Posición de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Acuerdo de Asociación y de programas en ESPAÑA en el período 2014-2020

(Documento de trabajo, versión final)

Índice

Introducción 2

1. PRINCIPALES RETOS 4

2. PRIORIDADES DE FINANCIACIÓN 11

2.1 Aumento de la participación en el mercado laboral y la productividad laboral, así como mejora de la educación, la formación y las políticas de integración social, con especial atención a los jóvenes y los grupos vulnerables 11

2.2 Apoyo a la adaptación del sistema productivo a actividades de mayor valor añadido mediante la mejora de la competitividad de las PYME 13

2.3 Fomento de un entorno empresarial favorable a la innovación y refuerzo del sistema de investigación, desarrollo e innovación 16

2.4 Uso más eficiente de los recursos naturales 17

3. FACTORES QUE CONTRIBUIRÁN A OBTENER UNOS BUENOS RESULTADOS 19

4. PRIORIDADES PARA LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA 20

ANEXO 22

A. Condiciones para una programación y una ejecución eficaces 22

B. Evaluación de las necesidades de financiación en relación con objetivos temáticos 26

C. Disposiciones administrativas 46

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea debe afrontar el difícil reto de salir de la crisis y de volver a encarrilar sus economías por la senda del crecimiento sostenible. Esta estrategia de salida supone el restablecimiento de unas finanzas públicas saneadas, reformas estructurales que mejoren el crecimiento, e inversiones específicas para el crecimiento y el empleo. En el caso de estas últimas, los fondos del MEC[1] pueden aportar una contribución importante al crecimiento sostenible, el empleo y la competitividad y reforzar la convergencia de los Estados miembros y regiones menos desarrollados con el resto de la Unión.

A efectos de garantizar que los fondos del MEC tengan repercusiones económicas y sociales duraderas, la Comisión ha propuesto un nuevo enfoque para su utilización en su propuesta de **marco financiero plurianual 2014-2020**[2]. Una estrecha armonización con las prioridades políticas de la Agenda Europa 2020, unas condiciones macroeconómicas y previas, la concentración temática y la introducción de incentivos para fomentar la obtención de resultados se espera que mejoren la eficacia y eficiencia de las inversiones. Se trata de un enfoque que subraya la necesidad de una clara fijación de prioridades y resultados y que se aleje de la cultura del derecho adquirido. Los fondos del MEC supondrán, pues, una fuente importante de inversión pública y catalizarán el crecimiento y el empleo mediante la movilización de inversiones en capital físico y humano, al mismo tiempo que constituirán un instrumento eficaz para apoyar la aplicación de las **recomendaciones específicas por país** publicadas en el contexto del Semestre Europeo. Este enfoque está en consonancia con el llamamiento del Consejo Europeo de 29 de junio de 2012 relativo al uso del presupuesto de la Unión[3].

Los fondos del MEC deben tener como objetivo promover conjuntamente **la competitividad y la convergencia**, estableciendo las prioridades de inversión más adecuadas para cada país. Se precisa una **reorientación** general **del gasto** hacia la investigación y la innovación; el apoyo a las PYME; la calidad de la enseñanza y la formación; unos mercados de trabajo integradores que fomenten la calidad del empleo y la cohesión social y se traduzcan en considerables incrementos de la productividad; la integración de los objetivos en materia de cambio climático; y la transición a una economía con bajas emisiones de carbono que utilice eficazmente los recursos. Para ello, la planificación y ejecución de los fondos del MEC en el próximo período de programación tienen que romper las fronteras administrativas artificiales y desarrollar un sólido **enfoque integrado** para movilizar sinergias y lograr un impacto óptimo tanto dentro de un mismo país como entre países, en particular en el marco de estrategias como la Estrategia Atlántica para la política marítima. Los objetivos de Europa 2020 deben integrarse en los diferentes fondos del MEC y cada uno de ellos tiene que contribuir a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Además, los fondos del MEC tienen que desempeñar un papel clave en el apoyo a instrumentos financieros que puedan **impulsar la inversión privada** y, por tanto, multiplicar los efectos de las finanzas públicas. En resumen, es necesario un mejor uso de los fondos del MEC destinado a la obtención de resultados y a maximizar su efecto combinado.

---

1 Los fondos de la UE cubiertos por 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 Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

2 COM (2011) 500 final, COM (2011) 398 final y COM (2012) 388 final.

3 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

4 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

La finalidad del presente documento es establecer **el marco** de diálogo entre los servicios de la Comisión y las autoridades españolas **para la preparación del Acuerdo de Asociación y de los programas**, que comenzará en el otoño de 2012. El documento expone los principales retos específicos del país y presenta las primeras impresiones de los servicios de la Comisión sobre las prioridades básicas de financiación en España para un gasto público que impulse el crecimiento. El documento invita a optimizar el uso de los fondos del MEC estableciendo un nexo fuerte con las reformas que refuercen la productividad y la competitividad, movilizando recursos privados, impulsando los sectores con un potencial elevado de crecimiento, pero al mismo tiempo haciendo hincapié en la necesidad de preservar la solidaridad en la Unión y de garantizar la utilización sostenible de los recursos naturales para las generaciones futuras. Para ello es necesario concentrar el futuro gasto de la UE en ámbitos prioritarios con el fin de optimizar los resultados que se obtengan, en vez de dispersar la financiación. La financiación de la UE debería utilizarse también para abordar prioridades genuinamente comunitarias y para garantizar que España pueda obtener plenos beneficios de su condición de miembro de la UE. Por lo tanto, la Comisión propone agrupar y limitar la financiación de la UE a los retos clave que se exponen en el presente documento. El gasto público nacional no debe usarse solo para cofinanciar, sino también para financiar inversiones complementarias y vinculadas a los proyectos financiados por la UE, en particular a nivel autonómico y local.

El punto de partida de las consideraciones de la Comisión son, por un lado, la evaluación de los avances de España hacia los objetivos de Europa 2020 realizada en su documento de trabajo sobre el Programa Nacional de Reforma de 2012 y su Programa de Convergencia[4], respaldado por las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 6 de julio de 2012 y, por otro, un análisis de los retos específicos de desarrollo del país. La posición de la Comisión tiene en cuenta la experiencia adquirida durante el período de programación 2007-2013 y las propuestas legislativas de la Comisión para el período 2014-2020.

En un contexto de disciplina presupuestaria, el presente documento alienta a España y a sus comunidades autónomas a desarrollar y aplicar estrategias a medio plazo capaces de hacer frente a los retos que les aguardan, en particular la mundialización, pero contribuyendo al mismo tiempo a preservar el modelo social europeo. Por otra parte, establece un marco flexible para que España y sus comunidades autónomas puedan reaccionar y reorientar los recursos europeos, nacionales y locales hacia la creación de crecimiento y empleo, a fin de que la sostenibilidad de las finanzas públicas y unas políticas favorecedoras del crecimiento vayan de la mano.

Por último, se invita a España y a sus comunidades autónomas a explotar al máximo las posibles sinergias entre los fondos del MEC y otras fuentes de financiación de la UE en un enfoque estratégico e integrado.

1. PRINCIPALES RETOS

España atraviesa una grave crisis que ha frenado su proceso de convergencia. El país y la mayoría de sus comunidades autónomas han mejorado su posición con relación al conjunto de la UE-27 (91,4 % en 1995, 104 % en 2007) en términos de PIB per cápita

[4] 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

(en PPA), aunque el impacto de la actual crisis está lentificando el proceso de convergencia (100,2 % en 2010[5]) y acrecentando las disparidades en materia de desempleo. En 2012, se prevé que la economía española se contraiga un 1,8 % y las perspectivas de recuperación a corto plazo son escasas. Las cifras de paro (25,1 % tasa general y 52,9 % el juvenil) son las más altas de la UE[6].

Existen numerosas pruebas de que el tradicional modelo español de crecimiento, basado principalmente en la construcción y otras actividades con escaso valor añadido, ha llegado a su fin. El futuro apoyo de la UE debe ser un impulso clave para facilitar la transición hacia un modelo de desarrollo más basado en el conocimiento, innovador y con un uso menos intensivo de recursos. A tal efecto, adecuarse a los objetivos de la Estrategia 2020 de la UE resulta crucial.

Los principales retos son incrementar la productividad[7] y la competitividad y promover el empleo en un marco de consolidación fiscal[8] y de restricción del crédito[9]. Establecer un fuerte vínculo entre medidas que aumenten la productividad, impulsen las inversiones privadas y fomenten sectores con un elevado potencial de crecimiento son cruciales para España. En este contexto, desarrollar las capacidades de capital humano necesarias, facilitar el acceso a la financiación de las PYME, y crear un entorno empresarial favorable a la innovación emergen como prioridades generales. Por otra parte, una senda sostenible hacia el crecimiento económico exige una correcta gestión de los recursos naturales.

Igualmente importante es mejorar la calidad de la educación y la formación profesional, combatir el alto nivel de abandono escolar prematuro y el desajuste entre el gran número de estudiantes de educación superior y las cualificaciones que se precisan.

Las disparidades internas en términos de PIB no aumentaron durante el período de alto crecimiento. En consecuencia, se espera que solo una comunidad autónoma (Extremadura) siga siendo considerada como «región menos desarrollada», aunque en el período 2014-2020 cinco de ellas (Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Melilla y Murcia) probablemente formarán parte de la categoría «en transición». En general, en España pueden identificarse dos ejes de desarrollo tradicionales: el litoral mediterráneo y el valle del Ebro, junto con la capital. En cuanto al desempleo, que es un problema general (en concreto, el juvenil), las tasas más elevadas se encuentran en las regiones del sur y del este. Las características específicas de las Islas Canarias como región ultraperiférica también tienen que ser debidamente consideradas.

El análisis de los avances de España hacia los objetivos nacionales para 2020 pone de manifiesto importantes carencias en materia de I+D, empleo, abandono escolar prematuro y personas en riesgo de pobreza. Las emisiones de gases de efecto invernadero, la energía renovable y la eficiencia energética también están aún lejos de los objetivos.

[5] El PIB per cápita (en PPA) se prevé que disminuya al 96,8 % en 2013.

[6] Fuente: Eurostat. Datos de julio de 2012.

[7] La productividad laboral creció en España durante el período 1995-2007 en un 4,4 %, frente al 15,3 % en la zona del euro (base de datos AMECO).

[8] De acuerdo con las previsiones económicas de la Comisión Europea de la primavera de 2012, el déficit de las administraciones públicas se espera que caiga del 11,2 % del PIB en 2009 al 6,3 % en 2013.

[9] En 2011, los préstamos bancarios al sector privado se redujeron en un 2,5 %.

Objetivos principales de Europa 2020	Situación actual en España	Objetivo nacional para 2020 en el Programa Nacional de Reforma
3 % del gasto en investigación y desarrollo	1,39 % (2010)	3 %
Reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en comparación con los niveles de 1990[10]	-3 % (emisiones de 2010 con respecto a 2005) -10 % (proyecciones para 2020 en comparación con 2005)[11]	-10 % (objetivo nacional vinculante para sectores no cubiertos por el RCCDE en comparación con 2005)
20 % de energía de fuentes renovables	13,8 % (2010)	20 %
Aumento del 20 % de la eficiencia energética	7,7 % (2010)	20,1 % o 25,2 Mtep
75 % de la población de entre 20 y 64 años empleada	61,6 % (2011)	74 % (68,5 % mujeres) 66 % en 2015
Porcentaje de abandono escolar inferior al 10 %	26,5 % (2011)[12]	15 %
Al menos el 40 % de las personas de entre 30 y 34 años debería haber realizado estudios de enseñanza superior o equivalente	40,6 % (2010)	44 %
Reducción del número de personas en riesgo de pobreza o exclusión en 20 millones en la UE	11,7 millones (2010) 25,5 % de la población	-1,4/1,5 millones (con respecto a 2010)

Por tanto, los retos más apremiantes para España, que son interdependientes, **son los que tienen que ver con:**

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

Elevado desempleo juvenil y total, baja productividad laboral y aumento de la pobreza y la exclusión social

Debido a la destrucción de empleo durante la crisis, el paro ha alcanzado un máximo histórico en España y el **desempleo juvenil**[13] es especialmente preocupante, ya que conlleva un riesgo de creación de una generación «perdida» de trabajadores jóvenes que se enfrentan a una peligrosa combinación de alto desempleo y creciente inactividad, así

[10] Un 30 % si se dan las condiciones adecuadas.
[11] Sobre la base de las medidas existentes. Informe de la Comisión sobre los avances hacia la consecución de los objetivos de Kioto (2012).
[12] Fuente: INE.
[13] La tasa de desempleo juvenil alcanzó un 52,9 % en julio de 2012.

como al aumento y la persistencia de una elevada tasa de «trabajadores pobres». Aunque el ajuste de los desequilibrios está en marcha, hará falta tiempo para reasignar la mano de obra excedentaria del sector de la construcción. Restablecer el crecimiento y el empleo, con especial atención a los jóvenes sin empleo o sin estudios ni formación, las personas poco cualificadas, los grupos más vulnerables y las zonas rurales, remotas y escasamente pobladas, es una necesidad que debe afrontarse urgentemente.

En España, las políticas del mercado de trabajo, en especial las políticas activas, desempeñan un papel poco relevante en el fomento de la movilidad laboral y profesional y en la reducción del desfase de capacidades de los desempleados. En comparación con otros países de la UE, una gran parte de los gastos de dichas políticas se dedica a fomentar la contratación y retención de personal (principalmente, subvencionando las cotizaciones a la seguridad social), mientras que el gasto en formación, integración en el mercado laboral y reciclaje profesional es relativamente bajo. Además, antes de la crisis, los programas de formación se centraban en quienes ya estaban trabajando, en lugar de en los parados.

Entre los problemas del **sistema educativo** en España pueden destacarse los bajos niveles de la educación secundaria, el número demasiado alto de abandono prematuro de los estudios y la falta de un sistema de formación profesional adaptado a las necesidades del mercado[14]. Estas cuestiones contribuyen a un bajo incremento de la productividad y reducen la capacidad de inserción profesional de los trabajadores.

Por tanto, es urgente concebir y aplicar las necesarias medidas para el mercado laboral, la educación y la formación con el fin de apoyar la transición de los trabajadores hacia las necesidades del sector productivo y las nuevas cualificaciones y empleos (incluidos los empleos «verdes», los exigidos por las tendencias demográficas, las nuevas tecnologías, la diversificación del empleo en las zonas rurales, etc.).

Además, las **consecuencias sociales de la crisis** se reflejan en el creciente número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (aproximadamente 11,7 millones, el 25,5 % de la población en 2010). El problema es grave en las zonas rurales, las dependientes de la pesca y las escasamente pobladas y remotas, en donde el acceso a los servicios básicos a menudo resulta difícil. Entre los retos específicos pueden citarse la necesidad de mejorar la capacidad de inserción profesional de los grupos vulnerables (inmigrantes, personas con discapacidad, gitanos y otros), en particular mediante el fomento de la economía social.

Poca competitividad de las PYME y escasa presencia de las mismas en los mercados internacionales

España ocupa el puesto 36 en el índice de competitividad mundial que elabora el Foro Económico Mundial y el 14 en el índice de competitividad regional que elabora la Comisión Europea. Según el Banco Mundial, el país figura en el puesto 49 (de 183) en materia de facilidad para realizar negocios, pero en el 147 por lo que se refiere a la facilidad de crear una empresa.

España está recuperando competitividad. Desde el comienzo de la crisis, ha realizado progresos importantes para compensar pérdidas anteriores de su competitividad en materia de precios y costes. Sin embargo, una gran parte de este ajuste se ha debido a

[14] Por lo que se refiere a la educación, se han hecho algunos avances en la reducción del número de jóvenes que abandonan prematuramente la escuela; sin embargo, este porcentaje sigue siendo alto (26,5 %) y oculta disparidades significativas entre autonomías.

factores cíclicos, en especial la marcada caída del empleo, que se tradujo en una fuerte mejora de la productividad. Un reequilibrio más estructural y duradero de la economía requiere abordar los problemas estructurales que impiden el crecimiento y limitan la competitividad.

El comportamiento de las exportaciones españolas ha mostrado una relativa resistencia en el marasmo de la crisis. Sin embargo, a partir de esta base son vitales nuevas mejoras en la competitividad exterior y la ampliación de la base exportadora de la economía española. Ello es fundamental a fin de mitigar el impacto negativo del actual proceso de desendeudamiento rápido de los sectores público y privado y de ajustar los grandes desequilibrios exteriores originados en los años anteriores a la crisis.

El fomento de la competitividad de las PYME es fundamental para que asciendan en la cadena de creación de valor y aprovechen las oportunidades de la mundialización en los mercados internacionales en un período de atonía de la demanda interna y de restricción del crédito[15]. El 99,9 % de las empresas españolas son PYME (el 93,1 % son microempresas) y representan más del 75 % del empleo total[16]. La empresa media española tiene un tamaño inferior a la de países con un nivel de desarrollo similar. Por otra parte, las exportaciones siguen estando principalmente orientadas hacia el mercado interior de la UE, y menos a los mercados mundiales en rápido crecimiento. En algunos sectores tradicionales en declive la diversificación es una necesidad urgente. Según el documento de trabajo de la Comisión, España debe mejorar su competitividad (tanto en términos de precios como de otros factores), reorientar su economía hacia la exportación, reasignar recursos y diversificar su base económica[17].

Por lo que se refiere a la agricultura, la competitividad se ve limitada por el tamaño y la estructura de las explotaciones, el escaso nivel de innovación y desarrollo tecnológico, el bajo valor de los productos en la cadena de mercado, la volatilidad de los precios, el elevado riesgo de la producción y un uso poco eficiente de los recursos; además, hay pocas posibilidades de diversificación en las zonas rurales. El sector pesquero español todavía se enfrenta al importante reto de lograr rentabilidad económica, así como sostenibilidad social y medioambiental, a pesar del énfasis puesto en la renovación de la flota y la concentración mediante la paralización temporal o definitiva de actividades pesqueras. El sector de la acuicultura no ha conseguido contribuir a satisfacer la creciente demanda de productos de la pesca.

En los últimos decenios España ha mejorado notablemente sus principales infraestructuras de transporte y actualmente cuenta con una de las redes más completas de Europa. Racionalizar el sistema de transporte también puede tener una influencia decisiva en el aumento de la competitividad de las empresas. La distribución modal actual está excesivamente orientada al transporte por carretera[18].

---

[15] Solo exportan el 3 % de las empresas españolas (aproximadamente 100 000) y más de la mitad de estas exportaciones se concentran en unas 500 empresas, principalmente grandes, y algunas medianas (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).

[16] Fuente: Eurostat (2008), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-ET-11-001/EN/KS-ET-11-001-EN.PDF.

[16] Fuente: Eurostat (2008), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-ET-11-001/EN/KS-ET-11-001-EN.PDF.

[17] Página 6 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión de 2012 relativo a la evaluación del Programa Nacional de Reforma 2012 y el programa de estabilidad para España, SWD(2012) 310 final.

[18] El transporte de mercancías por carretera representaba el 96,6 % del total del transporte en 2009 (frente al 77,5 % en la UE). España sigue muy por debajo de la media de la UE en densidad de ferrocarriles

La revisión en profundidad sobre la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos[19] concluye que España estaba experimentando muy graves desequilibrios macroeconómicos, lo que implicaba una significativa desviación de recursos económicos y financieros hacia el sector de la construcción. En consecuencia, las actividades de construcción financiadas con intervención de los fondos del MEC, incluyendo las infraestructuras de transporte, deberían ser más limitadas que en los anteriores marcos presupuestarios.

Débil sistema de investigación e innovación e insuficiente participación del sector privado

El muy bajo crecimiento de la productividad en España, del 0,4 % por término medio en el período 1999-2008, subyace en el deterioro de la competitividad de los precios. El aumento sustancial de los gastos de I+D en el período 2000-2009[20] no se tradujo en un impulso significativo a la innovación en España, tal como demuestran la mayoría de los indicadores (patentes, marcas, etc.). En comparación con otros países de la UE, España sigue siendo considerada un innovador moderado, con deficiencias relativas en los aspectos de inversión de las empresas, vínculos con las empresas (colaboraciones entre los sectores público y privado y entre empresas privadas) y espíritu empresarial, y en la introducción de nuevos productos, procesos o servicios en el mercado[21].

Contrariamente a la tendencia en economías similares de la UE, el aumento considerable del gasto público en I+D de los últimos años no ha dado lugar a una evolución hacia un modelo de producción más innovador. Por consiguiente, el reto es fomentar la innovación en todas sus formas (tecnológica y no tecnológica, innovación ecológica, etc.) y en sentido amplio, es decir, con nuevos productos y procesos, pero también con estructuras organizativas y mecanismos de aplicación nuevos y más eficientes.

Con el fin de invertir la reciente tendencia a una caída de la inversión y de avanzar hacia el objetivo del 3 %, no solo habría que revisar las prioridades de gasto para permitir nuevos aumentos de los fondos públicos asignados para apoyar la I+D y la innovación, sino que la participación del sector empresarial (51,5 % del total de la inversión en I+D en 2010[22]), claramente inferior a la media de la UE-27 (61,5 % en 2010[23]), debería fomentarse.

El entorno empresarial no es suficientemente favorable a la innovación y es preciso lograr una mayor vinculación entre investigación y empresas, incluyendo la agricultura y el sector agroalimentario.

Uso ineficiente de los recursos naturales

Actualmente España está en vías de alcanzar sus objetivos nacionales en materia de energía para 2020, aunque en este campo todavía persisten retos fundamentales como: garantizar un marco regulador estable y fiable, suprimir barreras administrativas y

(69,7 %), con excepción de las líneas de alta velocidad para pasajeros (Fuente: DG REGIO, RRG. Datos de 2010. El índice se establece como una relación entre la longitud de vías, la superficie y la población).

19 Fuente: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/idr2012_spain_en.pdf

20 La tasa de crecimiento anual fue superior al 14 % en este período. Resultados y política en materia de competitividad de los Estados miembros 2011, documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC (2011) 1187.

21 Marcador 2011 de la Unión por la innovación: 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

23 Fuente: Eurostat.

reglamentarias, completar las redes de energía (incluidas las interconexiones con Francia), desarrollar redes inteligentes y mejorar la gestión de la demanda de energía y las opciones de almacenamiento para la electricidad renovable, que tiene un carácter variable (por ejemplo, a partir de energía eólica y solar fotovoltaica). En este contexto es importante la promoción de la generación de energía limpia en el mar y su suministro.

Por lo que se refiere a la eficiencia energética, la capacidad de la aplicación de medidas de eficiencia energética para crear puestos de trabajo sostenibles e innovadores no se debe pasar por alto, especialmente en sectores muy afectados por la crisis (por ejemplo, la renovación de edificios).

España se ve especialmente afectada por el cambio climático, que agrava los riesgos de incendios forestales[24], la erosión y fenómenos meteorológicos extremos como sequías e inundaciones.

A pesar del progreso constante en los últimos años, España todavía tiene que cumplir algunos de los requisitos de la legislación de la UE en materia de medio ambiente[25] (tratamiento de aguas residuales, gestión de residuos, contaminación atmosférica, etc.). Existe una enorme presión sobre los recursos hídricos existentes[26] y debería prestarse atención a la gestión del suelo (erosión, salinización, pérdida de materia orgánica y desertización)[27]. La protección y valorización de la biodiversidad y de las zonas naturales (incluyendo, en particular, las costeras sometidas a presiones demográficas y las marinas), que representan una gran parte del territorio, es también importante[28].

La mayor parte de las poblaciones de peces capturadas están siendo sobreexplotadas y sometidas a prácticas derrochadoras (descartes), por lo que no se aprovecha todo su potencial económico. En el Mediterráneo, el 80 % de las poblaciones son víctimas de sobrepesca y el 47 % en el Atlántico[29]. Existen algunos desequilibrios entre determinadas flotas y recursos que España debería evaluar y solucionar, así como problemas de control y recogida de datos.

Debe prestarse especial atención para lograr un transporte más sostenible desde el punto de vista de la eficiencia energética, el comportamiento medioambiental (CO_2, contaminación atmosférica, ruido) y la competitividad (congestión).

---

[24] La media anual de superficie afectada por incendios fue de 100 000 hectáreas entre 2002 y 2011 (con grandes fluctuaciones en función del año). Entre enero y septiembre de 2012, más de 184 000 se vieron afectadas (Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente).

[25] España sigue teniendo uno de los mayores números de casos de infracción en la UE. En 2008, el 8 % de la población todavía no estaba conectada al alcantarillado público (Eurostat) y más del 50 % de los residuos urbanos siguen depositándose en vertederos (Recomendaciones específicas por país, p. 24).

[26] En España, el 75 % de todo el consumo de agua corresponde al sector agrícola y ganadero (INE, 2008) y el 14 % de las tierras de regadío produce 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 aplicación a estudios de casos). En los últimos seis años, el agua utilizada en la agricultura se ha reducido en un 11 % (EUA, INE). No obstante, los recursos hídricos en algunos ámbitos están excesivamente explotados y deben corregirse las pérdidas en las redes de distribución.

[27] El riesgo de desertización afecta a casi tres cuartas partes del territorio, menos del 3 % de materia orgánica en la mayor parte del territorio, crecientes problemas de salinización en algunas zonas y el 23 % del territorio amenazado por corrimientos de tierras (Informes analíticos por país, colección EIONET, EEA, 2009; Mapa paneuropeo de riesgos de corrimiento de tierras (versión 4/6/2012) y mapa de contenido de carbono orgánico en los suelos superficiales en Europa, CCI).

[28] España aporta la mayor contribución a la Red Natura 2000 de la UE (un 27,2 % de su territorio nacional). Fuente: Barómetro Natura 2000 (junio 2011).

[29] Comunicación de la Comisión al Consejo. Consulta sobre las posibilidades de pesca para 2013. COM (2012) 278 final de 7.6.2012.

2. PRIORIDADES DE FINANCIACIÓN

Los fondos del MEC serán uno de los instrumentos más importantes para hacer frente a los principales retos de desarrollo de España y a la aplicación de la Estrategia Europa 2020. Cada fondo debe dar prioridad, en su caso, a áreas tratadas en las recomendaciones específicas para cada país y en los programas nacionales de reforma. En los ámbitos de desarrollo rural y pesca, las prioridades de financiación también contribuirán a la política agrícola común y a la política pesquera común. Una financiación específica debería impulsar el crecimiento en sectores económicos marino y marítimo de España. Para ello, la intervención de los fondos del MEC debe concentrarse en un número limitado de prioridades. La experiencia pone de manifiesto que la concentración temática permite aumentar la eficacia de las intervenciones públicas, alcanzando la masa crítica necesaria para provocar un impacto real en la situación socioeconómica de un país y sus regiones. El establecimiento de prioridades es de particular importancia en épocas de consolidación fiscal.

A continuación se proponen cuatro prioridades de financiación, complementarias y que se refuerzan mutuamente, en consonancia con los retos específicos del país[30]. Reflejan la importancia de las necesidades de financiación y la contribución potencial al crecimiento y el empleo. No existe ninguna prelación en la presentación de dichas prioridades.

Se trata de las prioridades que la Comisión desearía cofinanciar en España para el próximo período de programación 2014-2020. En la nueva arquitectura de programación existe suficiente flexibilidad para responder a los nuevos retos y a acontecimientos inesperados, lo que permite una reprogramación por motivos justificados.

2.1 Aumento de la participación en el mercado laboral y la productividad laboral, así como mejora de la educación, la formación y las políticas de integración social, con especial atención a los jóvenes y los grupos vulnerables

El aumento del empleo y la mejora de las condiciones de trabajo, con especial atención a los jóvenes y a las personas con mayor riesgo de ser excluidas, deben seguir siendo las principales prioridades para España. En consonancia con las recomendaciones específicas por país formuladas, los fondos del MEC deben contribuir a aumentar el crecimiento, la creación de empleo y la cohesión social. Por lo tanto, el porcentaje relativo de inversión de los fondos del MEC debería aumentar en comparación con el período de programación 2007-2013.

Mejora de la situación del mercado de trabajo y de las perspectivas de empleo de los jóvenes

La disminución significativa del empleo en España ha tenido un impacto especialmente importante en los jóvenes. Esto requiere la aplicación de un enfoque integrado que combine las políticas macroeconómicas y medidas específicas que aborden la oferta y la demanda laboral, así como la cantidad y calidad del empleo. También debería lograrse un equilibrio adecuado entre medidas a corto y medio plazo, desde una doble perspectiva: mejorar y reforzar la eficacia de las políticas activas del mercado laboral y mejorar la transición de la educación al sistema productivo.

[30] Los objetivos temáticos de los reglamentos propuestos y su vínculo con los sectores de intervención se resumen en el anexo I.

Debería darse prioridad a la mejora de las perspectivas de empleo para los jóvenes, ofreciendo, en la medida de lo posible, una asistencia personalizada a aquellos que buscan empleo. Es esencial concebir, aplicar y reforzar medidas adecuadas para responder a este reto, incluido el fomento de la formación profesional de los jóvenes en calidad de aprendices; reforzar los planes que ofrecen educación complementaria y la posibilidad de introducir una «garantía juvenil»[31]; y un sistema de asesoramiento profesional inicial basado en la cooperación entre centros de enseñanza y servicios públicos de empleo.

Aumento de la participación en el mercado laboral, con una atención especial a los grupos más vulnerables

Para hacer frente a los retos en materia de empleo a los que se enfrenta, España ha aplicado recientemente una serie de reformas del mercado laboral cuyas principales medidas incluyen: cambios normativos para abordar la dualidad del mercado laboral; promoción de la flexibilidad interna; reorganización de las subvenciones a empresas que contraten a grupos específicos de trabajadores; y mejora de la intermediación laboral y de los servicios de empleo. Los fondos del MEC deben desempeñar un papel importante en la aplicación de estas medidas, especialmente proporcionando el apoyo necesario a las destinadas a aumentar la eficiencia de las políticas activas del mercado laboral (desplazando recursos desde los subsidios al empleo hacia la formación, nuevos aprendizajes, reciclaje profesional y medidas de integración en el mercado laboral) y potenciar la coordinación de los servicios públicos de empleo y su capacidad para prestar un apoyo adecuado a los demandantes de empleo.

La integración de los grupos más vulnerables sigue siendo una preocupación importante en España. Se debe insistir en las medidas de integración activa y reforzar los servicios para los grupos vulnerables y con menos ingresos, especialmente los trabajadores con personas a cargo, con el fin de evitar que se agraven las consecuencias negativas de un deterioro de su situación económica y laboral. También son necesarios esfuerzos adicionales por lo que respecta a los desempleados de larga duración y los trabajadores de más edad, entre otras cosas mediante la adaptación de la gestión de la edad y la formación en los lugares de trabajo.

Las acciones concretas para facilitar la integración en el mercado laboral de las personas más desfavorecidas (incluidos los gitanos, los inmigrantes y las personas con discapacidad) deberían seguir siendo prioritarias, así como el refuerzo de la atención a niños y ancianos, los cuidados de larga duración y el acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad (especialmente en las zonas rurales). Por último, el papel desempeñado por la innovación social y la creación de empresas socialmente innovadoras no debe descuidarse. Los fondos del MEC deben proporcionar ayuda a estos sectores, así como a los pactos territoriales, las iniciativas locales de empleo e integración social y a las estrategias municipales de desarrollo local.

Mejora de la productividad laboral, reducción del abandono escolar prematuro e incremento de la participación en la formación profesional y la formación continua

El peso de la inversión debe centrarse en la formación y la actualización de las competencias y aptitudes necesarias para fomentar la adaptación de los trabajadores, las

[31] Por ejemplo, estableciendo sistemas para ofrecer, en un plazo de cuatro meses desde que salen de la escuela, educación complementaria, formación, reciclaje, o medidas de activación para todos los jóvenes que ni estudian ni trabajan.

empresas y los empresarios al cambio y la transición a nuevas cualificaciones y empleos, especialmente orientados a los sectores más productivos y con mejores perspectivas, y a promover la diversificación de oportunidades y el apoyo inicial, especialmente en las zonas rurales y pesqueras. A este respecto, el potencial de creación de empleo de la economía «verde» y del mar debería ser especialmente explorado.

La intervención de los fondos del MEC podría contribuir a aumentar la oferta de educación secundaria y, en particular, de oportunidades de formación profesional. La enseñanza de idiomas y empresarial debería promoverse desde la enseñanza básica a la superior. Debe prestarse especial atención a la mejora de la capacidad de atracción, la calidad de la oferta y la eficiencia de la educación y la formación profesional con arreglo al Marco Europeo de Garantía de Calidad de la Formación Profesional (ENQAVET). Debería reforzarse la cooperación entre las partes interesadas para definir los catálogos de formación, incluidas las instituciones de enseñanza, la universidad y las empresas. A la luz de las reformas que deben ser aplicadas por el Gobierno español, los fondos del MEC deberían también contribuir a incentivar regímenes de formación en el puesto de trabajo como la formación profesional dual.

Además, los fondos del MEC deberían mejorar su apoyo a las medidas de formación continua, prestando apoyo específico a las personas poco cualificadas y a los trabajadores de más edad.

A pesar de haber disminuido en los últimos años, el alto índice de abandono escolar hace necesario desplegar los recursos del MEC para afrontar este reto, prestando atención a necesidades específicas (por ejemplo, diferencias entre autonomías, grupos destinatarios). También siguen siendo prioritarias políticas específicas para aumentar y facilitar el acceso a la educación preescolar y las guarderías, acompañadas de medidas de control de calidad.

Por último, las inversiones deberían dar prioridad a acciones dirigidas a promover el trabajo por cuenta propia y la creación de empresas, mediante el fomento de las capacidades emprendedoras 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 PYME

Los fondos del MEC pueden contribuir decisivamente a aumentar la competitividad de la economía española, en particular mediante el apoyo a empresas de nueva creación y a las PYME, como principal fuente de empleo en la economía española. Ante la debilidad de la demanda interna y el hecho de que solo unas pocas PYME españolas están presentes en los mercados internacionales, la ampliación de la base de empresas exportadoras es fundamental para recuperar la senda de crecimiento sostenido y crear puestos de trabajo. Para ello, en primer lugar, los emprendedores deben recibir un apoyo adecuado y eliminarse las trabas a la creación y el desarrollo de empresas, con objeto de incrementar el número de nuevas empresas. En segundo lugar, debe facilitarse el acceso a la financiación para las empresas de nueva creación y las PYME, en particular a través de instrumentos financieros reembolsables (algunos de los cuales aún están poco desarrollados en España). Esto garantizará su viabilidad financiera y favorecerá su crecimiento, especialmente en tiempos de restricción del crédito. En tercer lugar, debe

facilitarse un apoyo a medida a las PYME para su acceso a los mercados exteriores[32]. En general, esta prioridad de financiación debería ser objeto de una atención adecuada, tanto en términos estratégicos como presupuestarios (esto es, mayor prioridad que en anteriores períodos de programación). Facilitar el acceso a la financiación a través de instrumentos reembolsables pasará a ser una prioridad general.

Fomento del espíritu empresarial y la competitividad de las PYME, incluidas las agrícolas y pesqueras

Debe fomentarse la creación de nuevas empresas (especialmente las de base tecnológica e innovadoras) y la promoción del espíritu emprendedor a través de incubadoras y la instalación empresas con raíces en las universidades (*spin-offs*)[33]. Esto debería facilitar el relevo generacional en el sector de la agricultura y la pesca.

Las PYME existentes deberían ser apoyadas para que puedan crecer en tamaño, fortaleza y valor añadido, de modo que puedan crear empleo estable y de calidad. La ayuda facilitada debería dirigirse a aumentar su productividad y competitividad, mediante el desarrollo de nuevos productos y procesos, la adopción de tecnologías de la información y las comunicaciones y haciéndolas más eficientes en términos de consumo de energía y recursos. Esto puede lograrse mediante la introducción de tecnologías de punta, facilitando la formación, la capacitación y las cualificaciones en caso necesario, mejorando los sistemas de gestión y organización de la cadena de suministro, así como mejorando la organización de los mercados a fin de potenciar la competitividad y las capacidades que generan valor añadido.

Además, por lo que se refiere a la agricultura y al desarrollo rural, debe hacerse hincapié en la reestructuración de las explotaciones, la concentración de la oferta, el fomento de la calidad y el valor añadido de los productos agrícolas, así como en las oportunidades de comercialización, el fomento de la modernización, la innovación y la creación de instrumentos de gestión de riesgos. Por lo que respecta a la pesca y la acuicultura, la gestión de poblaciones, la mejora de la calidad de los productos y una comercialización adecuada son fundamentales para mejorar la competitividad de las PYME.

Como algunas zonas son muy dependientes de actividades o sectores económicos en declive o estancados, deberían proponerse medidas para diversificar la base económica. Esto es aplicable en particular a las zonas rurales, así como a la pesca, la acuicultura y otros sectores tradicionales.

---

[32] Estas prioridades se ajustan a las conclusiones del Informe sobre la competitividad europea 2011 para España: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/files/es_country-chapter_en.pdf

[33] La edición española 2011 del *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) cita tres obstáculos principales a la creación de nuevas empresas o la ampliación de las mismas: deficiencias en la educación y el entorno social, ayuda pública a los emprendedores y dificultades para acceder a financiación. http://gem.fundacionxavierdesalas.com/Mis%20archivos/Informes/GEM2011.pdf

[34] Según el informe 2011 del GEM, el 70 % de los nuevos emprendedores españoles necesitaron financiación externa para crear su negocio en 2011, frente a un 50 % en 2008.

[33] La edición española 2011 del *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) cita tres obstáculos principales a la creación de nuevas empresas o la ampliación de las mismas: deficiencias en la educación y el entorno social, ayuda pública a los emprendedores y dificultades para acceder a financiación. http://gem.fundacionxavierdesalas.com/Mis%20archivos/Informes/GEM2011.pdf

[34] Según el informe 2011 del GEM, el 70 % de los nuevos emprendedores españoles necesitaron financiación externa para crear su negocio en 2011, frente a un 50 % en 2008.

Facilitación del acceso de las PYME a financiación, especialmente a través de instrumentos financieros reembolsables diferentes de las subvenciones

Habida cuenta de las restricciones presupuestarias y de la necesidad de potenciar el efecto multiplicador de los fondos disponibles, la mayor parte de este apoyo debería desviarse de subvenciones a instrumentos financieros específicos, en particular a través de fondos reembolsables y otros instrumentos financieros innovadores (por ejemplo, capital de riesgo y capital inicial, garantías, préstamos subordinados, microcréditos, etc.). Estos instrumentos pueden implicar a varios tipos de participantes, incluidas instituciones financieras internacionales, bancos, fondos de capital de riesgo, *business angels*, etc. Las dificultades de las PYME para acceder al crédito[34] y el hecho de que la disponibilidad de tales instrumentos financieros es aún relativamente limitada apuntan a un potencial de desarrollo que debe explotarse al máximo. Las enseñanzas extraídas de los actuales fondos JEREMIE/JESSICA deberían tenerse debidamente en cuenta en la creación y gestión de los nuevos instrumentos.

Asistencia a las PYME en su proceso de internacionalización

Con el fin de restablecer la sostenibilidad de su sector exterior, España debe mejorar su balanza por cuenta corriente. La senda de ajuste más adecuada supondría un trasvase de recursos desde sectores de bienes no exportables a bienes exportables. Esto puede lograrse aumentando la competitividad de la economía española y mejorando todavía más el comportamiento de sus exportaciones.

Debería aumentar el número y porcentaje de PYME que operan en los mercados exteriores, reforzando su competitividad y ayudándolas en su internacionalización. Esto incluye apoyo para trazar las estrategias internacionales, orientación para introducirse en nuevos mercados y apoyo continuo posteriormente, asistencia en la búsqueda de socios comerciales o inversores extranjeros, etc. Debería darse preferencia a la aportación de soluciones y servicios específicos.

Racionalización del sistema de transporte para apoyar la actividad económica mediante la integración de los modos de transporte en las regiones menos desarrolladas y en transición[35]

Es preciso fomentar el transporte multimodal, por ejemplo mediante la creación de centros logísticos intermodales, la dotación de accesos multimodales a los puertos (incluidas conexiones con su zona de influencia y conexiones marítimas) y a otras infraestructuras clave y el desarrollo del transporte de mercancías por ferrocarril. Deberían completarse las conexiones con las redes RTE-T y los enlaces interregionales y transfronterizos que faltan para corregir las redes radiales tradicionales. Las inversiones financiadas por el FEDER deberían estar estrechamente articuladas con el Mecanismo «Conectar Europa».

La participación del sector privado en la financiación de estas infraestructuras (a través de la colaboración entre los sectores público y privado y otros instrumentos financieros) debería ser una prioridad. Este ámbito de financiación reducirá su peso relativo en la financiación total en comparación con el período 2007-2013.

---

[34] Según el informe 2011 del GEM, el 70 % de los nuevos emprendedores españoles necesitaron financiación externa para crear su negocio en 2011, frente a un 50 % en 2008.

[35] Con arreglo a la propuesta de Reglamento FEDER, en las regiones más desarrolladas este fondo no apoyará inversiones en infraestructuras que presten servicios básicos al ciudadano en el ámbito del transporte.

2.3 Fomento de un entorno empresarial favorable a la innovación y refuerzo del sistema de investigación, desarrollo e innovación

Al ser considerada todavía como un innovador moderado, España ha de reforzar su sistema de I+D+i con el fin de apoyar la evolución de su base económica hacia actividades de mayor valor añadido. A tal efecto, no solo debería impulsarse la inversión total en I+D sino, especialmente, la promovida por el sector privado. Dado que la transformación de su potencial de investigación en nuevos productos, servicios y procesos comercializables no está dando los resultados esperados, debería ponerse el énfasis en fomentar la innovación en todas sus formas.

Fomento de un entorno empresarial favorable a la innovación

Deberían aplicarse estrategias integrales para fomentar la innovación en las empresas, que podrán incluir medidas para facilitar la creación de nuevas empresas, el acceso a la financiación para las empresas innovadoras, los regímenes de colaboración y creación de redes, el apoyo para la entrada en nuevos mercados, etc. También podrían ser necesarias medidas de sensibilización.

Impulso a la inversión en investigación, desarrollo e innovación

La inversión total en I+D debería fomentarse como un importante elemento para favorecer un crecimiento sostenido y de calidad a medio y largo plazo, incluida la economía marítima. La contratación pública innovadora[36] puede resultar muy útil para facilitar la entrada en el mercado de empresas innovadoras.

Las infraestructuras y capacidades existentes en el ámbito de I+D+i, tanto a nivel nacional como regional, deben ser mejoradas y completadas en función de los planes estratégicos nacionales y manteniendo un nexo con las prioridades de la UE (ESFRI)[37].

Mayor participación del sector privado en actividades de investigación, desarrollo e innovación

Con el fin de aumentar la participación del sector privado en las actividades de I+D+i, deberían reforzarse los vínculos entre sistema científico (universidades y centros de investigación) y empresas, por ejemplo desarrollando redes (agrupaciones de empresas, vínculos con centros de excelencia, etc.). A este respecto, las sinergias entre los fondos del MEC, así como con Horizonte 2020 y otros instrumentos de la UE (becas Marie Sklododowska-Curie, Iniciativas de Programación Conjunta, ERA-NET e iniciativas del artículo 185, COSME, etc.) deberán explotarse plenamente.

El apoyo debería estar dirigido a las innovaciones en productos y servicios contempladas en las Asociaciones Europeas de Innovación (AEI)[38] y los Centros de Innovación del

[36] Contratación pública innovadora en los principales ámbitos del sector público (por ejemplo, la innovación social y aplicaciones de servicio público como salud, administración electrónica, edificios con bajas emisiones de carbono y eficiencia energética), utilizando toda la gama de herramientas que ofrecen las normas de contratación de la UE.

[37] Proyectos del plan ESFRI e infraestructuras equivalentes de investigación de categoría mundial identificados a través de los planes nacionales o análisis estratégicos equivalentes de centros nacionales de excelencia, infraestructuras o instalaciones de investigación nacionales.

[38] Por ejemplo, las cooperaciones adoptadas actualmente sobre envejecimiento activo y saludable [COM (2012) 83], productividad y sostenibilidad agrícola [COM (2012) 79], ciudades y comunidades inteligentes [COM (2012) 4701] y materias primas [COM (2012) 82], o que están tramitándose, como la relativa al agua.

Conocimiento (CCI) relacionados con el Instituto Europeo de Tecnología (IET), en conexión con los correspondientes centros de colocación (CC Iberia).

Fomento de la transferencia de tecnología y la puesta en común de conocimientos

Debe prestarse una especial atención a fomentar la transferencia de tecnología, así como al desarrollo y la asimilación de tecnologías facilitadoras esenciales (KETs) y tecnologías con bajo consumo de carbono, tal como se establece en el Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (Plan EETE)[39] y de líneas piloto o validación precoz de productos. Resulta crucial fomentar la creación y el crecimiento de nuevas empresas innovadoras en los sectores de tecnología punta relacionados con estas tecnologías.

2.4 Uso más eficiente de los recursos naturales

No solo es necesario aumentar la productividad y competitividad del sistema productivo, sino también hacerlo más eficiente en la utilización de sus recursos con el fin de garantizar un modelo de desarrollo más sostenible a medio y largo plazo. A tal efecto resulta crucial aumentar la eficiencia energética y explotar plenamente las energías renovables, pero también aplicar planes y medidas preventivos u orientados a la demanda con el fin de reducir el consumo, los contaminadores y los riesgos. En este ámbito de financiación, las prioridades deberían pasar de la construcción de infraestructuras medioambientales básicas a otro tipo de instrumentos más estratégicos que son fundamentales para mejorar la gestión de los recursos naturales.

Mejora de la eficiencia energética

La aplicación de medidas de eficiencia energética en edificios públicos, PYME y viviendas (incluida la agricultura y el sector agroalimentario) debería ser una prioridad[40]. Esto es aplicable, sobre todo, a los edificios existentes (pero también a las construcciones nuevas) a través de los correspondientes planes de renovación. Deberían promoverse activamente sistemas de financiación innovadores[41] (como los contratos de rendimiento energético), sobre todo en edificios públicos y empresas[42]. Para ser eficaz, la intensidad de la financiación de la UE debería reflejar las condiciones económicas de los grupos de destinatarios y el ahorro energético previsto (ambición de la inversión en términos de energía ahorrada y energía renovable generada). Por otra parte, debe prestarse atención a la eficiencia de las redes de calefacción y refrigeración urbana y a la recuperación del calor procedente de residuos industriales.

Incremento del uso de energías renovables

Tanto la producción como la distribución de fuentes renovables puede ser apoyada de acuerdo con las prioridades definidas en el Plan de Acción Nacional de Energías Renovables. También debe fomentarse la utilización de energías renovables en edificios públicos, PYME y grupos de viviendas, en particular permitiendo el autoconsumo[43]. Debe fomentarse el desarrollo y despliegue de redes inteligentes, con la correspondiente

---

39 http://ec.europa.eu/energy/technology/set_plan/set_plan_en.htm

40 En consonancia con el Plan de Acción de Eficiencia Energética: http://ec.europa.eu/energy/efficiency/end-use_en.htm

41 En este sentido, la experiencia actual del fondo JESSICA administrado por el IDAE (Instituto de Diversificación y Ahorro Energético) deberá evaluarse cuidadosamente y ampliarse, incluidos los correspondientes indicadores de resultados.

42 Propuesta de Directiva sobre eficiencia energética, COM (2011) 370.

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

formación, a fin de responder a las necesidades de desarrollo de capacidades en este ámbito.

Aplicación de medidas de mitigación del cambio climático y adaptación al mismo (incluida la gestión de riesgos y la prevención)

En España existe margen para desarrollar y aplicar medidas de adaptación al cambio climático (en consonancia con los planes nacionales y autonómicos de adaptación), así como planes de prevención de riesgos y de gestión en una serie de ámbitos. Por ejemplo, planes de prevención de incendios forestales, protección de la costa, inundaciones, sequías y erosión del suelo, proliferación de algas y de especies invasoras, riesgos industriales, sistemas de observación marina y costera, etc.

También se recomienda que España participe en la lucha contra las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector agrícola (emisiones de metano y óxido nitroso) y en el desarrollo de sumideros de carbono en los bosques.

Mejora de la gestión de residuos (prevención, reciclado), agua (medidas relativas a la demanda), aguas residuales y contaminación atmosférica[44]

La inversión en infraestructuras medioambientales debería dirigirse estrictamente a los ámbitos en los que España sigue rezagada en cuanto a la aplicación del acervo de la UE. En la gestión de residuos, debe hacerse hincapié en la prevención y el reciclado. En cuanto al agua, además de mejorar su calidad (contaminación por nitratos), debería primarse la adopción de las medidas necesarias para reducir la demanda (por medio, entre otras cosas, de una adecuada política de recuperación de los precios de coste) y de reducción de la presión sobre los recursos existentes (por ejemplo, evitando las fugas en la red de suministro y modernizando los sistemas de riego). A este respecto, las inversiones deberían ajustarse a los planes de gestión de las cuencas fluviales. Este ámbito de financiación reducirá su cuota relativa en la financiación total en comparación con el período de programación 2007-2013.

Protección de la biodiversidad y los recursos marinos

Debe prestarse especial atención a la protección de la biodiversidad[45], así como a la gestión, restauración y vigilancia de los espacios incluidos en la Red Natura 2000 de conformidad con las Directivas sobre hábitats y aves[46], tierras agrícolas[47] y áreas protegidas a las que se refiere la Directiva marco sobre estrategia marina[48]. Por otra parte, debería promoverse la delimitación de nuevas zonas costeras y marinas protegidas.

Fomento de un transporte urbano limpio

Esto incluye planes de movilidad urbana sostenible y acciones para el despliegue de sistemas de transporte inteligentes, sistemas respetuosos del medio ambiente con pocas

---

44 Con arreglo a la propuesta de Reglamento FEDER, en las regiones más desarrolladas el FEDER no apoyará inversiones en infraestructuras que presten servicios básicos al ciudadano en el ámbito del medio ambiente.

45 Tal como se establece en la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad, COM (2011) 244 final.

46 Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres; y Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de Noviembre 2009 sobre la conservación de aves silvestres (versión codificada de la Directiva 79/409/CEE).

47 Las de elevado valor natural.

48 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.

emisiones de carbono, vehículos limpios y sistemas de peajes y restricciones para acceder al centro de las ciudades. Los transportes urbanos inteligentes deberían cubrir las zonas urbanas funcionales, a fin de mejorar las relaciones entre la ciudad y las zonas rurales y facilitar asimismo el acceso a empleos y servicios desde dichas zonas.

3. FACTORES QUE CONTRIBUIRÁN A OBTENER UNOS BUENOS RESULTADOS

Junto con la consolidación financiera, las **reformas estructurales** desempeñan un papel clave en la mejora de la eficiencia y, por consiguiente, en el potencial de crecimiento de la economía española. También son una **condición clave** para una buena ejecución de los fondos del MEC, que solo pueden tener un impacto óptimo si existe un marco político, jurídico y administrativo adecuado.

Por consiguiente, el nuevo Reglamento sobre disposiciones comunes establecerá las **condiciones previas relativas a la utilización efectiva y eficaz de los fondos de la UE** que deben cumplirse en el momento de la aprobación de un programa. La Comisión examinará formalmente la coherencia y adecuación de la información facilitada por España en el marco de su evaluación del Acuerdo de Asociación y de los programas.

En caso de que no se cumplan las condiciones previas en el momento de presentar el Acuerdo de Asociación a la Comisión, España tendrá que adoptar una serie de medidas a escala nacional y autonómica y un calendario de ejecución. Todas las condiciones previas deberán haberse cumplido cuando se agoten los plazos acordados y, a más tardar, en dos años a partir de la adopción del Acuerdo de Asociación o el 31 de diciembre de 2016. Las medidas detalladas relacionadas con el cumplimiento de las condiciones se establecerán en los programas operativos pertinentes.

A partir de la experiencia adquirida durante el período de programación actual y de las recomendaciones específicas por país, los servicios de la Comisión han identificado una serie de **condiciones previas vitales para el éxito de la puesta en práctica de las susodichas prioridades de financiación**. Las autoridades españolas tienen que tomar medidas para cumplir estas condiciones previas para un gasto eficaz en cada uno de estos ámbitos antes de que comience el próximo período de programación:

- España ha de aplicar eficazmente la Iniciativa en favor de las pequeñas empresas (SBA), en particular con respecto al largo y caro proceso de creación de empresas y de obtención de licencias, así como a la escasa cooperación entre PYME.
- Todas las estrategias nacionales y autonómicas de investigación e innovación para una especialización inteligente deben estar listas en su momento. La Comisión ha pedido a las comunidades autónomas que desarrollen estrategias de investigación e innovación regional para una especialización inteligente (RIS3). A tal fin, deben iniciarse lo antes posible los trabajos preparatorios necesarios (implicando a todos los actores relevantes), en su caso con el apoyo de la plataforma S3 creada por la Comisión.
- La Directiva Marco del Agua debe aplicarse plenamente, en particular en lo que se refiere a la introducción de una adecuada política de precios para la recuperación de costes y la aprobación de los correspondientes planes de gestión de cuencas (cuyo plazo ya expiró en 2009), la mayoría de los cuales solo serán adoptados previsiblemente en el segundo semestre de 2013.
- Las instituciones del mercado de trabajo deberían modernizarse y reforzarse, incluyendo medidas de mejora de la movilidad laboral transnacional. El criterio de

prestación de servicios personalizados y de medidas activas y preventivas del mercado laboral desde un primer momento y accesibles a todos los demandantes de empleo no se considera plenamente cumplido. Para ello, los servicios públicos de empleo deben pasar de gestionar subsidios a ser genuinos servicios de orientación profesional que ofrezcan a los parados información, orientación e intermediación en el mercado laboral y un seguimiento apropiado. Además, deben garantizar una mayor eficiencia de los trabajadores activos y del mercado de trabajo. Debería garantizarse un fuerte vínculo entre la aplicación de políticas activas y pasivas del mercado laboral.

- En relación con la integración activa, es importante garantizar una coordinación efectiva y un equilibrio entre los tres pilares (mercados de trabajo integradores, acceso a servicios y garantía de unos ingresos suficientes), en particular entre los dos últimos. España se ha comprometido a presentar su informe social nacional, que abarcará estos ámbitos. A falta de dicho informe y sobre la base del Programa Nacional de Reformas de 2012, es difícil evaluar el cumplimiento de las condiciones previas.

En lo tocante a las condiciones previas generales, podrían plantearse problemas en relación con la capacidad de seguimiento de los resultados y de realización de evaluaciones de impacto para todos los programas, en particular a nivel autonómico. Para superar estas deficiencias, debería reforzarse la correspondiente capacidad administrativa, sobre todo mediante formación *ad hoc* y el uso de asesoramiento externo.

En el sector pesquero, las condiciones previas se refieren a la capacidad administrativa para la recopilación de datos y la aplicación de un sistema de control, inspección y ejecución de la Unión. Las condiciones previas sobre el control de la pesca se han cumplido parcialmente. En el aspecto del control son necesarios más esfuerzos para un pleno cumplimiento. Por lo que se refiere a la recopilación de datos, España debería proseguir sus esfuerzos para mejorar la calidad y disponibilidad de datos con el fin de garantizar el paso sin sobresaltos de una gestión directa a otra compartida. Por lo que respecta a la acuicultura, España debe presentar un plan estratégico 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 debe elaborar con cada uno de sus países vecinos estrategias para abordar las necesidades específicas de cada frontera (por ejemplo, en la frontera portuguesa podrían resultar especialmente pertinentes proyectos sobre agua y prevención de incendios; con Francia, redes de infraestructuras transfronterizas; en las fronteras exteriores y la cooperación con terceros países, la creación de redes y el refuerzo de la capacidad institucional). Debería promoverse el uso compartido de servicios públicos comunes en las fronteras (por ejemplo, en el ámbito de la asistencia sanitaria, residuos y tratamiento de agua, accesibilidad, tecnologías de la información y las comunicaciones, sistemas de gestión de catástrofes y servicios de urgencia, programas conjuntos de educación y formación). También debe prestarse una atención especial a la consolidación del mercado laboral transfronterizo y al fomento de la movilidad transfronteriza de los trabajadores.

La dimensión transnacional de la Estrategia Atlántica puede aportar un nuevo dinamismo a los sectores económicos marítimos, así como ampliar sus economías de escala. La Comisión propone tener en cuenta las prioridades que se espera genere el Foro Atlántico

en curso, y solicitará a España que perfile sus planes sobre cómo se propone contribuir a la Estrategia Marítima Atlántica. No existe una estrategia completa para las cuencas marítimas en el Mediterráneo, pero sí un potencial de cooperación transnacional para la política marítima en esta región. La cooperación territorial europea puede utilizarse para mejorar la coherencia, la coordinación y la armonización de políticas e instrumentos que tengan un 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 una programación y ejecución eficaces, la evaluación de las necesidades de financiación en relación con objetivos temáticos y el análisis de aspectos específicos de las capacidades administrativas.

A. CONDICIONES PARA UNA PROGRAMACIÓN Y UNA EJECUCIÓN EFICACES

Orientación y concentración estratégicas

La experiencia de anteriores períodos de programación apunta a varios factores que afectan a la eficacia de la inversión, en particular la necesidad de una orientación y concentración estratégicas, la necesidad de evitar la fragmentación de las inversiones, los proyectos insuficientemente integrados en los sistemas nacionales, la falta de respuesta a las necesidades reales, y el bajo valor añadido europeo. Es necesaria una evolución general hacia un planteamiento más coherente e innovador para demostrar claramente el impacto en la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Para futuras inversiones en los ámbitos enumerados a continuación, la Comisión espera una justificación específica sobre su utilidad para dicha consecución y el respeto de las siguientes consideraciones:

- En general, la financiación debe estar rigurosamente justificada en proyectos que puedan generar unos ingresos suficientes, aplicando el método del déficit de financiación, como se ha hecho tradicionalmente (por ejemplo, en los sectores de medio ambiente y transporte). En cierta medida, esto hace referencia a la existencia de fallos del mercado, lo que es un requisito previo para la intervención de la UE en cualquier campo (por ejemplo, el FEDER solo debería invertir en infraestructuras de tecnología de la información y las comunicaciones en zonas insuficientemente atendidas). La asistencia debe concederse de conformidad con las normas comunitarias sobre ayudas estatales. La financiación debería tener como objetivo compensar los fallos del mercado y limitarse al mínimo necesario, de modo que los fondos se utilicen de forma eficiente, evitando la sobrecompensación y limitando las distorsiones de la competencia.
- El apoyo a las PYME y a proyectos que se espera generen importantes ingresos financieros debe prestarse fundamentalmente a través de instrumentos financieros que aumentarán el efecto multiplicador y el impacto de la financiación de la UE. En estos ámbitos, la posibilidad de declarar la inversión privada como coste subvencionable (cuando así lo establezca la legislación) podría atraer capital privado y reducir así la contribución pública nacional.
- Por lo que se refiere al valor añadido y a la necesidad de concentrar la financiación de la UE allí donde los rendimientos puedan ser mayores, existen varios ejemplos en los que la intervención de la UE tendría que ser limitada. Por ejemplo, la ayuda directa a grandes empresas (que, en principio, está prohibida por la propuesta de Reglamento FEDER); las infraestructuras de suministro de agua (ya que algunas de las existentes, como las desalinizadoras están infrautilizadas y debería ponerse el énfasis en la reducción de la demanda); algunas infraestructuras de transporte (puesto que la oferta actual puede ser suficiente en general y consume muchos recursos); etc. En cualquier caso, la cofinanciación de proyectos ya terminados o casi terminados debe excluirse.
- En relación con el FSE, la atención debería centrarse en las medidas que han demostrado ser eficaces y no demasiado complejas con respecto a otras (por ejemplo,

un número demasiado elevado de participantes, acciones no bien coordinadas o con capacidad insuficiente para gestionar los recursos del FSE). Junto con una identificación clara y exacta de las acciones financiables, es importante determinar los agentes más pertinentes para los distintos ámbitos de intervención.

Estructura de los programas

La propuesta de legislación 2014-2020 de los fondos del MEC ofrece flexibilidad adicional para establecer en cada Estado miembro los programas que mejor correspondan a su organización institucional. La cooperación a todos los niveles es clave para la calidad del gasto. El anexo I de la propuesta modificada de Reglamento de la Comisión sobre disposiciones comunes[49] incluye elementos del marco estratégico común y establece diferentes opciones de planteamientos integrados de programación, para lograr coordinación y sinergias durante su ejecución, que los Estados miembros deberían explorar.

En el caso del FSE, la opción de diseñar programas operativos interregionales relacionados con los objetivos de Europa 2020 y las recomendaciones específicas por país puede también ofrecer oportunidades. Para el desarrollo rural, la opción de elaborar subprogramas temáticos dentro de un programa de desarrollo rural ofrece la oportunidad de prestar más atención a necesidades concretas. En un único programa operativo en el caso del FEMP, como estipula el Reglamento del FEMP, la estructuración del programa operativo por regiones, para tener en cuenta la organización política y administrativa de los Estados miembros, puede ayudar a posibilitar un máximo de sinergias con intervenciones regionales de otros fondos y a mejorar la eficiencia de la ejecución. El apoyo al sector de la pesca extractiva debe contribuir a una reducción real en la capacidad de pesca.

La arquitectura más adecuada tendrá que desarrollarse en asociación con los agentes españoles relevantes y negociarse con la Comisión.

Número de programas y su articulación territorial

Se invita a las autoridades españolas a reflexionar sobre cómo reducir el actual número de programas y los correspondientes costes administrativos en relación con la ejecución de los Fondos Estructurales, una necesidad urgente en un período de restricciones presupuestarias. Esto podría conseguirse reagrupando determinadas intervenciones (por ejemplo, en función de las categorías de regiones, por ámbito temático, etc.) o suprimiendo actuales programas cuyo valor añadido es limitado (por ejemplo, el programa operativo nacional de asistencia técnica del FEDER).

Teniendo en cuenta el reparto de competencias en materia de empleo, educación y formación entre los niveles nacional y autonómico, la posibilidad de recurrir a uno o más programas operativos temáticos nacionales del FSE debería ser analizada. Así, los programas operativos nacionales del FSE podrían incluir a las autonomías menos y más desarrolladas, así como las que se encuentran en transición, pero con una fuerte dimensión regional. La cobertura temática nacional supone una mayor adaptación a las necesidades señaladas por las recomendaciones específicas por país y a los objetivos nacionales (es decir, paro juvenil, educación e integración social) y por tanto facilitaría la ejecución. Podrían extraerse lecciones de los períodos de programación 2000-2006 y 2007-2013, durante los que el programa operativo temático del FSE de lucha contra la discriminación ha demostrado su utilidad en la integración de grupos vulnerables que se enfrentan a diversos retos para su integración en el mercado de trabajo. El planteamiento

[49] COM (2012) 496 final de 11.9.2012.

innovador de la estrategia del programa operativo, junto con la participación de los actores públicos y privados pertinentes fueron clave para su éxito.

En lo que respecta al FEADER, además de 17 programas operativos regionales, actualmente existe un Programa de la Red Rural Nacional y un marco nacional. España tendría que evaluar cuidadosamente si este último debe continuar en el período 2014-2020. Asimismo, sobre la base de la experiencia actual, los objetivos y asignaciones del Programa de la Red Rural Nacional deberían ser revisados.

Simplificación y mejora del sistema de gobernanza

España tiene una estructura administrativa y territorial compleja. Sin embargo, hay margen para simplificar el sistema de gobernanza de los fondos y hacerlo más eficiente. Con este fin, deberían estudiarse varias opciones.

En primer lugar, no solo el número de programas, sino también el de organismos intermedios debería disminuir (para el período 2007-2013 existen unos 150 organismos intermedios únicamente para el FEDER, sin tener en cuenta los de segundo nivel, que deberían ser evitados), por ejemplo limitando su participación a los programas o ejes prioritarios en los que su contribución sea más relevante. Esto facilitará la preparación y aplicación de los programas operativos, haciéndolos más flexibles y reduciendo los problemas en los sistemas de gestión y control y las correspondientes interrupciones de pagos.

En segundo lugar, sin perjuicio de la indispensable coordinación que debe garantizarse a nivel central, podría estudiarse la posibilidad de que algunas autonomías asuman el papel de autoridad de gestión, certificación y/o control para sus programas (como ocurre actualmente en el caso del FEADER), en particular para el FEDER (este papel es cubierto ahora, de forma central, por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para todos los programas del FEDER). Dado que, en general, la capacidad institucional y administrativa de las autonomías españolas es adecuada, esto simplificaría los procedimientos y circuitos financieros y evitaría retrasos innecesarios y problemas derivados de la complejidad actual de las estructuras de los programas, que incluyen tanto componentes nacionales como autonómicos.

Actualmente, el papel esencial de los organismos centrales de gestión en la coordinación de este sistema se ve ciertamente obstaculizado por su complejidad, que constituye un factor limitador, por ejemplo a efectos de: i) una supervisión y control adecuados de todos los organismos y actividades correspondientes; y ii) un flujo efectivo de orientaciones e información de las autoridades de gestión a los organismos intermedios (de segundo nivel) y a los beneficiarios. Lo mismo ocurre con el sistema de auditoría, donde la distribución de tareas entre el organismo de auditoría nacional (IGAE[50]) y los correspondientes organismos autonómicos en general provoca retrasos y rigidez.

Por último, con el fin de atraer financiación privada para completar la cofinanciación pública (en particular, en épocas de graves restricciones presupuestarias), la opción de declarar los gastos sobre la base de los costes totales (en lugar del coste público) podría considerarse cuando esté previsto en la legislación.

Coordinación, complementariedad y sinergia de las acciones

[50] Intervención General de la Administración del Estado.

En la fase de programación deberán buscarse sinergias no solo entre los cinco fondos del MEC, sino también con otros instrumentos de la UE como Erasmus para todos, Horizonte 2020 y Programa para el Cambio y la Innovación Sociales, el Programa para la Competitividad de las Empresas y para las PYME (COSME), el Programa LIFE y el Mecanismo «Conectar Europa». Es importante garantizar la coordinación a nivel nacional o autonómico, a fin de evitar la duplicación de esfuerzos y determinar los ámbitos en los que es necesario un apoyo financiero adicional de diferentes fondos o instrumentos y promover la integración de mejores prácticas y acciones innovadoras identificadas a escala de la UE, nacional y autonómica.

En España podría mejorarse la coordinación y las sinergias entre los fondos (incluidos los del MEC y otros fondos de la UE, así como instrumentos financieros nacionales y autonómicos). Las medidas existentes y los organismos de coordinación, tanto a nivel nacional como autonómico, tienen como principal objetivo evitar los solapamientos y la doble cofinanciación en lugar de maximizar las posibilidades ofrecidas por los diferentes fondos en la consecución de objetivos estratégicos comunes (por ejemplo, debería estudiarse la posibilidad de lanzar convocatorias conjuntas de proyectos en aquellos campos en los que pueden conseguirse sinergias). De acuerdo con la orientación reforzada hacia la obtención de resultados, se hará hincapié en la consecución de los objetivos estratégicos acordados, para los que las posibilidades ofrecidas por los reglamentos y el MEC (por ejemplo, acciones integradas) deben explotarse al máximo. En este sentido, convendría reforzar el papel que desempeñan las redes temáticas existentes u otras de nueva creación.

Por ejemplo, por lo que se refiere 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 mediante la adaptación de la formación a las exigencias del mercado laboral, es decir, mejorando las cualificaciones de la mano de obra. Para facilitar la transición hacia el nuevo modelo productivo, deben buscarse fuertes sinergias entre el FEDER (infraestructuras) y el FSE (formación para adaptar la oferta de trabajo a las demandas de los sectores con potencial de desarrollo).

Asimismo, deben explotarse las sinergias entre el FEADER y otros fondos (en particular el FEDER y el FSE), por ejemplo en relación con la gestión del agua, la erosión del suelo, la prevención de inundaciones y la lucha contra los incendios forestales. Entre las medidas podrían incluirse formación, transferencia de conocimientos, iniciativas de innovación e investigación, integración territorial y desarrollo sostenible.

En sinergia con el FEDER, el Mecanismo «Conectar Europa» puede proporcionar fondos para financiar proyectos de la RTE-T básica y en particular para los corredores atlántico y mediterráneo, así como para prioridades horizontales como sistemas de gestión del tráfico o conexiones multimodales. El Mecanismo también puede dar lugar a inversiones privadas y a colaboraciones entre los sectores público y privado a través de instrumentos financieros.

También deben buscarse sinergias entre la inversión en programas de crecimiento y empleo y los programas de cooperación territorial europea, así como entre estos y las estrategias de la UE macrorregionales o para cuencas marítimas (por ejemplo, la Estrategia Marítima Atlántica).

Enfoques integrados del desarrollo territorial

Deben promoverse enfoques integrados de desarrollo territorial mediante el uso de los instrumentos previstos al efecto (inversiones territoriales integradas, enfoque de desarrollo local participativo, operaciones integradas, planes de acción conjuntos, plataformas de desarrollo urbano, actuaciones urbanas innovadoras). Con este fin, el papel de los actores locales debería reforzarse. Los enfoques integrados son particularmente apropiados para involucrar activamente a las partes interesadas y a la población (sobre todo de pequeñas zonas) en la elaboración y aplicación de una estrategia de desarrollo, tal como demuestra la experiencia de LEADER.

Las inversiones territoriales integradas en la política de cohesión permiten ejecutar partes de programas de forma transversal y pueden proporcionar flexibilidad por debajo del nivel de programa para aplicar acciones integradas. En el caso de escoger este mecanismo, las autoridades españolas deberían definir para cada inversión territorial integrada una estructura de gobernanza adecuada y, en particular, designar una entidad de gestión. Las asignaciones deben ser definidas en el marco de los programas para dichas inversiones. El Acuerdo de Asociación debe establecer la contribución al enfoque integrado del desarrollo territorial, incluyendo, en su caso, el enfoque integrado previsto respecto del desarrollo urbano sostenible. Debe identificar las ciudades en las que se aplicarán estrategias de desarrollo urbano sostenible o los principios establecidos para su identificación.

El desarrollo local participativo ofrece un planteamiento de acción desde la base como respuesta a retos territoriales y locales complejos, mediante la participación de las entidades locales. Se invita a España a explicar su planteamiento sobre dicho desarrollo a través de los fondos del MEC, indicando los principales retos, objetivos y prioridades, el tipo de territorios, el papel de los grupos de acción local y de los diferentes fondos del MEC así como los mecanismos de coordinación. España debería también indicar cómo pondrá a disposición de los agentes locales la ayuda preparatoria.

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

En las secciones que siguen se presenta la opinión de los servicios de la Comisión sobre las prioridades en relación con los fondos del MEC para España. Estas han sido elaboradas sobre la base del análisis en profundidad del país[51] y seleccionadas entre los 11 objetivos temáticos establecidos en el Reglamento sobre disposiciones comunes[52] en relación con los fondos del MEC, adoptado por la Comisión el 6 de octubre de 2011. Estos 11 objetivos temáticos traducen la Estrategia Europa 2020 en objetivos operativos que deben ser apoyados por los fondos del MEC.

Los 11 objetivos temáticos son comunes para las políticas de cohesión, desarrollo rural, marítima y pesquera; garantizan que las intervenciones en el marco de estas políticas estén orientadas hacia la consecución de objetivos conjuntos, los de Europa 2020 y facilitan una lista de posibles objetivos de financiación para el conjunto de la UE. Con arreglo a la situación específica de cada Estado miembro, se procede a una selección más restringida de acuerdo con las autoridades nacionales. Los retos y los sectores de intervención para España corresponden a los siguientes objetivos temáticos:

[51] http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-your-country/espana/index_en.htm

[52] COM (2011) 615 final/2, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm # 1

Prioridades de financiación	Objetivos temáticos relacionados
Aumentar la participación en el mercado laboral y la productividad laboral, así como mejorar la educación, la formación y las políticas de integración social, con especial atención a los jóvenes y los grupos vulnerables	• *Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral* • *Promover la integración social y luchar contra la pobreza* • *Invertir en educación, mejorar las competencias profesionales y el aprendizaje permanente*
Apoyar la adaptación del sistema productivo a actividades de mayor valor añadido mediante la mejora de la competitividad de las PYME	• *Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones* • *Mejorar la competitividad de las PYME, la agricultura, la pesca y la acuicultura* • *Promover un transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales*
Reforzar el sistema de I+D+i y sus vínculos con el sector privado	• *Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación* • *Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones - parcialmente*
Usar más eficientemente los recursos naturales	• *Apoyar el cambio a una economía con bajas emisiones de carbono en todos los sectores* • *Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos* • *Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia en el uso de los recursos* • *Promover un transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales*

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

Los objetivos de esta prioridad de financiación se lograrán principalmente mediante los objetivos temáticos «Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral», «Promover la integración social y luchar contra la pobreza» e «Invertir en educación, mejorar la competencias profesionales y el aprendizaje permanente».

Objetivo temático: Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral

Recomendación específica nº 5 de 2012: Aplicar las reformas del mercado laboral y tomar medidas adicionales encaminadas a aumentar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo mejorando la selección de los grupos de destinatarios, aumentando la utilización de los servicios de formación, de asesoramiento y de puesta en relación entre

la oferta y la demanda de empleo, intensificando sus vínculos con las políticas pasivas del mercado de trabajo, y reforzando la coordinación entre los servicios públicos de empleo nacionales y autonómicos, incluido el intercambio de información sobre ofertas de empleo.

Recomendación específica nº 6 de 2012: Revisión de las prioridades en materia de gasto y reasignar los fondos para facilitar el acceso a la financiación de las pequeñas y medianas empresas (PYME), la investigación, la innovación y los jóvenes. Aplicar el plan de acción destinado a los jóvenes, en particular, por lo que se refiere a la calidad y la adecuación al mercado laboral de la enseñanza y la formación profesional, y reforzar los esfuerzos para reducir el abandono escolar y aumentar la participación en la educación y la formación profesionales, a través de medidas de prevención, intervención y compensatorias.

Recomendación específica nº 2 de 2012: Asegurar que la edad de jubilación vaya aumentando en función de la esperanza de vida a la hora de regular el factor de sostenibilidad previsto en la reciente reforma del sistema de pensiones y respaldar la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad con medidas concretas encaminadas a desarrollar más el aprendizaje permanente, mejorar las condiciones laborales y fomentar la reincorporación de este grupo de trabajadores al mercado de trabajo.

Para este objetivo temático la prioridad de financiación se traduce en los siguientes objetivos, que reflejan las prioridades y retos específicos de cada país que deben ser apoyados por los fondos del MEC:

1. Facilitar el acceso al empleo de los desempleados y las personas inactivas, prestando atención a las diferencias por razón de sexo, incluso mediante iniciativas locales de empleo y apoyo a la movilidad laboral

    - Incrementar el empleo y mejorar las condiciones laborales de los trabajadores jóvenes, los trabajadores mayores, las mujeres, los trabajadores poco cualificados y los grupos vulnerables, reduciendo al mismo tiempo el número de personas en situación de desempleo de larga duración:

        – Reforzar la eficacia de las políticas activas del mercado laboral.

        – Mejorar la eficiencia de los servicios públicos de empleo y su coordinación a nivel nacional y autonómico. España debe aplicar activamente un enfoque más orientado a la demanda hacia unos servicios de colocación europeos.

2. Garantizar una integración sostenible en el mercado laboral de los jóvenes que ni estudian ni trabajan

    - Fomentar la formación profesional de jóvenes empleados como aprendices.

    - Reforzar los planes que ofrezcan medidas de educación complementaria y reciclaje o de activación para todos los jóvenes que ni estudian ni trabajan.

    - Introducir una «Garantía Juvenil» mediante el establecimiento de sistemas que ofrezcan medidas de educación complementaria y reciclaje o de activación para todos los jóvenes que ni estudian ni trabajan en el plazo de cuatro meses desde que abandonen la escuela.

3. Promover el espíritu empresarial y la creación de empresas

- Promover viveros de empresas y otros tipos de apoyo a emprendedores y autónomos, en particular en áreas que ofrezcan potencial de crecimiento (incluida la agricultura y el sector agroalimentario, la pesca –gestión de poblaciones, mayor valor unitario gracias a la mejora de la calidad, mejor comercialización, mayor procesamiento y explotación de nuevas especies, etc.– y la acuicultura –calidad del pescado y marisco producido–).

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

    - Diseñar y aplicar las medidas necesarias para ayudar a la transición de la población activa hacia nuevas cualificaciones y empleos (incluidos los empleos «verdes», los exigidos por la evolución demográfica, las nuevas tecnologías, los ajustes sectoriales de tipo estructural necesarios como, por ejemplo, en el sector marítimo, desde la construcción naval y la pesca hacia la biotecnología marina, el turismo marítimo, la acuicultura, etc.):

        – Facilitar educación, formación, reciclaje y perfeccionamiento adecuados y acordes con las necesidades del sector productivo.

        – Promover oportunidades de diversificación y apoyo a nuevas empresas, en particular en las zonas rurales.

        – Garantizar el empleo en el sector marítimo mejorando la movilidad laboral entre sectores relacionados con el mar, así como entre puestos de trabajo terrestres y marinos, sin olvidar el desarrollo de capacidades, la educación y la formación.

        – Establecer medidas para abordar el problema de la estacionalidad en el sector del turismo costero y marítimo y desarrollar alternativas, así como oportunidades de movilidad de la mano de obra.

        – Reforzar el mercado laboral transfronterizo y fomentar la movilidad transfronteriza de los trabajadores.

5. Promover un envejecimiento activo y saludable

    - Adopción de medidas para aumentar la participación en el mercado de trabajo y la tasa de empleo de los hombres y mujeres mayores, entre otras cosas mediante la adaptación de la gestión de la edad en los lugares de trabajo y los mercados laborales hasta edades de jubilación efectiva más avanzadas y asegurar el acceso a la formación.

Las acciones en el marco de este objetivo temático deberían coordinarse con las intervenciones de los demás objetivos temáticos[53].

Objetivo temático: Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza

Recomendación específica nº 7 de 2012: Mejorar la empleabilidad de los grupos vulnerables, junto con servicios eficaces de apoyo a los niños y a las familias, con el fin de mejorar la situación de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social, o ambas, y de incrementar por consiguiente el bienestar de los niños

[53] Objetivos temáticos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10 y 11 del proyecto de Reglamento.

Para este objetivo temático la prioridad de financiación se traduce en los siguientes objetivos, que reflejan las prioridades y retos específicos de cada país que deben ser apoyadas por los fondos del MEC:

1. Integración activa
    - Refuerzo del apoyo a los padres para facilitar su participación en el mercado laboral (en particular, a padres de familias monoparentales y a la segunda persona que contribuye a los ingresos familiares); invertir en servicios de guardería, cuidado de ancianos e infraestructuras para asistencia de larga duración.
2. Integración de comunidades marginadas, tales como los gitanos
    - Adopción de medidas para facilitar la integración en el mercado de trabajo de los grupos más desfavorecidos y las comunidades marginadas (incluidos los gitanos).
3. Mejorar el acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, incluyendo atención sanitaria, servicios sociales de interés general, formación, orientación y asesoramiento.
    - Mejorar el acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, incluida la formación, orientación y asesoramiento.
4. Fomento de la economía social y de las empresas sociales
    - Apoyar la innovación social y la creación de empresas socialmente innovadoras mediante el desarrollo de nuevos modelos empresariales para hacer frente a los retos sociales.
    - Contribuir a la regeneración física, social y económica de las zonas urbanas y rurales desfavorecidas a través de planes integrados.
    - Promover un planteamiento de cooperación internacional, en particular en lo relativo a la migración.
    - Fomentar las pequeñas empresas agrícolas y las posibilidades de diversificación en actividades no agrícolas en zonas rurales.
5. Estrategias de desarrollo a nivel local
    - Concebir y aplicar pactos territoriales, iniciativas locales de empleo y de integración social, estrategias de desarrollo local participativo apoyadas activamente por autoridades autonómicas y locales, ciudades, interlocutores sociales y ONG (enfoque general en red).
    - En las zonas rurales, las acciones deben centrarse en mejorar el acceso a los servicios sanitarios y sociales y en estimular un desarrollo local participativo mediante el fomento de iniciativas locales.
    - Posibilitar un crecimiento "verde" con objeto de estabilizar el empleo y las infraestructuras en las zonas rurales.

Las acciones en el marco de este objetivo temático deberían coordinarse con las intervenciones de los objetivos temáticos sobre PYME, medio ambiente, mercado de trabajo y educación[54].

[54] Objetivos temáticos 3, 6, 8 y 10 del proyecto de Reglamento.

Objetivo temático: Invertir en educación, mejorar las competencias profesionales y la formación continua

Recomendación específicas nº 6 de 2012: Proceder a una revisión de las prioridades de gasto y reasignar los fondos a fin de facilitar el acceso a la financiación para pequeñas y medianas empresas (PYMES), investigación, innovación y juventud. Aplicar el Plan de Acción destinado a los Jóvenes, especialmente en lo que se refiere a la calidad de la educación y la formación profesional y a la adaptación de estas a las necesidades del mercado de trabajo y redoblar los esfuerzos encaminados a reducir el abandono escolar prematuro y aumentar la participación en las actividades de educación y formación profesional mediante 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 cada país que deben ser apoyados por los fondos del MEC:

1. Reducir el abandono escolar prematuro y promover la igualdad de acceso a una educación infantil, primaria y secundaria de calidad
    - Aplicar estrategias que incluyan medidas de prevención, intervención y compensación para reducir el abandono escolar prematuro, disminuir el número de personas con bajo rendimiento y promover una educación integradora con un especial hincapié en zonas y grupos destinatarios con necesidades específicas (por ejemplo, migrantes o gitanos).
    - Incrementar el acceso a educación preescolar y servicios de guardería entre el nacimiento y la edad de escolaridad obligatoria, acompañado de medidas eficaces para controlar y garantizar normas de calidad mínimas.
2. Mejorar el acceso a la formación continua, la mejora de las cualificaciones y competencias de la mano de obra y la adecuación al mercado laboral de los sistemas de educación y formación, también para la agricultura, la pesca, la acuicultura y la silvicultura:
    - Aumentar la participación en la formación profesional y la formación continua, especialmente para quienes más necesiten mejorar sus competencias y su capacitación.
    - Reforzar los vínculos entre oferta y necesidades del mercado laboral (correspondencia de cualificaciones) en todos los niveles educativos, incluidas las universidades; mejorar la oferta, calidad y adecuación al mercado laboral de la formación profesional y estimular medidas de formación en el puesto de trabajo, como la formación profesional dual.
    - Mejorar las capacidades de los trabajadores adaptándolas hacia actividades con un buen potencial de crecimiento y empleo, tales como servicios empresariales, los sectores sanitario y social, la economía digital, los empleos «verdes», el «crecimiento azul» o las industrias y servicios creativos en el ámbito de la cultura y el turismo.
    - Aplicar el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) y promover el reconocimiento y la acreditación de competencias profesionales facilitando la validación de la experiencia laboral.

- Fomentar la capacidad empresarial, las competencias en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones y el aprendizaje de idiomas en todos los niveles educativos.
- Promover programas conjuntos transfronterizos de educación y formación con los países vecinos o en el contexto más amplio de la UE.
- Invertir en infraestructuras de educación y formación.
- Promover la difusión de conocimientos e información.

Las acciones en el marco de este objetivo temático deberían coordinarse con las intervenciones de todos los demás objetivos temáticos[55].

PRIORIDAD DE FINANCIACIÓN: APOYAR LA ADAPTACIÓN DEL SISTEMA PRODUCTIVO A ACTIVIDADES DE MAYOR VALOR AÑADIDO MEDIANTE LA MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD DE LAS PYME

Los objetivos de esta prioridad de financiación se alcanzarán principalmente a través del objetivo temático «Mejorar la competitividad de las PYME, la agricultura, la pesca y la acuicultura», así como de los objetivos temáticos «Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones» y «Promover un transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales».

Objetivo temático: Mejorar la competitividad de las PYME, la agricultura, la pesca y la acuicultura

Recomendación específicas nº 6 de 2012: Proceder a una revisión de las prioridades de gasto y reasignar los fondos a fin de facilitar el acceso a la financiación para pequeñas y medianas empresas (PYME), investigación, innovación y juventud.

Para este objetivo temático, la prioridad de financiación se traduce en las siguientes prioridades y objetivos específicos, que reflejan los retos específicos de cada país que deben ser apoyados por los fondos del MEC:

1. Promover el espíritu empresarial, en particular facilitando la explotación económica de nuevas ideas e impulsando la creación de nuevas empresas.
   - Junto con la introducción del enfoque emprendedor como tema transversal en todos los programas de educación y formación, es esencial mejorar el reconocimiento social y la imagen en los medios de comunicación de los empresarios.
   - Primar el espíritu emprendedor con una visión sostenible a largo plazo y dar prioridad a la consolidación y crecimiento de las empresas de nueva creación y de PYME[56]. Se necesita una estrategia adecuada para garantizar un impacto duradero de la ayuda pública.

[55] Objetivos temáticos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 11 del proyecto de Reglamento.

[56] De hecho, el 71 % de las nuevas empresas creadas en 2011 lo fueron por trabajadores autónomos y, por lo tanto, por ahora no dan lugar a la creación de empleo. Asimismo, el 77 % de las nuevas empresas no exportan.

2. Facilitar el acceso a financiación de las nuevas empresas y las PYME, en particular a través de instrumentos financieros reembolsables.

   - Con objeto de captar fondos privados, utilización de una amplia gama de instrumentos reembolsables: préstamos, garantías, capital, capital inicial, microcréditos, etc.

3. Desarrollar nuevos modelos empresariales para las PYME, en particular con vistas a la internacionalización.

   - El proceso de internacionalización de las PYME[57] debe entenderse en sentido amplio, incluyendo tanto las exportaciones y las inversiones extranjeras directas (dentro y fuera del país), puesto que todas estas actividades generan beneficios sustanciales en términos de crecimiento y empleo.

   - Dado que las empresas estratégicamente activas en los mercados internacionales, aumentan su volumen de negocios, innovan más, crean más empleo estable y cualificado y son más resistentes a las crisis del ciclo económico, deben ser objeto de una estrategia específica.

   - Debería procederse a una evaluación completa de las diferentes medidas de apoyo público destinadas a fomentar la internacionalización de las PYME (a distintos niveles y por diferentes organismos) con el fin de incrementar la coordinación y la eficiencia[58].

4. Promover cambios estructurales de la economía mediante el desarrollo de nuevos modelos empresariales en las PYME, incluidos los sectores agrícola y pesquero.

   - Fomentar la cooperación entre empresas a nivel macrorregional en la UE (por ejemplo, en el marco de la Estrategia Atlántica) y reforzar la cooperación transnacional en las cadenas de valor explotando las complementariedades y las potenciales sinergias.

   - Promover la innovación medioambiental entre las PYME, en particular apoyando el desarrollo de agrupaciones en el ámbito de las tecnologías ecológicas, incluidos los sectores agrícola, marino y marítimo.

   - Reforzar el potencial de los sectores de la bioeconomía, especialmente para fomentar el crecimiento y el empleo en zonas rurales, costeras e industriales.

   - Diversificar la actividad económica en las zonas rurales y costeras, en particular mediante la creación de empresas y la reconversión de buques para actividades marítimas[59], apoyando el desarrollo de empresas y el espíritu empresarial para aumentar la competitividad, viabilidad y sostenibilidad de la agricultura, la pesca y la acuicultura.

   - En el caso de las regiones ultraperiféricas, el FEMP debería utilizarse para mejorar la viabilidad y competitividad de la pesca y la acuicultura.

---

[57] Véase también la Comunicación de la Comisión titulada «Pequeñas empresas en un mundo grande: una nueva asociación que ayude a las PYME a aprovechar oportunidades globales» de 9.11.2011, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme//market-access/internationalisation/index_en.htm#h2-1

[58] Por ejemplo, en el marco del Consejo Interterritorial de Internacionalización, que reúne a las administraciones central (ICEX) y autonómicas, cámaras de comercio, organizaciones empresariales, etc.

[59] Excluyendo las actividades de los pequeños buques de pesca artesanal de bajura.

Para garantizar el rendimiento de las inversiones realizadas por los fondos del MEC en el marco de este objetivo temático se requiere el cumplimiento de las condiciones previas antes de 2014. Además, España ha de aplicar plenamente las disposiciones de la Iniciativa sobre las pequeñas empresas (SBA), en particular con respecto al proceso, largo y costoso, de creación de empresas y obtención de licencias y a la escasa cooperación entre PYME.

Deberán tenerse en cuenta los siguientes requisitos previos para el éxito de los instrumentos financieros: garantizar capacidad y experiencia de gestión suficientes; evitar una asignación excesiva de recursos (por ejemplo, para acelerar la absorción de fondos y no aplicar la norma N+2); tener en cuenta los posibles retrasos (por ejemplo, diseño, aplicación, etc.); y llevar a cabo previamente un riguroso análisis de las necesidades financieras del mercado. Los retos serán ampliar el uso y el ámbito de aplicación de estas herramientas a prácticamente todos los campos de intervención de los fondos del MEC y garantizar un seguimiento, información y evaluación adecuados.

Como estas prioridades se refieren a todos los sectores, debe buscarse un máximo de 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 PYME).

Las acciones en virtud de este objetivo temático deben coordinarse con las intervenciones en el marco de los objetivos temáticos relativos a I+D+i, PYME, economía con bajas emisiones de carbono, medio ambiente y desarrollo del capital humano[60], y en consonancia con las estrategias nacionales y autonómicas de investigación e innovación para una especialización inteligente.

Objetivo temático: Mejorar el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como su uso y calidad

Para este objetivo temático, la prioridad de financiación se traduce en las siguientes prioridades y objetivos, que reflejan los retos específicos del país que deben ser apoyados por los fondos del MEC:

- Apoyar la utilización y adopción de tecnologías de la información y las comunicaciones por parte de las empresas, con especial atención a las PYME, mediante la eliminación de los obstáculos existentes para su uso.
- Fomentar el desarrollo del comercio electrónico, la planificación de recursos empresariales y la facturación electrónica, para aumentar la productividad y competitividad de las PYME.
- Mejorar los conocimientos y competencias relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones a través de estrategias de desarrollo de capacidades y de la formación. Deberán adoptarse medidas para estimular la demanda.
- Deberá darse prioridad a los intercambios electrónicos entre administraciones, empresas y ciudadanos, a fin de incrementar la eficacia administrativa, la transparencia y la calidad del servicio.

La existencia de una red de acceso de nueva generación se ha propuesto como una de las condiciones previas para la financiación con cargo a fondos del MEC. También se ha

[60] Objetivos temáticos 1, 2, 4, 6, 8, 9 y 10 del proyecto de Reglamento.

subrayado la importancia de incluir en las estrategias de investigación e innovación nacional o regional para una especialización inteligente un capítulo sobre crecimiento digital con una presupuestación y priorización de acciones mediante un análisis de los puntos fuertes, puntos débiles, oportunidades y peligros efectuado en consonancia con el marcador de la Agenda Digital para Europa. Es esencial que España actualice su plan nacional de banda ancha, a fin de desarrollar un conjunto general de medidas eficaces para avanzar en la cobertura de la red de acceso de nueva generación y de responder a los objetivos establecidos en la Agenda Digital y a los objetivos nacionales. España debería también considerar la inclusión de un objetivo de integración de dicha red en su plan nacional de banda ancha en consonancia con los objetivos de la Agenda Digital.

Las acciones en el marco de este objetivo temático deberían coordinarse con las intervenciones con arreglo a los demás objetivos temáticos, en el marco de las estrategias de investigación nacional o regional para una especialización inteligente[61].

Objetivo temático: Promover un transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales

Para este objetivo temático, la prioridad de financiación se traduce en las siguientes prioridades y objetivos específicos que reflejan los retos específicos del país que deben ser apoyados por los fondos del MEC:

1. Apoyar un espacio único europeo de transporte multimodal mediante la inversión en la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T).
    - Debe prestarse especial atención en completar las redes básicas, en particular los corredores atlántico y mediterráneo (excepto en las regiones más desarrolladas). También es importante fomentar la integración modal a través de sistemas de transporte inteligentes y perfeccionando los procedimientos administrativos, desde una ventanilla única para asuntos marítimos a otra para la logística.
2. Mejorar la movilidad regional mediante la conexión de nudos secundarios y terciarios a la infraestructura de la RTE-T.
    - Es importante garantizar una movilidad sin fisuras, la interoperatividad entre redes y una accesibilidad adecuada a las principales plataformas logísticas. Deben aplicarse normas adecuadas para un transporte eficiente de mercancías en toda la red básica.
3. Desarrollar sistemas de transporte respetuosos con el medio ambiente y con bajas emisiones de carbono y fomentar una movilidad urbana sostenible.
    - Debe ejecutarse totalmente el plan nacional de despliegue del Sistema de Gestión del Tráfico Ferroviario Europeo (ERTMS en sus siglas en inglés). España tiene que aplicar su decisión de desplegar el ERTMS de nivel 2 con arreglo al criterio geográfico del plan nacional de despliegue[62].

Garantizar el rendimiento de las inversiones realizadas con cargo a fondos del MEC en el marco de este objetivo temático exige el cumplimiento de las condiciones previas antes

[61] Objetivos temáticos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 del proyecto de Reglamento.

[62] Más información al respecto en: http://ec.europa.eu/transport/rail/interoperability/ertms/doc/edp/national_deployment_plans/2010_update/es_fiche_2010.pdf

de 2014. Además, las siguientes consideraciones generales permitirían mejorar la gobernanza y los resultados:

- En términos generales y dadas las notables inversiones ya efectuadas en los últimos años, las inversiones en transporte deben limitarse y centrarse en la racionalización del sistema de transporte existente y en la gestión de la demanda. A fin de reducir el coste público de estas inversiones en un período de consolidación presupuestaria, es necesario efectuar un análisis de costes y beneficios (para evitar inversiones excesivas o infraestructuras sobredimensionadas) y estudiar cuidadosamente el recurso a asociaciones entre los sectores público y privado, junto con otros instrumentos financieros, incluida financiación del BEI[63].
- Garantizar la viabilidad financiera de las inversiones mediante la elaboración y aplicación de una estrategia de mantenimiento apropiada (aplicando los principios de asunción de costes por los contaminadores y los usuarios). Para financiar los costes de mantenimiento deberían utilizarse ingresos procedentes de los sistemas de tarifas y cánones y no fondos de la UE.
- El apoyo de la UE a las infraestructuras portuarias debe supeditarse a la existencia de una estrategia general de desarrollo portuario a largo plazo (sobre la base de una evaluación de las necesidades) para todos los puertos de una región (véanse las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo).
- Las inversiones apoyadas por la política de cohesión deberían estar estrechamente articuladas con el Mecanismo «Conectar Europa».

Las acciones en el marco de este objetivo temático deberían coordinarse con las intervenciones con arreglo a los objetivos temáticos sobre una economía con bajas emisiones de carbono, adaptación al cambio climático, medio ambiente y desarrollo de los recursos humanos[64].

PRIORIDAD DE FINANCIACIÓN: REFORZAR EL SISTEMA DE INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN Y SUS VÍNCULOS CON EL SECTOR PRIVADO

Los objetivos de esta prioridad de financiación se lograrán principalmente mediante los objetivos temático «Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación» y «Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones».

Objetivo temático: Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación

Recomendación específica nº 6 de 2012: Revisión de las prioridades en materia de gasto y reasignar los fondos para facilitar el acceso a la financiación de las pequeñas y medianas empresas (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 del país que deben ser apoyados por los fondos del MEC:

[63] Más información al respecto en Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada (EPEC): http://www.eib.org/epec/

[64] Objetivos temáticos 4, 5, 6, 8, 9 y 10 del proyecto de Reglamento.

1. Mejorar las infraestructuras de investigación e innovación y la capacidad para desarrollar la excelencia en este ámbito, y promover centros de competencia, en especial los de interés europeo.

   - Reforzar la capacidad de investigación e innovación, consolidar y mejorar las actuales infraestructuras de investigación e innovación y crear otras, especialmente las que demanda el sector productivo.

   - Desarrollar capacidades para lograr la excelencia en este ámbito y un cambio tecnológico, invirtiendo en soluciones innovadoras e infraestructuras y equipos de investigación, en particular los de interés europeo en el contexto de las Iniciativas de Programación Conjunta, las infraestructuras de investigación del ESFRI (Foro Estratégico Europeo sobre Infraestructuras de Investigación), el desarrollo de las Instalaciones Regionales Asociadas y los correspondientes al Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética. Esto incluye el apoyo a infraestructuras secundarias vinculadas a las infraestructuras ESFRI, centros de investigación y centros tecnológicos nacionales o autonómicos, centros de competencia y parques científicos, con un enfoque claro hacia la mejora de la investigación aplicada mediante el refuerzo de la cooperación con la industria para impulsar la inversión privada en investigación e innovación.

   - Promover la colaboración entre los sectores público y privado en la gestión de las infraestructuras de investigación e innovación, por ejemplo, en el caso de plantas piloto y de demostración de tecnologías.

   - Completar las capacidades actuales de investigación e innovación también podría resultar necesario a condición de que las nuevas infraestructuras, aparte de la aplicación del ESFRI, encajen en los marcos estratégicos y se coordinen a nivel nacional y regional.

2. Fomentar las inversiones empresariales en investigación e innovación, desarrollo de productos y servicios, transferencia de tecnología, innovación social y aplicaciones de servicio público, fomento de la demanda, creación de redes, agrupaciones e innovación abierta gracias a una especialización inteligente.

   - Apoyar los esfuerzos empresariales y la colaboración entre empresas innovadoras y también con el sector público. Por ejemplo, a través de programas de I+D+i para investigación aplicada, líneas piloto, acciones de demostración y de primera validación de productos, capacidades avanzadas de fabricación y proyectos de primera producción y de despliegue inicial. Asimismo, fomentar iniciativas tecnológicas conjuntas nacionales o internacionales en colaboración con asociaciones empresariales y plataformas tecnológicas.

   - Fomentar la transferencia de tecnología de la investigación a la industria a través de servicios públicos que ayuden a las PYME en dicha transferencia y en la explotación de los derechos de propiedad intelectual; inventario del apoyo a la industria en materia de investigación pública e innovación (colaboración en investigación, asesoramiento, servicios tecnológicos).

   - Ofrecer más incentivos a la investigación y a las empresas innovadoras. Por ejemplo, subvenciones en el ámbito de la investigación pública y para equipos de investigadores que lleven a cabo colaboraciones productivas con el sector privado y premio a la innovación para jóvenes emprendedores innovadores.

   - Promover la inversión de las empresas en investigación e innovación y creación de nuevas empresas innovadoras. Por ejemplo, mediante sistemas de vales de

innovación, líneas de microcréditos, capital de riesgo y sistemas de incentivos fiscales para las empresas que realicen actividades de investigación e innovación.

- Aumentar la sensibilización entre el sector privado, en particular las PYME, sobre las posibilidades de financiación a escala autonómica, nacional y de la UE para investigación e innovación.
- Las prioridades estratégicas deberán intentar solucionar los retos de la sociedad. A este respecto, sería útil la creación de grupos operativos y de redes en el ámbito de las Asociaciones Europeas de Innovación. En el caso de la agricultura, la salud, la energía y el medio ambiente, se trata de una prioridad que contribuiría a aumentar la productividad, la sostenibilidad y la competitividad.
- Innovación en ámbitos como la energía azul; la acuicultura; el turismo marítimo, costero y de cruceros; los recursos minerales marinos; y la biotecnología «azul» en consonancia con la Comunicación sobre crecimiento «azul»[65].
- La licitación pública, a nivel nacional, autonómico y local, también puede ser una valiosa herramienta para facilitar la entrada en el mercado de empresas innovadoras, en particular de PYME. En la Guía de estrategias de investigación e innovación para una especialización inteligente (RIS3)[66] se señalan varias recomendaciones de la Comisión Europea y acciones concretas a desarrollar en este ámbito.
- Deberían promoverse servicios de diseño y creativos como factor de innovación, en particular para las PYME, apoyando la creación de agrupaciones, redes de empresas y centros creativos, así como mediante bonos.

3. Apoyar la investigación tecnológica y aplicada, las líneas piloto, acciones de validación precoz de productos, capacidades avanzadas de fabricación y primera producción en Tecnologías Facilitadoras Esenciales y difusión de tecnologías de uso general.
    - En el caso de España, existen oportunidades especialmente en los ámbitos de la salud, la energía, el medio ambiente y la agricultura. Las Tecnologías Facilitadoras Esenciales ofrecen oportunidades para las PYME.

Este objetivo temático debería ser ejecutado en línea con las prioridades identificadas en la Comunicación sobre el Espacio Europeo de Investigación (EEI) adoptada por la Comisión el 17 de julio de 2012. Garantizar el rendimiento de las inversiones realizadas con cargo a fondos del MEC en el marco de este objetivo temático exige el cumplimiento de las condiciones previas antes de 2014. Además, las siguientes consideraciones generales permitirían mejorar la gobernanza y los resultados.

Con el fin de alcanzar estos objetivos, debería desarrollarse un planteamiento de la innovación más estratégico a varios niveles, en el marco de estrategias de especialización inteligentes a escala autonómica y nacional (RIS3)[67], en el que las empresas y otros actores interesados de los sistemas autonómicos y nacional de I+D+i deberían participar y coordinarse estrechamente[68].

---

65 COM (2012) 494, Crecimiento azul: oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible.

66 Guía RIS3.

67 Sitio web de la Plataforma S3, http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/home

68 Véase la carta de evolución de la política de innovación: http://www.proinno-europe.eu/sites/default/files/repository_files/12/03/Spain_CT_final.pdf

Las acciones en el marco de este objetivo temático deberían coordinarse con las intervenciones con arreglo a los objetivos temáticos sobre tecnologías de la información y las comunicaciones, PYME, una economía con bajas emisiones de carbono, cambio climático y medio ambiente, transporte, desarrollo del capital humano en el marco de la investigación nacional y autonómica, y estrategias de innovación para una especialización inteligente[69].

Objetivo temático: Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones

Para este objetivo temático, la prioridad de financiación se traduce en las siguientes prioridades y objetivos específicos que reflejan los retos específicos del país que deben ser apoyados por los fondos del MEC:

- Dado que España ocupa un lugar destacado en las clasificaciones mundiales y europeas de publicaciones científicas y técnicas en el campo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (puesto 15 a escala mundial y 5 en la UE[70]), las medidas para fomentar la investigación en este ámbito deberían centrarse en explotar los resultados de la investigación o estar orientadas al mercado.
- Fomentar la innovación en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones como medida para mejorar la competitividad de las empresas para acceder a nuevos mercados.
- Fomentar el desarrollo de soluciones basadas en las tecnologías de la información y las comunicaciones en sectores no tecnológicos y desarrollar nuevos productos, procesos y servicios; por ejemplo, ciudades inteligentes e industrias culturales y creativas (digitalización del patrimonio cultural), así como administración electrónica y servicios (salud, educación, justicia, integración).
- En las zonas rurales y costeras, las acciones deben centrarse en mejorar el acceso a los servicios sanitarios y sociales y en estimular un desarrollo local participativo mediante el fomento de iniciativas locales.
- Mejorar las competencias en tecnologías de la información y las comunicaciones mediante el apoyo a distintos niveles de alfabetización digital y formación impartidos por profesionales experimentados del sector.
- Aumentar la asimilación y el uso de los servicios públicos digitales mediante el diseño y la aplicación de disposiciones relativas a la prestación de servicios en línea y haciéndolos más accesibles a todos los ciudadanos y más fáciles de utilizar.
- Se invita a España a invertir más en la aplicación de servicios transfronterizos de administración electrónica. Estas inversiones deben garantizar las sinergias con la las actividades de la infraestructura de los futuros servicios digitales europeos, en el marco del Mecanismo «Conectar Europa». En ese sentido, debería explotarse el potencial de las Islas Canarias como centro de distribución de tecnologías de la

[69] Objetivos temáticos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del proyecto de Reglamento.

[70] 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

información y las comunicaciones entre África, la UE y América, en particular en los ámbitos marino y de sistemas de información sobre el clima.

Garantizar el rendimiento de las inversiones realizadas con cargo a fondos del MEC en el marco de este objetivo temático exige el cumplimiento de las condiciones previas (capítulo 3 en RIS3 y en el Plan NGA) antes de 2014.

Las acciones en el marco de este objetivo temático deberían coordinarse con las intervenciones con arreglo a los demás objetivos temáticos, en el marco de las estrategias de investigación nacional y autonómicas y de las estrategias de innovación para una especialización inteligente.

PRIORIDAD DE FINANCIACIÓN: USAR MÁS EFICIENTEMENTE LOS RECURSOS NATURALES

Los objetivos de esta prioridad de financiación se lograrán principalmente mediante los objetivos temáticos «Apoyar el paso a una economía con bajas emisiones de carbono en todos los sectores», «Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos», «Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia en el uso de los recursos» y «Promover un transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales».

Objetivo temático: Apoyar el paso a una economía con bajas emisiones de carbono en todos los sectores

Recomendaciones específicas nº 3 y 8 de 2012:

- Introducir un sistema tributario compatible con los esfuerzos de consolidación presupuestaria y más favorable al crecimiento, y que incluya desplazar la presión fiscal sobre el trabajo hacia el consumo y el medio ambiente.
- Completar las interconexiones eléctricas y gasísticas con los países vecinos y abordar el déficit tarifario del sector eléctrico de forma global, particularmente mejorando la rentabilidad de la cadena de suministro eléctrico.

Para este objetivo temático, la prioridad de financiación se traduce en las siguientes prioridades y objetivos específicos que reflejan los retos específicos del país que deben ser apoyados por los fondos del MEC:

1. Fomentar la eficiencia energética
    - Aplicar medidas de eficiencia energética en la industria, el transporte, la construcción y los servicios públicos, la agricultura y la pesca, en consonancia con el Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética español para el período 2011-2020.
    - Apoyar medidas de eficiencia energética destinadas a introducir sistemas de calefacción y refrigeración eficientes en los edificios públicos y privados, las PYME y las explotaciones agrícolas, en particular mediante la promoción del autoconsumo. Esto puede aplicarse en prioridad a los edificios existentes, pero también a las nuevas construcciones.
    - Promover el uso de fondos de cartera del tipo JESSICA y de otros instrumentos financieros reembolsables.
2. Fomentar la producción y distribución de fuentes de energía renovable

- Aumentar la proporción de fuentes de energía renovable en el consumo final para producción de electricidad, así como en sistemas de calefacción y refrigeración y el uso en sistemas de transporte mediante inversiones en redes que faciliten la recepción de energía renovable, incluida la energía marina.
- Desarrollar innovaciones, tecnologías e industrias en el campo de las energías renovables mediante regímenes de ayuda específicos para las PYME en el campo de producción y desarrollo de tecnologías de energía renovable, así como apoyar la I+D y las iniciativas de agrupaciones empresariales en consonancia con las estrategias de especialización inteligente. Incrementar el porcentaje de los biocarburantes en el transporte, en particular mediante el apoyo a actividades de I+D en el ámbito de los biocombustibles de segunda y tercera generación.
- Desarrollar la producción de energía respetuosa del medio ambiente que limite el impacto medioambiental en las zonas forestales y agrarias (riesgo de intensificación de la silvicultura, dedicación de terrenos a la producción de biocarburantes y cultivos de rotación corta).

3. Promover las redes de energía
    - Completar las interconexiones eléctricas y gasísticas con los países vecinos, en especial con Francia.
    - Promover la conexión de las fuentes de energía renovable a la red nacional, así como a las redes inteligentes.

Debe garantizarse una estrecha coordinación entre los fondos del MEC y los actuales instrumentos relacionados con el cambio climático, por ejemplo con LIFE o el Programa NER300.

Garantizar el rendimiento de las inversiones realizadas con cargo a fondos del MEC en el marco de este objetivo temático exige el cumplimiento de las condiciones previas antes de 2014. Además, las siguientes consideraciones generales permitirían mejorar la gobernanza y los resultados:

- Puesto que la mayor parte de las inversiones relacionadas con el clima son realizadas por el sector privado, España deberá velar para que la financiación pública complemente a la privada, potenciándola y no superponiéndose a ella. La ayuda debe centrarse en ámbitos en los que los incentivos actuales son insuficientes.
- A fin de aumentar considerablemente los recursos de la UE asignados a este objetivo temático, España podría tener que adaptar su legislación o hacer un mayor uso de los regímenes de ayudas estatales.
- El desarrollo de la producción de energía debe respetar el medio ambiente y, en particular, evitar repercusiones negativas para 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 estas medidas debería permitir alcanzar en 2020 el objetivo vinculante de un 20,1 % de aumento de la eficiencia energética comprometido por España ante la UE. También debería estar en consonancia con el Plan de Acción Nacional de Energías Renovables 2011-2020 y permitir alcanzar en 2020 el objetivo vinculante de un 20 % de energía producida mediante fuentes renovables asumido por España ante la UE.

Las acciones en el marco de este objetivo temático deberían coordinarse con las intervenciones con arreglo a los objetivos temáticos sobre I+D, tecnologías de la información y las comunicaciones, PYME, cambio climático, medio ambiente, transporte y desarrollo del capital humano[71].

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

Para este objetivo temático, la prioridad de financiación se traduce en las siguientes prioridades y objetivos específicos que reflejan los retos específicos del país que deben ser apoyados por los fondos del MEC:

1. Apoyar la inversión para la adaptación al cambio climático.

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

   - Las medidas de adaptación en lo relativo a agricultura, suelos y bosques deberían explotar las sinergias y evitar las contrapartidas con los objetivos de conservación y refuerzo de la captura de carbono (mediante la creación de masas forestales, una gestión sostenible de suelos y bosques y la reducción de las emisiones de óxido nitroso y metano de la agricultura gracias a un menor uso de fertilizantes o plaguicidas o a mejores prácticas ganaderas).

2. Fomento de la inversión para abordar riesgos específicos, garantizando la preparación ante catástrofes y el desarrollo de sistemas de gestión de catástrofes.

   - Preparación y ejecución de planes de prevención relativos a
     - incendios forestales y restauración de zonas dañadas
     - sequías, inundaciones y erosión del suelo

     Los planes de prevención de catástrofes deben incluir la adaptación de determinadas prácticas tradicionales de gestión del uso del suelo, mejorar la gestión de los bosques y promover la formación y asesoramiento para agricultores y otros administradores de tierras.
     - erosión costera
     - especies exóticas y proliferación de algas
     - riesgos industriales

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

Además de aprovechar las sinergias entre los fondos del MEC, debería garantizarse la complementariedad y la coordinación con el programa LIFE.

Por otra parte, como la cooperación entre regiones y Estados miembros en este ámbito es esencial, deben considerarse determinados aspectos de la cooperación (a nivel nacional e internacional, con los vecinos directos y en el contexto de la UE). España puede

[71] Objetivos temáticos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del proyecto de Reglamento.

beneficiarse sobremanera del intercambio de experiencias, el trabajo en red y de iniciativas y acciones en este campo.

Garantizar el rendimiento de las inversiones realizadas con cargos a fondos del MEC en el marco de este objetivo temático exige el cumplimiento de las condiciones previas antes de 2014. Además, las siguientes consideraciones generales permitirían mejorar la gobernanza y los resultados:

- Preparación de estrategias de adaptación al cambio climático en las autonomías que todavía no dispongan de ellas y establecimiento de mecanismos para garantizar su aplicación efectiva, y la coordinación y coherencia entre las estrategias nacionales y subnacionales, así como entre las políticas sectoriales.
- Los planes de prevención (incendios, inundaciones, sequías, erosión, etc.) deberían adecuarse a los objetivos en el ámbito de la adaptación al cambio climático, teniendo debidamente en cuenta los probables cambios en la frecuencia e intensidad de estos acontecimientos como consecuencia del cambio climático.
- Introducir y aplicar prácticas inteligentes en materia climática, en particular en la agricultura.

Las acciones en el marco de este objetivo temático deberían coordinarse con las intervenciones con arreglo a los objetivos temáticos sobre investigación e innovación, tecnologías de la información y las comunicaciones, PYME, medio ambiente, transporte y desarrollo del capital humano[72].

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

Para este objetivo temático, la prioridad de financiación se traduce en las siguientes prioridades y objetivos específicos, que reflejan los retos específicos del país que deben ser apoyados por los fondos del MEC:

1. Abordar las significativas necesidades de inversión en el sector de los residuos para satisfacer los requisitos del acervo medioambiental.
    - Apoyar el desarrollo de infraestructuras de gestión de acuerdo con la jerarquía de gestión los residuos. Debe darse prioridad a reducir la cantidad de residuos, a la reutilización y al reciclado, y el vertido de residuos debe disminuir. También se podrían apoyar soluciones innovadoras que promuevan una economía de circuito cerrado.
2. Abordar las significativas necesidades de inversión en el sector del agua para satisfacer los requisitos del acervo medioambiental.
    - Aguas residuales: los fondos de la UE podrían apoyar la finalización de la infraestructura y los procesos para suministrar servicios de tratamiento de aguas residuales en las ciudades que todavía no han incorporado la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales. Debe aumentar el tratamiento terciario y la reutilización de aguas residuales para el riego y para mejorar las calidad de las aguas subterráneas.

[72] Objetivos temáticos 1 a 10 del proyecto de Reglamento.

- Primar las medidas que frenen la demanda de agua y reducir la presión sobre los recursos existentes. Las medidas deberían centrarse en promover la eficiencia hídrica (modernización de los sistemas de riego en la agricultura y reducción de las fugas en las redes de distribución) y una tarificación adecuada para irrigación y suministro de agua potable. Las inversiones deben cumplir los planes hidrológicos de cuenca y podrían también incluir el seguimiento, infraestructuras medioambientales, prevención de riesgos de sequía e inundaciones y recuperación de ríos. También podrían recibir apoyo planteamientos innovadores.

- Calidad del agua: los esfuerzos deberían concentrarse en garantizar la ejecución de las acciones necesarias para obtener la calidad requerida por la Directiva de la UE, también en lo relativo a la contaminación por plomo. También deberían apoyarse medidas para hacer frente a la contaminación de las aguas subterráneas por nitratos (por ejemplo, almacenamiento de estiércol). Se necesitarán esfuerzos para reducir las cantidades de nutrientes que reciben los cursos de agua que desembocan en aguas interiores y marinas y pueden provocar eutrofización.

3. Protección de la biodiversidad, protección del suelo y fomento de servicios a los ecosistemas, incluyendo Natura 2000 e infraestructuras ecológicas.

   - Las inversiones deben apoyar una gestión sostenible y el restablecimiento de la Red Natura 2000 (por ejemplo, planes de gestión). En este contexto debe prestarse especial atención a la realización de la parte marina de la Red.

   - Medidas para zonas rurales y espacios naturales: recuperación, conservación y rehabilitación de aguas dulces, ecosistemas agrícolas y forestales y sus servicios; para las zonas urbanas: restauración de zonas degradadas y creación de infraestructuras verdes urbanas; y para los espacios marinos, gestión de la flota.

   - En el caso del suelo se requieren medidas para abordar: 1) los problemas de erosión relativos a determinados cultivos y al abandono de tierras en zonas de montaña; 2) la salinización y el incremento de la producción de nutrientes en las superficies de regadío; 3) la desertización; 4) los corrimientos de tierras; 5) la deforestación; 6) el bajo nivel de materia orgánica en el suelo.

   - Apoyar la transición a una pesca medioambientalmente sostenible (medidas para lograr el rendimiento máximo sostenible y apoyo a la prohibición de los descartes, mejora de la recogida de datos para la conservación de los recursos, refuerzo del control de la aplicación de las normas de la política pesquera común), así como la innovación ecológica (la que reduce el impacto sobre el medio ambiente) y la acuicultura con alto nivel de protección del medio ambiente. España también ha de evaluar y detectar cualquier exceso de capacidad restante en sus flotas con el fin de eliminarla progresivamente.

   - Apoyar la utilización de instrumentos de política marítima integrada para el crecimiento sostenible y la competitividad, así como la exploración y explotación sostenible de los recursos del subsuelo marino[73].

4. Medidas para mejorar el entorno urbano, incluida la regeneración de zonas industriales abandonadas y la reducción de la contaminación atmosférica.

[73] Tales como conocimientos sobre el mar, ordenación del espacio marítimo y gestión integrada de las zonas costeras, y vigilancia marítima integrada.

- Es necesario invertir para reducir la emisión de contaminantes a través de acciones urbanas integradas y acciones con el fin de reducir las emisiones de amoníaco de la agricultura.

No solo se deberían buscar sinergias entre los fondos del MEC, sino también en el contexto de la iniciativa Horizonte 2020 y LIFE. Por lo que se refiere al desarrollo local, la complementariedad con el programa Europa Creativa, que apoya a los sectores culturales y creativos europeos, ha de ser optimizada.

Garantizar el rendimiento de las inversiones realizadas con cargo a fondos del MEC en el marco de este objetivo temático exige el cumplimiento de las condiciones previas antes de 2014. Además, las siguientes consideraciones generales permitirían mejorar la gobernanza y los resultados:

- El principio de «quien contamina paga», una adecuada fijación de precios de los servicios medioambientales, así como una transferencia de recursos del trabajo hacia impuestos sobre el consumo y medioambientales, deben tenerse muy en cuenta al considerar la financiación pública en el campo medioambiental.
- La financiación de Natura 2000 debe ser coherente con el Marco de Acción Prioritaria.
- Aplicar la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las zonas costeras como herramientas importantes para el crecimiento y la competitividad, así como potenciar la utilización sostenible de las aguas marinas y costeras mediante la seguridad jurídica. En este contexto son esenciales la mejora de la gobernanza, incluido el intercambio de datos entre autoridades competentes, la cooperación con los países vecinos y la creación de capacidad.

Las acciones en el marco de este objetivo temático deberían coordinarse con las intervenciones con arreglo a los objetivos temáticos sobre investigación e innovación, tecnologías de la información y las telecomunicaciones, PYME, adaptación al cambio climático, transporte y desarrollo del capital humano[74].

Objetivo temático: Promover un transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales

Para este objetivo temático, la prioridad de financiación se traduce en las siguientes prioridades y objetivos, que reflejan los retos específicos del país que deben ser apoyados por los fondos del MEC:

1. Desarrollar sistemas de transporte respetuosos con el medio ambiente y con bajas emisiones de carbono y fomentar una movilidad urbana sostenible.
    - Desarrollar planes de movilidad sostenible en el medio urbano para reducir la congestión, los accidentes y la contaminación en las ciudades.

Garantizar el rendimiento de las inversiones realizadas con cargo a fondos del MEC en el marco de este objetivo temático exige el cumplimiento de las condiciones previas antes de 2014. Además, las siguientes consideraciones generales permitirían mejorar la gobernanza y los resultados:

[74] Objetivos temáticos 1 a 10 del proyecto de Reglamento.

- En términos generales y dadas las notables inversiones ya efectuadas en los últimos años, las inversiones en transporte deben limitarse y centrarse en la racionalización del sistema de transporte existente y en la gestión de la demanda. A fin de reducir el coste público de estas inversiones en un período de consolidación presupuestaria, es necesario efectuar un análisis de costes y beneficios (para evitar inversiones excesivas o infraestructuras sobredimiensionadas) y estudiar cuidadosamente el recurso a asociaciones entre los sectores público y privado, junto con otros instrumentos financieros, incluida financiación del BEI[75].
- Garantizar la viabilidad financiera de las inversiones mediante la elaboración y aplicación de una estrategia de mantenimiento apropiada (aplicando los principios de asunción de costes por los contaminadores y los usuarios). Para financiar los costes de mantenimiento deberían utilizarse ingresos procedentes de los sistemas de tarifas y cánones y no fondos de la UE.

Las acciones en el marco de este objetivo temático deberían coordinarse con las intervenciones con arreglo a los objetivos temáticos sobre una economía con bajas emisiones de carbono, adaptación al cambio climático y medio ambiente[76].

C. DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS

Evaluación general de las capacidades administrativas

En general, la capacidad administrativa de España para gestionar los fondos de la UE ha demostrado ser adecuada, tanto a nivel central como autonómico, incluidas las autoridades de gestión, los organismos intermedios, los beneficiarios y los distintos actores.

Sin embargo, algunas deficiencias en los sistemas de gestión y control de determinados organismos intermedios en el período 2007-2013, así como una serie de requisitos para el período 2014-2020 (por ejemplo, el marco de rendimiento, las evaluaciones de impacto, un mayor uso de instrumentos financieros, etc.), pueden conllevar la necesidad de reforzar determinadas tareas, con las correspondientes necesidades de formación.

En algunos casos, un mejor flujo de información y orientación desde las autoridades de gestión hacia los organismos intermedios y desde éstos a los beneficiarios (en particular los grupos con más dificultades para acceder a los fondos, como los agricultores) facilitaría su participación.

Reforzar la coordinación entre el nivel nacional y los servicios públicos de empleo autonómicos es esencial para mejorar el sistema de intermediación en el mercado de trabajo, la movilidad laboral geográfica y profesional, la formación continua y la complementariedad entre políticas activas y pasivas del mercado laboral. A este objetivo deben destinarse más recursos humanos y tecnológicos.

Carga administrativa

A fin de reducir la carga administrativa para los beneficiarios (en particular PYME y pequeños beneficiarios), debe fomentarse el uso de costes simplificados (cantidades fijas únicas, costes indirectos a tanto alzado, baremos normalizados de costes unitarios). Esto reduciría la tasa de error y aumentaría la eficacia de las acciones ejecutadas.

---

[75] Más información al respecto en Centro Europeo Experto en Colaboración Público-Privada (EPEC): http://www.eib.org/epec/

[76] Objetivos temáticos 4, 5 y 6 de proyecto de Reglamento.

La existencia de disposiciones comunes para los fondos del MEC, incluidas normas armonizadas sobre subvencionabilidad y durabilidad y un planteamiento proporcional del control, también serán fuente de simplificación. Otras opciones, como la supeditación de las ayudas solo a los resultados (como se prevé en los Planes de Acción Conjuntos) o la mayor utilización de subvenciones globales, también deberían explotarse.

El desarrollo de una ventanilla única y de fácil uso para el intercambio electrónico de información con los beneficiarios y los servicios de asesoramiento (en consonancia con la iniciativa «cohesión electrónica» prevista en el Reglamento sobre disposiciones comunes) debería ser una prioridad. Este sistema debería permitir a todos los organismos intermedios y los beneficiarios recibir información y cargar y actualizar datos con facilidad y, por otro lado, garantizar una presentación de informes de calidad a la Comisión en el plazo correspondiente. Para evitar retrasos en el inicio de las intervenciones, el sistema debería estar a pleno funcionamiento en el momento de adopción de los programas.

Asociación

Tradicionalmente el principio de asociación se ha aplicado extensamente en España, tanto a nivel vertical (entre administraciones) como horizontal (con los actores interesados), en especial durante la fase de programación. A fin de mantener esta amplia implicación y participación, la Comisión invita a España a mantener sus mecanismos generales de asociación en el período 2014-2020. Sin embargo, hay margen de mejora en lo que se refiere a la participación activa de los actores interesados en la ejecución de las intervenciones (por ejemplo, en los comités de seguimiento). A fin de fomentar los debates estratégicos sobre el contenido de los programas, debería estudiarse el desarrollo de foros informales.

Sistemas de gestión y control

El principio clave de una buena gestión financiera sigue siendo la base para el desarrollo de los sistemas de gestión y control en el próximo periodo de programación. En el caso de los fondos del MEC, se invita a España a reflexionar sobre cómo podría reforzarse la buena gestión financiera.

En el caso de la política de cohesión, los sistemas de gestión y control para el periodo 2014-2020 deben basarse en los logros positivos del período 2007-2013.

En materia de desarrollo rural, España deberá garantizar un entorno de control eficaz y eficiente y ser capaz de confirmar por adelantado la operatividad de sus sistemas de control.

Seguimiento y evaluación

En España, la mayoría de tareas de seguimiento y evaluación han sido tradicionalmente realizadas de forma centralizada, poniendo el énfasis en la absorción financiera. En el caso del período 2014-2020, la preparación y ejecución de los programas deben orientarse más a los resultados. Esto requerirá adaptar los sistemas de seguimiento y evaluación para controlar mejor el avance físico de las operaciones, mejorando los mecanismos de alerta cuando existan problemas en la ejecución, llevando a cabo evaluaciones en profundidad y traduciendo rápidamente sus resultados en medidas correctoras. El establecimiento de objetivos fiables y el desarrollo de metodologías sólidas para evaluar el impacto de las intervenciones revisten una crucial importancia. En este sentido, reforzar las capacidades de seguimiento y evaluación, también a nivel autonómico, debería ser una prioridad.