RESPUESTAS DE LA COMISION EUROPEA Y DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR (SEAE)

AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Apoyo de la UE a la cooperación transfronteriza con los países vecinos

Se ha prestado un apoyo valioso, pero la ejecución empezó con mucho retraso y es necesario resolver problemas de coordinación

Índice

I. RESUMEN DE LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SEAE 2

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE 3

1. Complementariedad de los programas CTF-IEV con otros programas financiados por la UE 3

2. Selección, seguimiento y notificación de los resultados. 4

3. Programas NEXT y perspectivas para el futuro 4

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y EL SEAE A LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL TCE 5

Recomendación 1 — Mejorar la coordinación entre programas 5

Recomendación 2 — Fomentar la participación de las Delegaciones de la UE 6

Recomendación 3 — Adaptar una herramienta informática de notificación de fraudes 6

Recomendación 4 — Proporcionar orientación sobre el seguimiento de la sostenibilidad tras el cierre del proyecto 7

Recomendación 5 — Consultar a todos los servicios pertinentes acerca de los grandes proyectos de infraestructura 7

Recomendación 6 — Fomentar el uso de indicadores comunes 8

El presente documento presenta las respuestas de la Comisión Europea y del Servicio Europeo de Acción Exterior a las observaciones de un Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo, de conformidad con el artículo 259 del Reglamento Financiero, que se publicará junto con el Informe Especial.

I. RESUMEN DE LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y DEL SEAE

Los programas transfronterizos a lo largo de las fronteras exteriores terrestres y marítimas de la UE constituyen una forma única de cooperación entre los Estados miembros y los países socios vecinos. Esta cooperación permite mejorar los contactos e intercambios interpersonales a nivel regional y local e implica a una amplia gama de agentes (municipios, ONG, universidades, etc.). Los programas de cooperación transfronteriza (CTF) del Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) («programas CTF-IEV») para el período 2014-2020 son muy apreciados por todas las partes interesadas y se perciben en general como formas satisfactorias de reunir a la UE y sus países vecinos en torno a los retos y prioridades comunes, situando a la apropiación y la asociación en el centro de esta cooperación.

La cooperación desempeña un papel clave dentro del conjunto de instrumentos de política exterior de la UE. En ciertos casos, los programas CTF-IEV han permitido una cooperación, que, de otro modo, no habría tenido lugar o habría sido difícil por razones políticas; por ejemplo, la cooperación entre Israel y sus vecinos árabes. Como tal, la cooperación transfronteriza es una importante herramienta apolítica y de fomento de la confianza. Se trata de un recurso fundamental cuyo valor añadido es reconocido por todos los socios implicados.

Los programas CTF-IEV también revisten una importancia primordial a la hora de abordar las lagunas en el desarrollo de las zonas fronterizas y los retos que traspasan las fronteras nacionales, por ejemplo, el cambio climático o las conexiones de transporte. Al abordar estas cuestiones a través de un modelo específico de gobernanza de la cooperación, los programas CTF-IEV han demostrado ser un instrumento eficaz para encontrar soluciones conjuntas.

La Comisión acoge con satisfacción la conclusión general del informe especial del TCE que confirma que los programas CFT-IEV han proporcionado **un apoyo pertinente y valioso a las regiones de ambos lados de la frontera exterior de la UE.** Teniendo en cuenta su calendario, forzosamente la auditoría solo pudo captar de forma parcial los resultados de los programas CFT-IEV cuya plena aplicación comenzó en 2019. Los resultados completos no se conocerán hasta su conclusión, en 2025.

La Comisión reconoce que las complementariedades entre los instrumentos de la UE aplicados en el mismo territorio son siempre susceptibles de mejora. Acoge con satisfacción el interés de las delegaciones de la UE por estar más comprometidas y mejor informadas sobre la cooperación. Igualmente, recibe con satisfacción la conclusión del TCE sobre la necesidad de una mayor participación de las delegaciones de la UE y considera que dicha participación debe respetar las normas de gobernanza de estos programas en el marco de la gestión compartida.

La Comisión reconoce algunos de los problemas a los que se ha enfrentado la ejecución de los programas CFT-IEV en el pasado, como el inicio tardío de las acciones, algunas insuficiencias en el seguimiento de los resultados o un acceso insuficiente a las herramientas de notificación de la lucha contra el fraude. La Comisión ha abordado estas cuestiones mediante la integración de los programas CFT-IEV en el marco general de Interreg dentro de la política de cohesión. Los «programas Interreg NEXT», como ya se conocen, se beneficiarán en 2021-2027 de un marco jurídico simplificado, nuevos procedimientos y un compromiso constante de alto nivel, a pesar de los retos sin precedentes creados por la agresión militar de Rusia contra Ucrania. Interreg NEXT estará en el centro del apoyo de la UE a Ucrania y a sus ciudadanos en su senda europea,

desarrollando capacidades y fomentando los vínculos de cooperación con la UE en sus regiones fronterizas.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Complementariedad de los programas CTF-IEV con otros programas financiados por la UE

La Comisión acoge con satisfacción la observación principal del TCE de que los programas CFT-IEV se elaboraron de manera participativa e identificaron prioridades acordes con los retos comunes de las regiones fronterizas. También observa que el TCE reconoció que los objetivos temáticos seleccionados por los programas estaban en consonancia con el análisis de los retos y las insuficiencias de las regiones[1] y que la sociedad civil desempeñó un papel importante en la definición de las necesidades y prioridades de las regiones participantes[2].

La Comisión fomenta y promueve la coordinación entre los programas e instrumentos de la UE para mejorar las sinergias entre ellos y evitar la doble financiación. La Comisión acoge con satisfacción la observación del Tribunal de que la Comisión se esforzó por evitar la doble financiación de los proyectos e identificar posibles sinergias[3]. La Comisión también formuló una recomendación a los programas en este sentido. Además, con el apoyo de la Comisión, Interact y TESIM (el proyecto de asistencia técnica de la Comisión en apoyo de los programas CTF-IEV), crearon en julio de 2020 la plataforma de diálogo «Mejorar las sinergias en el Mediterráneo». Esta plataforma está abierta a todos los programas Interreg 2021-2027 que operan en el Mediterráneo y facilita una mayor coordinación tanto durante la programación como durante la ejecución. La Comisión también toma nota del reconocimiento por parte del TCE de los esfuerzos de coordinación realizados por TESIM, el programa Interact y los propios programas CTF-IEV[4].

Las autoridades de gestión son responsables de garantizar las sinergias y evitar la duplicación o la doble financiación. A este respecto, la Comisión no está de acuerdo en que la coordinación que se lleva a cabo sea insuficiente y en que exista una «falta de coordinación estructurada»[5].

La Comisión y el SEAE consideran importante que las delegaciones de la UE participen más en los programas de cooperación transfronteriza del IEV e Interreg NEXT[6]. Sin embargo, el marco jurídico de la política de cohesión define claramente el papel de la Comisión en la ejecución de los programas. En el marco de la gestión compartida, la responsabilidad de la selección de proyectos y el seguimiento a nivel de proyecto recae en los países participantes y las autoridades del programa, y no en la Comisión.

---

1 Véase la observación 15 del TCE.

2 Véase la observación 22 del TCE.

3 Véase la observación 23 del TCE.

4 Véase la observación 28 del TCE.

5 Véase la observación 29 del TCE.

6 Véase la observación 31 del TCE.

Para los programas del período 2021-2027, la Comisión ha simplificado considerablemente los procedimientos para establecer programas en el marco de las medidas de la política de cohesión. Concretamente, se suprime la designación de las autoridades de los programas, lo que debería ayudar a evitar los retrasos detectados en el período 2014-2020[7] y acelerar el arranque de los futuros programas.

2. Selección, seguimiento y notificación de los resultados.

La Comisión acoge con satisfacción las conclusiones del TCE sobre el proceso de selección calificado de «en gran medida transparente y concebido para seleccionar los proyectos CTF-IEV más adecuados», así como el papel de la Comisión y de las autoridades de gestión a la hora de proporcionar orientaciones útiles sobre la ejecución de los proyectos y sobre la mitigación del riesgo de fraude. La Comisión toma nota de las conclusiones del TCE relativas al (buen) rendimiento previsto de los proyectos, así como de la menor repercusión transfronteriza de algunos de los proyectos auditados. A principios de octubre de 2022, la Comisión recibió información de las autoridades del programa indicando que, entretanto, se están subsanando, al menos en parte, las insuficiencias detectadas por el TCE[8]. Por ejemplo, la construcción del paso fronterizo por carretera en Malhowice (Polonia), que reforzará la dimensión transfronteriza del proyecto de carretera regional 885, está en curso y debería terminarse en 2025. Según la información recibida de las autoridades del programa, todos los controles sobre el terreno retrasados del plan anual 2020-2021 se llevaron a cabo a finales de junio de 2022.

En cuanto al marco de seguimiento y notificación de resultados para los programas, todos los programas eligieron al menos un indicador común de realización por prioridad, lo que permite un nivel plausible de agregación por lo que se refiere a los programas CTF-IEV[9]. Está previsto seguir trabajando en el apoyo a los programas para ayudarles a establecer con precisión el sistema de indicadores a nivel de proyecto, en particular a través de la asistencia técnica.

3. Programas NEXT y perspectivas para el futuro

La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento del TCE de que los cambios realizados en el nuevo marco jurídico y los nuevos procedimientos para el período 2021-2027 reflejan la experiencia adquirida en el pasado. La Comisión está convencida de que los programas y su ejecución se beneficiarán de forma tangible de las medidas de simplificación introducidas, al igual que los beneficiarios de los proyectos. La Comisión considera que los nuevos reglamentos prevén un sistema para detectar posibles insuficiencias en los sistemas de gestión y control de los programas más que suficientemente sólido, sin las consecuencias negativas y los largos retrasos creados por el anterior procedimiento de designación[10]. Del mismo modo, la Comisión solo ve ventajas y no riesgos sustanciales en la aplicación del procedimiento simplificado para los grandes proyectos de infraestructuras. La legislación sigue permitiendo a la Comisión emitir un dictamen antes de la selección de un proyecto, pero esta intervención no debe retrasar la ejecución de dichos proyectos.

La Comisión considera que los nuevos reglamentos han abordado adecuadamente las deficiencias de los sistemas de seguimiento y notificación de los programas CTF-IEV identificadas por el TCE. Los programas deben aplicar el marco de rendimiento de la política de cohesión, estableciendo un

7 Véase la observación 33 del TCE.

8 Véanse las observaciones 59 y 66 del TCE.

9 Véase la observación 61 del TCE.

10 Véase la observación 77 del TCE.

sistema claro de indicadores comunes de realización y de resultados. La Comisión ha animado sistemáticamente a los programas a utilizar estos indicadores comunes y todos los programas Interreg NEXT han optado por utilizar los nuevos indicadores comunes de realización y de resultados, lo que dará lugar a un mayor nivel de agregación para los programas del período 2021-2027 respecto al período 2014-2020[11].

La adopción del documento de estrategia plurianual se retrasó efectivamente debido a la agresión militar rusa contra Ucrania. No obstante, se adoptó el 12 de agosto.

Debido a la agresión militar rusa contra Ucrania, se han suspendido todas las actividades de cooperación de la UE con Rusia y Bielorrusia, y no es probable que los programas de cooperación de 2021-2027 con estos países comiencen en un futuro próximo. A pesar de un contexto político muy difícil, persiste el entusiasmo y el alto nivel de compromiso con la cooperación de los países de la vecindad meridional en la región mediterránea.

Además, la cooperación con Ucrania y la República de Moldavia está cobrando más impulso e importancia tras la concesión a ambos países del estatuto de país candidato a la UE. Interreg brinda una ocasión idónea para que Ucrania y la República de Moldavia formen parte directamente de los programas de gestión compartida. Con las inversiones en educación, salud, infraestructuras verde o gestión de los pasos fronterizos, los programas Interreg NEXT contribuirán a hacer frente a diversos retos y a las necesidades acuciantes de las regiones fronterizas de los países socios, y ofrecerán oportunidades inestimables a las partes interesadas regionales y locales para mejorar sus capacidades a través de proyectos conjuntos con sus homólogos de los Estados miembros. La Comisión está haciendo todo lo posible para reforzar esta cooperación tanto desde el punto de vista financiero como mediante la adaptación del marco jurídico. La Comisión también está haciendo todo lo posible por adoptar los nuevos programas antes de finales de 2022 a fin de poder iniciar nuevas cooperaciones e inversiones en las regiones fronterizas lo antes posible.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN Y EL SEAE A LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL TCE

Recomendación 1 — Mejorar la coordinación entre programas

La Comisión debe:

(a) al revisar los borradores de los programas Interreg NEXT, evaluar si los programas que presentan un solapamiento geográfico parcial se han comprometido a asegurar la coordinación, la complementariedad y las sinergias entre programas;

(b) en su función de seguimiento, verificar la aplicación efectiva de la coordinación establecida entre los programas.

Fecha de aplicación prevista para a): 31 de diciembre de 2022

[11] Véase la observación 81 del TCE.

Fecha de aplicación prevista para b): 30 de junio de 2023

La Comisión acepta esta recomendación.

Respecto a la letra a), todos los programas Interreg 2021-2027, incluido Interreg NEXT, deben describir en su documento de programa cómo abordan la complementariedad y las sinergias con otros programas e instrumentos de financiación. [Artículo 17, apartado 3, letra b), inciso ii), del Reglamento Interreg]. Por lo tanto, durante la evaluación de la calidad de los programas, y antes de su aprobación, la Comisión evalúa si se cumple este requisito. Esto incluye una descripción de la manera en que las autoridades del programa tienen previsto coordinarse con otras fuentes de financiación de la UE, en particular para la cooperación bilateral de la UE con los países socios. La coordinación puede variar en función de la complejidad, el contexto y las especificidades geográficas de cada programa.

Por lo que respecta a la letra b), la Comisión verificará si las autoridades del programa aplican la coordinación entre programas en sus programas Interreg NEXT.

Recomendación 2 — Fomentar la participación de las Delegaciones de la UE

En su capacidad consultiva, la Comisión debería implicar de forma sistemática, en calidad de observadores, al SEAE y a las Delegaciones pertinentes de la UE en el trabajo de los comités paritarios de programación y de seguimiento.

Fecha de aplicación prevista: 31 de marzo de 2023

La Comisión acepta esta recomendación.

La DG Política Regional y Urbana es responsable de la gestión de los programas CTF-IEV e Interreg NEXT, por lo que representa a la Comisión Europea en los comités de seguimiento. Al igual que con todos los programas de la política de cohesión, la DG responsable examinará el orden del día de cada comité de seguimiento y se encargará de que haya una representación adecuada de la Comisión, así como del Servicio Europeo de Acción Exterior y de los colegas de las delegaciones de la UE.

La Comisión garantizará la distribución sistemática de la documentación del comité de seguimiento a los colegas pertinentes, incluidos los del Servicio Europeo de Acción Exterior y las delegaciones de la UE. Esta práctica está ya en vigor para algunos programas CTF-IEV, por ejemplo, el programa CTF-IEV Cuenca marítima del Mediterráneo.

La Comisión subraya que los comités de programación conjunta no son órganos oficiales del programa. Se crean *ad hoc* por los países participantes para redactar los nuevos documentos del programa. Dejarán de existir en 2022 una vez que se aprueben los programas.

Recomendación 3— Adaptar una herramienta informática de notificación de fraudes

La Comisión debería permitir que los organismos de lucha contra el fraude de los países no pertenecientes a la UE (identificados en los convenios de financiación) notificaran las posibles irregularidades directamente a través del sistema de gestión de irregularidades.

Fecha de aplicación prevista: 31 de diciembre de 2023

La Comisión acepta la recomendación.

El acceso de nuevas autoridades de notificación y nuevos usuarios es técnicamente posible. Puede concederse y así se hará. No obstante, la Comisión desea subrayar que, dado el nivel actual de recursos humanos disponibles, proporcionar formación, orientación y asistencia a los nuevos usuarios puede resultar difícil. La Comisión también señala la posibilidad de problemas de competencias a nivel nacional a la hora de notificar irregularidades a través del sistema de gestión de irregularidades en los países no pertenecientes a la UE que se benefician de la ayuda de la UE.

Recomendación 4 — Proporcionar orientación sobre el seguimiento de la sostenibilidad tras el cierre del proyecto

La Comisión debe proporcionar orientaciones sobre el seguimiento de la sostenibilidad de los proyectos (financiados por los programas CTF-IEV e Interreg NEXT), en particular consejos y apoyo, y recomendar que los proyectos que superen un determinado valor o que presenten un componente de infraestructura informen a las autoridades de gestión sobre la sostenibilidad de sus resultados tras el cierre del proyecto.

Fecha de aplicación prevista: 31 de diciembre de 2023

La Comisión acepta esta recomendación.

La sostenibilidad de los proyectos es un principio importante para la ejecución de todas las políticas de la UE. La Comisión abordará de forma proactiva la cuestión de la sostenibilidad de los proyectos CTF-IEV durante las actividades de intercambio de experiencias entre las autoridades del programa, como el Grupo de Consulta y Coordinación CTF-IEV o en las reuniones del comité de seguimiento.

La Comisión destaca que, en el caso de los programas Interreg NEXT, la durabilidad de las operaciones es un requisito reglamentario en virtud del artículo 65 del Reglamento sobre disposiciones comunes 2021-2027. La durabilidad será objeto de seguimiento por parte de las autoridades del programa en consonancia con este requisito.

Recomendación 5— Consultar a todos los servicios pertinentes acerca de los grandes proyectos de infraestructura

Dada la importancia estratégica que los grandes proyectos de infraestructura tienen en las relaciones bilaterales con los países socios, la Comisión debería velar por que la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG Política Regional y Urbana) consulte a todas las direcciones generales pertinentes, al Servicio Europeo de Acción Exterior y a las Delegaciones de la UE sobre la lista de proyectos previstos y sobre las notas conceptuales correspondientes.

Fecha de aplicación prevista: 31 de diciembre de 2022

La Comisión acepta esta recomendación.

De conformidad con el artículo 57, apartados 3 y 4, del Reglamento Interreg 2021-2027, la DG Política Regional y Urbana recibirá las listas de grandes proyectos de infraestructura planificados,

acompañadas por notas conceptuales en las que se describirán la ubicación, el presupuesto, el socio principal y los demás socios, así como los principales objetivos y resultados de los grandes proyectos de infraestructura que se financiarán en el marco de los programas Interreg NEXT. La DG Política Regional y Urbana consultará a los servicios pertinentes, incluidos el SEAE y las delegaciones de la UE, tanto sobre las listas como sobre las notas conceptuales.

Recomendación 6 — Fomentar el uso de indicadores comunes

Al revisar los borradores de los programas Interreg NEXT, la Comisión debería evaluar la coherencia de los indicadores y promover el mayor uso posible de indicadores comunes de realización y de resultados.

Fecha de aplicación prevista: Inmediatamente

La Comisión acepta esta recomendación.

El uso generalizado de indicadores comunes se ha consagrado en los reglamentos para el período 2021-2027. Los reglamentos prevén un planteamiento sistemático del rendimiento, el seguimiento y la evaluación y establecen indicadores comunes de realización y de resultados, que deben utilizarse en la mayor medida posible. Esto también se aplica a los programas Interreg NEXT, y la Comisión comprueba la coherencia de los indicadores durante la evaluación de la calidad de todos los proyectos de programas. Las descripciones metodológicas de los indicadores comunes de realización y de resultados se describen en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2021) 198.