puede encontrar más información sobre este tema en el Centro Europeo de Experiencia PPP (partenariado público-privado) (EPEC): <http://www.eib.org/epec/>

<sup>76</sup> Objetivos temáticos 4, 5 y 6 de acuerdo con la propuesta de Reglamento.

## **La carga administrativa**

Con el fin de reducir la carga administrativa para los beneficiarios - en particular de las pymes y de los pequeños beneficiarios - debe fomentarse el uso de costes simplificados (importes a tanto alzado, tipos fijos para costes indirectos, escalas estándar de costes unitarios) (hasta ahora sólo se han llevado a cabo estudios piloto en un cierto número de regiones). Esto reduciría la tasa de error y aumentaría la eficacia de las acciones implementadas.

La existencia de normas comunes para los Fondos del MEC, incluidas las normas armonizadas sobre la elegibilidad y la durabilidad y un enfoque proporcional para el control, serán también una fuente de simplificación. También deben aprovecharse otras opciones, como vincular los pagos a sólo los resultados - según lo previsto en los Planes de Acción Conjuntos -, o la posterior utilización de las subvenciones globales.

Debería ser una prioridad el desarrollo de un sistema TIC de ventanilla única de fácil uso para el intercambio electrónico de información con los beneficiarios y los servicios de asesoramiento - en línea con la iniciativa e-Cohesión prevista en el Reglamento de Disposiciones Comunes -. Este sistema, por una parte, debería permitir a todos los OI y beneficiarios recibir información y cargarla y actualizar los datos y, por otra parte, garantizar enviar información de calidad, oportuna y adecuada a la Comisión. Con el fin de evitar demoras en el arranque de las intervenciones, el sistema debería estar en pleno funcionamiento en el momento de la adopción de los programas.

## **Partenariado**

El partenariado ha sido tradicionalmente extensivo en España, tanto en sentido vertical (entre administraciones) como horizontal (con los interesados), especialmente durante la fase de programación. Con el fin de preservar esta amplia implicación y participación, la Comisión anima a España a mantener sus acuerdos de partenariado integral en 2014-2020. Sin embargo, hay un margen de mejora en cuanto a la participación activa de diferentes actores en la implementación de las intervenciones (por ejemplo, en los comités de seguimiento). Debe considerarse el desarrollo de foros informales de cara a estimular debates estratégicos sobre el contenido de los programas.

## **Sistemas de gestión y control**

El principio clave de la buena gestión financiera sigue siendo la base para el desarrollo de sistemas de gestión y control en el próximo período de programación. Para los Fondos del MEC, se anima a España a reflexionar sobre cómo podría mejorarse la buena gestión financiera.

Para la Política de Cohesión, los sistemas de gestión y control para 2014-2020 deberían basarse en los logros positivos del período 2007-2013.

Para el desarrollo rural, España debe garantizar un entorno de control efectivo y eficiente y ser capaz de confirmar por adelantado la operatividad de sus sistemas de control.

## **Seguimiento y evaluación**

Las tareas de seguimiento y evaluación en España tradicionalmente se han llevado a cabo de una manera bastante centralizada, habiéndose puesto el énfasis en la absorción financiera. Para 2014-2020 se necesitará que la preparación y la ejecución de los programas se centren más en los resultados. Para ello será necesario adaptar los sistemas de seguimiento y evaluación para que puedan realizar un mejor seguimiento del avance físico de las operaciones, mejorar los mecanismos de alerta cuando la aplicación esté en riesgo, llevar a cabo evaluaciones a fondo y traducir rápidamente sus resultados en medidas correctivas. Es crucial el establecimiento de metas confiables y el desarrollo de metodologías sólidas para captar el impacto de las

intervenciones. En este sentido, la construcción de capacidades sólidas de supervisión y de evaluación - también a nivel regional - debería ser una prioridad.