



COMISIÓN EUROPEA

OBSERVACIONES SOBRE EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN CON ESPAÑA

PARTE I

Introducción

Las siguientes observaciones se han elaborado en el marco del Reglamento (UE) nº 1303/2013 sobre disposiciones comunes (RDC) y de los reglamentos específicos de cada Fondo. Tienen en cuenta las recomendaciones específicas por país de 2013 adoptadas por el Consejo el 9 de julio de 2013 y su análisis subyacente, y se basan en el documento de posición de la Comisión (CPP) para la utilización de los Fondos Estructurales y de Inversión europeos (EIE) en el período 2014-2020.

Las observaciones se refieren al Acuerdo de Asociación (AA) presentado por España el 22 de abril de 2014.

Se presentan siguiendo la estructura del propio AA. Las cuestiones esenciales para la Comisión se presentan en la parte I. Téngase en cuenta que por «programa» se entienden los programas operativos y los programas de desarrollo rural.

Evaluación de los objetivos políticos de España

1. El acuerdo de asociación constituye un marco general para el cumplimiento de los requisitos reglamentarios pero **puede mejorarse mucho**, en particular en lo que se refiere a su orientación estratégica, la lógica de intervención y la concentración en términos de impacto socioeconómico, enfoque innovador y establecimiento de prioridades. Los siguientes elementos podrían contribuir a subsanar las deficiencias señaladas:
 - Una lógica de intervención refinada, sencilla y objetiva para cada objetivo temático (OT) o eje prioritario, que dé lugar a una priorización clara y dirigida a la obtención de resultados en términos de crecimiento y empleo (puntos 2 y 3).
 - La aplicación plena de las recomendaciones de la evaluación *ex ante* del AA (punto 4).
 - Un vínculo más sólido entre los Fondos EIE y el «Plan de garantía juvenil» (punto 5).
 - El reequilibrio de la importancia financiera de los diferentes OT y la modulación de las tasas de cofinanciación (puntos 7 a 12).

- El refuerzo de los mecanismos de coordinación para explotar las sinergias y maximizar el impacto de los Fondos EIE (puntos 13 y 14).
 - Una estrategia y un plan de acción para reforzar la capacidad administrativa en determinados ámbitos (punto 16).
 - La simplificación del sistema de gobernanza (punto 17).
2. Aunque se ha llevado a cabo un amplio análisis de cada OT, hay que aclarar la **relación entre el análisis, la estrategia y las propuestas de intervención**. En cada caso, el análisis debe evaluar las carencias de España y sus regiones en relación con los objetivos de Europa 2020 (incluida, en su caso, la comparación con la media de la UE). La estrategia debe incluir sistemáticamente las enseñanzas extraídas de anteriores períodos de programación y diferenciar entre categorías o tipos de regiones en función de su nivel de desarrollo, necesidades y potencial. Además, teniendo en cuenta el CPP y las recomendaciones específicas, las propuestas de intervención deben estar claramente definidas y jerarquizadas en función de su posible impacto para promover un crecimiento inteligente, sostenible e integrador y la creación de empleo. Estas propuestas deben también modularse por categorías o tipos de región. Por último, el análisis, la estrategia y las propuestas de intervención de cada OT han de tener en cuenta lo relativo al cambio climático. Conviene cuantificar los resultados esperados, que deben siempre basarse en indicadores sólidos y de calidad.
3. A este respecto, la Comisión reitera la opinión que expresó en el CPP sobre **orientación estratégica y concentración** (p. 19), que no se tiene plenamente en cuenta en el AA. En particular, la Comisión considera que los ámbitos siguientes solo deben recibir cofinanciación de los Fondos EIE si se cumplen determinadas condiciones (hay que introducir las correspondientes referencias específicas en el AA):
- **OT 1:** El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) financiará únicamente las inversiones previstas en una estrategia nacional o regional de investigación e innovación —o directamente derivadas de ella— para una especialización inteligente [como la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación para el periodo 2013-2020, o las estrategias regionales de investigación e innovación (RIS³)]. No deben cofinanciarse las actividades de investigación y desarrollo (I+D) en los sectores militar y de defensa, ni los derechos de participación en consorcios internacionales de infraestructuras de I+D.

El FEDER puede cofinanciar la investigación fundamental y en las fronteras del conocimiento (proyectos, apoyo a instituciones e infraestructuras científicas) a condición de que la investigación: 1) forme parte de una estrategia nacional o regional RIS³ cuyo objetivo demostrable sea mejorar la capacidad de excelencia de las regiones menos desarrolladas y en transición («escalera hacia la excelencia»); 2) esté justificada por una ventaja competitiva que se alcanzaría desarrollando y coordinando puntos fuertes de investigación e innovación o aprovechando oportunidades emergentes; 3) haya demostrado repercusiones socioeconómicas en las regiones en cuestión. En el marco de las medidas destinadas a fomentar la participación privada en la investigación y la innovación

de las pymes, las medidas dirigidas a empresas de capitalización mediana deben limitarse a las regiones menos desarrolladas y en transición.

- OT 2: Dada la penetración de las redes de banda ancha básica ya alcanzada en España, la cofinanciación del FEDER debería centrarse en las rápidas y ultrarrápidas para contribuir a que se alcancen los objetivos al respecto que la Agenda Digital para Europa establece para 2020 (cobertura del 100% de la población de al menos 30Mbps y que al menos el 50% de los hogares estén abonados a servicios de velocidades superiores a 100 Mbps). En cualquier caso, la cofinanciación de los Fondos EIE solo debe producirse en casos de mal funcionamiento del mercado, debe ajustarse a la normativa sobre ayudas estatales, y ser limitada para tener en cuenta los ingresos financieros.
- OT 3: En general, el apoyo a las pymes debe llevarse a cabo solo a través de instrumentos financieros. El apoyo directo a las pymes mediante subvenciones debe ser muy específico y limitarse a inversiones destinadas a aumentar la productividad y el valor añadido de las empresas. No es admisible la asistencia directa a empresas grandes, salvo en los casos específicos previstos en el artículo 3, apartado 1, letra b) del Reglamento del FEDER. Las inversiones productivas con elevadas tasas de rendimiento financiero (por encima del 10 %) no deben recibir cofinanciación del FEDER. Las inversiones productivas con tasas de rendimiento financiero positivo (entre el 0 % y el 10 %) podrían ser cofinanciadas siempre que exista una deficiencia del mercado y que puedan demostrarse el efecto incentivador de los Fondos EIE y el impacto en el crecimiento y el empleo. Determinados sectores, actividades o agentes específicos podrían beneficiarse de la cofinanciación del FEDER si aplican las correspondientes estrategias de especialización inteligente o si la selección se deriva de un análisis de las necesidades y del potencial de crecimiento y empleo.
- OT 4: En el marco de este OT, el FEDER no cofinanciará infraestructuras básicas de tratamiento de residuos ni la construcción o renovación de carreteras. Para ser eficaz, la intensidad de la financiación en el marco de este OT deberá reflejar las condiciones económicas de los grupos destinatarios y los ahorros energéticos previstos (la ambición de la inversión en cuanto a ahorro energético o energías renovables generadas).

Las inversiones en sistemas de distribución, almacenamiento y transmisión de energía (interconexión de Baleares y Ceuta con la Península; interconexiones entre islas en Canarias; centrales hidroeléctricas reversibles para acumulación de energía) deben pasarse al OT 7 [en este caso será aplicable la condición *ex ante* (EAC) 7.4, creación de sistemas inteligentes de distribución, almacenamiento y transmisión de energía]. Si no, deberá justificarse debidamente por qué el objetivo principal de las medidas previstas se encuadra en el OT 4, y también que solo se cofinanciarán los costes directamente relacionados con el OT 4.

El FEDER puede cofinanciar inversiones en eficiencia energética en los edificios si la financiación se asigna principalmente a proyectos que superan los requisitos

mínimos establecidos en la Directiva sobre la eficiencia energética de los edificios y en la Directiva relativa a las energías renovables, y no se utiliza para la ejecución de acciones aisladas, sino de una serie de acciones en una estrategia con objetivos claros y una perspectiva a largo plazo. El apoyo en este terreno tiene que proporcionarse mediante instrumentos financieros que integren plenamente los ahorros de costes y cumplan las normas sobre ayudas estatales. Solo en el caso de viviendas sociales de propiedad pública –que hay que definir con claridad– pueden contemplarse subvenciones no reembolsables en función de criterios debidamente preestablecidos de pobreza energética.

El FEDER puede cofinanciar un transporte urbano sostenible, a condición de que las inversiones tengan como objetivo claro la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (con un impacto claramente medible), se basen en una estrategia urbana global (no en proyectos aislados) y se limiten a ciudades o zonas funcionales urbanas. En cualquier caso, está excluida la cofinanciación de vehículos (por ejemplo, automóviles).

- OT 5: Teniendo en cuenta los muy limitados importes asignados a este OT, en este marco las infraestructuras básicas o materiales no son una prioridad del FEDER. El FEDER puede cofinanciar medidas sobre protección de la biodiversidad, pero deben pasarse al OT 6 (de lo contrario, debe justificarse debidamente que su objetivo principal recae en el OT 5 y que las medidas son una prioridad en el Marco de Acción Prioritaria para las zonas Natura 2000).
- OT 6: En las regiones más desarrolladas, el FEDER no cofinanciará plantas de tratamiento de aguas residuales, infraestructuras de suministro de agua ni infraestructuras básicas de tratamiento de residuos (vertido, incineración, reciclaje o separación).

El FEDER puede cofinanciar las siguientes inversiones:

- infraestructuras de suministro de agua en las regiones menos desarrolladas y en transición, una vez agotado el potencial de ahorro y de eficiencia en el uso del agua;
- plantas de tratamiento de aguas residuales en las regiones menos desarrolladas y en transición, si las inversiones están bien priorizadas y se garantiza un uso eficiente (una utilización razonable de capacidades nuevas o actualizadas que garantice la sostenibilidad de la infraestructura);
- infraestructuras de gestión de residuos en las regiones menos desarrolladas y en transición, siempre que se dé prioridad a la prevención y el reciclado;
- biodiversidad, si queda demostrado el impacto sobre el desarrollo sostenible y que se trata de una prioridad en el Marco de Acción Prioritaria para las zonas Natura 2000;

- patrimonio natural y cultural, si queda demostrado el impacto sobre el desarrollo socioeconómico sostenible y si las intervenciones están bien priorizadas.
- OT 7: El FEDER solo puede cofinanciar en casos excepcionales y debidamente justificados las infraestructuras básicas de transporte en las regiones más desarrolladas, y las carreteras, los puertos y los aeropuertos locales en todos los tipos de región. En las regiones menos desarrolladas y en transición, el FEDER puede cofinanciar corredores de alta velocidad de ferrocarril de viajeros si pertenecen a la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T), tienen un claro interés europeo y se ha evaluado el coste de oportunidad de inversiones alternativas. Solo debe considerarse la cofinanciación de aquellos proyectos que más posibles repercusiones tengan en el crecimiento y el empleo, tras un sólido análisis de sus costes y beneficios y un riguroso estudio de la demanda.
- OT 8: Las políticas o actividades ordinarias del mercado laboral no directamente dirigidas a activar y mejorar la empleabilidad no deben recibir la ayuda del FSE, salvo que se aporte una justificación adicional que demuestre su relación directa con los principales objetivos políticos del RDC. El FSE puede cofinanciar subvenciones a la contratación que estén claramente destinadas a grupos específicos de desempleados y cuya eficacia quede demostrada. El FSE puede cofinanciar acciones de información y sensibilización directamente vinculadas a las actividades financiadas en el marco de los programas operativos. Las políticas pasivas del mercado laboral no pueden recibir cofinanciación de los Fondos EIE.
- OT 9: El FSE no cofinanciará transferencias sociales básicas, como los regímenes de renta mínima, sin vínculo directo con medidas de activación. Un complemento de renta mediante el FSE debe financiarse solo como medida complementaria, formando parte de un planteamiento integrador del mercado laboral, y limitado a la duración de las medidas de activación. Las inversiones en «desinstitucionalización» deben ser coherentes con las medidas del marco estratégico nacional de reducción de la pobreza, con vistas a la transición de una asistencia institucional a otra de ámbito local según las necesidades detectadas (orfanatos, salud mental, atención a la discapacidad). En general, las inversiones destinadas a reducir la pobreza deben basarse en un enfoque territorial integrado y enmarcarse en una estrategia nacional, regional o local.
- OT 10: El FSE puede cofinanciar inversiones en educación si se justifican más y se demuestra su vinculación con el desarrollo de nuevas cualificaciones y la empleabilidad. Todas las medidas de educación precoz, atención a la primera infancia y educación escolar tienen que tener un impacto claro y cuantificado en la reducción del abandono escolar prematuro o el aumento de la calidad del sistema educativo. En la educación superior, las medidas deben perseguir la creciente participación de grupos desfavorecidos, mejorar el nivel de instrucción y garantizar la vinculación con el sector productivo. La cofinanciación de las tasas académicas debe limitarse a los estudiantes en situación socialmente vulnerable.

- Eje prioritario 12: No deben recibir cofinanciación de los Fondos EIE las medidas urbanas integradas (en el sentido del artículo 7 del Reglamento del FEDER) en zonas funcionales de menos de 50 000 habitantes, ya que en estos casos no está garantizada la masa crítica mínima ni la capacidad administrativa necesaria para poner en marcha una estrategia integrada.
 - No debe recibir cofinanciación la asistencia directa a grandes empresas (incluso en los casos previstos en el artículo 3, letra b), del Reglamento del FEDER) relocalizadas en procedencia de otros Estados miembros si la relocalización supone una pérdida sustancial (más de 100) de empleo en los centros ya existentes en la Unión Europea.
4. La aplicación plena de las **recomendaciones de la evaluación ex ante del AA** también contribuiría a reforzar el enfoque estratégico y el impacto de las inversiones. España debe aprovechar su propia iniciativa de evaluación específica *ex ante* del AA para abordar, entre otras, las principales cuestiones estratégicas fundamentales mencionadas y presentar las correspondientes recomendaciones y las medidas adoptadas o que vayan a adoptarse para su aplicación. A este respecto, en sus conclusiones preliminares el equipo evaluador «recomienda que la estrategia sea clara y concisa, de modo que permita apreciar la lógica de la intervención» (p. 151). Asimismo, recomienda «revisar la estrategia general y concretar más las prioridades de inversión seleccionadas» (p. 154).
 5. Dada la importancia de aplicar la **Garantía Juvenil**, así como de utilizar los fondos asignados a España por la Iniciativa de Empleo Juvenil, es preciso prestar mayor atención a la articulación entre la ejecución de los Fondos EIE, en particular el FSE, y la rápida aplicación del Plan Nacional de Garantía Juvenil.
 6. En consonancia con la carta de la Comisión de 26 de noviembre de 2013, España ha manifestado su intención de contribuir con recursos del FEDER a los nuevos instrumentos financieros que se crearán en el marco de la **Iniciativa PYME** y ha indicado el importe de dicha posible contribución. Hay que especificar también qué tipos de instrumentos financieros recibirán apoyo, e indicar las asignaciones previstas para cada uno de ellos.

Asignaciones presupuestarias propuestas

7. Por todo lo expuesto, España debe plantearse **reequilibrar los distintos OT** para concentrar las intervenciones en las actividades que tengan mayor potencial de crecimiento y empleo, una vez establecidas las prioridades correspondientes. En términos generales, las asignaciones presupuestarias deben ser coherentes con los resultados del análisis de las disparidades, las necesidades de desarrollo y el potencial de crecimiento, y deben tener la cuantía que permita poner a punto rápidamente las intervenciones previstas. Hay que presentar una justificación detallada de los recursos asignados a cada fondo, a cada OT y a cada programa.
8. **Esta información se completará** con la indicación de las asignaciones de todos los Fondos EIE, desglosadas por OT, y la indicación del importe total que piensa dedicarse al

cambio climático para alcanzar el objetivo del 20 %. Si bien el importe exacto solo se conocerá y comprobará una vez que se hayan presentado todos los programas, en el AA deben presentarse cifras indicativas. Con la información actual no puede verificarse, por ejemplo, el cumplimiento de los requisitos de concentración temática, ni pueden valorarse globalmente las asignaciones presupuestarias propuestas. También sería muy útil contar con información sobre la distribución de las asignaciones por administración (central, regional y local) en la medida de lo posible, desglosadas por programa y por OT. En cualquier caso, ha de garantizarse la coherencia entre las cifras presentadas en el AA y en la base de datos SFC, y los importes totales deben alinearse con los fondos asignados a España, como se indica en la Decisión de Ejecución C(2014) 2082 de la Comisión, de 3.4.2014. Asimismo, sería útil disponer de la asignación financiera indicativa del FEDER al objetivo de cooperación territorial europea.

9. En cuanto a las **asignaciones del FEDER**, pese al aumento relativo en comparación con el período 2007-2013, la dotación del OT 1 disminuye, y la del OT 3 es solo ligeramente superior en términos absolutos (precios corrientes). Esto es algo sorprendente, pues España y la Comisión determinaron juntas que estos son ámbitos clave de financiación para el período 2014-2020. Por ello, la Comisión insta a que se aumenten estas asignaciones, al tiempo que se garantiza la capacidad administrativa necesaria para la ejecución plena y eficaz de los fondos.
10. Por lo que respecta a la obligación de destinar el 5 % de los recursos del FEDER del objetivo de crecimiento y empleo a las acciones urbanas integradas, en el cuadro 8 (p. 169) se siguen contando como parte de este 5 % los 209 millones EUR destinados a actuaciones singulares de desarrollo urbano en el ámbito de la economía con bajas emisiones de carbono (OT 4). Según este cuadro, solo 771 millones EUR (es decir, el 3,9 % de los recursos del FEDER) se destinan a acciones integradas de desarrollo urbano sostenible. Cabe señalar que solo las acciones que estén verdaderamente integradas contarán para el cumplimiento de los requisitos del artículo 7 del Reglamento del FEDER.
11. En el caso del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (**Feader**), la arquitectura de los programas debe garantizar el respeto de las asignaciones mínimas reservadas para las operaciones relacionadas con el cambio climático y el medio ambiente (el 30 %).
12. Con el fin de maximizar su impacto, **se modularán convenientemente los porcentajes de cofinanciación de los ejes prioritarios de los programas operativos**, teniendo en cuenta la posible participación del sector privado y la capacidad de generar ingresos, así como el proceso en curso de consolidación presupuestaria. El AA tiene que contener una referencia explícita a este objetivo. Al objeto de aumentar el efecto multiplicador de los fondos, se debe explorar y explotar plenamente la posibilidad de recurrir a asociaciones público-privadas y a instrumentos financieros. Por ser preciso optimizar el efecto multiplicador de la financiación, la Comisión insta a España a que determine cuáles son los ejes prioritarios de los programas en los que modulará los porcentajes de cofinanciación de conformidad con el artículo 121 del RDC y reitera que, según el artículo 120 del RDC, el porcentaje de cofinanciación se determina caso por caso y los porcentajes máximos no siempre deben aplicarse en toda su extensión.

Cuestiones transversales y ejecución efectiva

13. De manera general es preciso asegurar la **coherencia entre las estrategias de los programas nacionales y regionales**, y deben establecerse mecanismos de coordinación con vistas a una ejecución eficaz a todos los niveles. Esto reviste particular importancia en todos los casos en los que se espera realizar operaciones similares a nivel nacional y regional.
14. Partiendo de la experiencia adquirida, España debe **reforzar los mecanismos de coordinación** para aprovechar las sinergias y maximizar el impacto de los Fondos EIE (por ejemplo, velando por que las acciones urbanas sean verdaderamente integradas, fomentando la inclusión social mediante la reducción de la pobreza o facilitando el acceso de las pymes a la financiación). Lo que actualmente propone el AA es continuar los mecanismos de coordinación existentes, sin precisar cómo van a reforzarse o mejorarse. El AA debe explicar cómo se alcanzarán la complementariedad y las sinergias en las posibles áreas de intervención de los diferentes Fondos EIE (¿qué hará cada uno?). Por ejemplo, sobre las actuales redes temáticas no se dice nada sobre quién las dirigirá, cuáles serán sus principales objetivos o ámbitos de trabajo, ni cómo se abordará lo relativo a los OT 4 y 5. Faltan también los acuerdos de coordinación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Por último, para que los beneficiarios se animen a usar los Fondos EIE y otros de forma complementaria, deben crearse y explicarse los correspondientes mecanismos (ventanilla única, administración electrónica, etc.).
15. España considera que todas las **condiciones *ex ante*** (EAC) son aplicables a los OT seleccionados (excepto la EAC temática 7.4, creación de sistemas inteligentes de distribución, almacenamiento y transmisión de energía). Sin embargo, la autoevaluación no incluye información sobre la EAC temática 10.4 (formación profesional) ni sobre la EAC general 7 (sistemas estadísticos e indicadores de resultados); debe presentarse esta información. A partir de las tablas de evaluación de la parte II de la guía sobre las EAC, debatidas y comunicadas a los Estados miembros, la evaluación preliminar de la Comisión en esta fase se presenta en la parte II de las presentes observaciones. Cabe señalar que, para cumplir una EAC determinada, deben cumplirse todos los criterios correspondientes, por lo que todos deben aparecer en la autoevaluación y figurar debidamente resumidos en el documento principal del AA. En este sentido, hay que presentar planes de acción para las EAC no cumplidas, que especifiquen las medidas que van a tomarse, los organismos responsables y el calendario de su aplicación. En el caso de las EAC actuales cuyo cumplimiento se basa en una estrategia o un plan existentes que expiren antes de 2020, dicho plan debe indicar que antes de finales de 2016 se adoptarán una estrategia o un plan nuevos para la totalidad del período de programación.
16. Disponer de suficiente **capacidad administrativa** no solo es un requisito previo a la ejecución de los fondos, sino también una condición indispensable para maximizar su impacto y garantizar una adecuada rendición de cuentas. Se evitarían así los problemas recurrentes detectados en determinados ámbitos (por ejemplo, en los sistemas de gestión y control de algunos organismos intermedios que se ocupan de I+D+i, o en operaciones complejas del FSE como «convenios», «subvenciones nominativas»

«encomiendas de gestión», etc.), que se plasman en altos porcentajes de error en la ejecución de los programas. Por lo tanto, es esencial disponer de una estrategia global y de un plan de acción con medidas concretas para reforzar la capacidad administrativa en los ámbitos en los que se han detectado deficiencias en el pasado (verificaciones de la gestión, irregularidades, preparación y evaluación de proyectos, enfoque competitivo en la asignación de los fondos, seguimiento, indicadores, etc.) y en los ámbitos para 2014-2020 que requieren un desarrollo de capacidades específicas (orientación hacia los resultados, evaluación de impacto, instrumentos financieros, costes totales y simplificados, cuentas anuales, etc.). Hay que plantearse si conviene aumentar las asignaciones previstas para la asistencia técnica necesaria para poner en marcha esos planes de acción.

17. Además de las medidas descritas en el punto 2.6 del AA y destinadas a reducir las cargas administrativas para los beneficiarios, el AA debe explicitar que el **sistema de gobernanza** y la arquitectura de los programas operativos seguirán simplificándose mediante la reducción del gran número de organismos intermedios (fijando objetivos indicativos con relación a la situación en el período 2007-2013) y la completa separación del gasto nacional y regional en programas diferentes, de modo que solo los organismos intermedios regionales participen en programas regionales.
18. También debe reforzarse la lógica de la intervención en favor de un **desarrollo territorial integrado**. Convendría mejorar la coherencia de los distintos análisis efectuados interconectándolos, para identificar mejor las necesidades y los potenciales que conduzcan a una estrategia clara y global para hacerles frente. Partiendo de esta estrategia, hay que reforzar las medidas para garantizar las sinergias entre los Fondos EIE para el desarrollo territorial. Por lo que se refiere al desarrollo local participativo, si bien está claro que la experiencia de los grupos actuales es un activo, el AA no debe exigir que los grupos de acción local se basen en los ya existentes.
19. En el AA deben describirse los criterios para determinar las zonas urbanas en las que se aplicarán acciones integradas de **desarrollo urbano sostenible** y las modalidades de delegación de poderes, mientras que las zonas urbanas concretas deben quedar identificadas en los programas. Los criterios mencionados orientarán la selección de las estrategias locales, ya que son las autoridades municipales quienes seleccionarán los proyectos concretos que han de financiarse en dichas estrategias.
20. Dados los problemas analizados, el AA debe adoptar el **enfoque integrado** y explicar cómo servirá para abordar las necesidades específicas de las zonas más afectadas por la pobreza, de los grupos vulnerables que corren mayor riesgo de pobreza, discriminación o marginación, y de las regiones o zonas que sufren graves y permanentes desventajas, naturales o demográficas.
21. El AA tiene que presentar una estrategia más exhaustiva sobre la contribución de los fondos a la **cooperación transnacional** (fomento del aprendizaje mutuo, mayor eficacia de las políticas, etc.) y a la **innovación social** (poner a prueba, evaluar y generalizar soluciones innovadoras), más detallada que la actual información, muy general, disponible en los puntos correspondientes a cada OT.

PARTE II – OTRAS OBSERVACIONES

Análisis de disparidades, necesidades de desarrollo y potenciales de crecimiento (punto 1.1 del AA)

22. Un **análisis macroeconómico o de contexto** (punto 1.1.2 del AA) puede tener valor añadido si está convenientemente adaptado a las necesidades del AA, es decir, si establece un marco estratégico sólido en el que se articularán las intervenciones de los Fondos EIE. En este sentido, para mejorar el análisis conviene:

- Centrarse en las causas y los efectos de la crisis en España (y no en el entorno internacional), en particular la baja productividad y competitividad de la economía española antes de la crisis, la especialización en actividades de bajo valor añadido (incluida la construcción), el persistente alto nivel de desempleo, los elevados niveles de deuda interna y externa y la dependencia de la financiación exterior, etc. (pp. 7-8 del AA).
- Evaluar las repercusiones del actual proceso de consolidación presupuestaria (en el marco del programa de estabilidad) en las necesidades de cofinanciación para ejecutar los programas de los Fondos EIE en 2014-2020, por ejemplo, analizando la capacidad de inversión pública (la formación bruta de capital fijo –FBCF– del sector público) y la privada. Para ello sería útil referirse a –y cuantificar– la necesidad de captar inversiones privadas.
- Cuantificar el impacto de la crisis en el proceso de convergencia regional, es decir, la evolución del PIB regional per cápita en PPA (pp. 7-8).
- Añadir un gráfico sobre el impacto de la restricción del crédito a las familias y a las empresas, en particular a las pymes (p. 9).
- Incluir una referencia al desempleo de larga duración (p. 13).
- Dar más información sobre las causas y los efectos de la segmentación del mercado laboral.
- Incluir una referencia a la situación del empleo en el sector público (también pertinente para el análisis del impacto en las trabajadoras). Falta también información sobre los despidos en sectores de baja productividad, como fuente de desempleo.
- Presentar datos actualizados de inclusión social correspondientes a 2012 (hogares con baja intensidad de empleo: 14,2 %, es decir, 4,3 millones de personas en 2012 — véase p. 14). En algunos casos hay que revisar los datos de 2012 (por ejemplo, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social: 28,2 % en 2012, y no 26,8 % — véase p. 13). Falta información sobre las disparidades regionales. En lo relativo a la educación, hay que presentar un análisis de las principales dificultades –incluida la inadecuación de las capacidades– por las que atraviesa el sistema educativo.

- Ofrecer datos sobre colectivos vulnerables específicos en riesgo de pobreza extrema –incluidos los migrantes– y su distribución geográfica (recurriendo a datos del proyecto de cartografía de la pobreza u otras alternativas a menor escala basadas en datos estadísticos), así como sobre objetivos nacionales y regionales de reducción de la pobreza, junto con las prioridades de intervención del OT 9.
- Aclarar de qué manera la estrategia española de política económica –centrada principalmente en recuperar la estabilidad macroeconómica y en las reformas estructurales– fomentará el crecimiento y el empleo; aclarar también dónde, en el marco de estas amplias prioridades, pueden aplicarse las intervenciones de los Fondos EIE y dónde cabe esperar su mayor impacto (p. 15).
- Completar o corregir la información siguiente:
 - Según Eurostat, España perdió 9, y no solo 7, puntos porcentuales de PIB per cápita (en PPA) entre 2007 y 2012 (p. 8).
 - La actual restricción al crédito es también consecuencia de la reestructuración del sistema financiero español (p. 9).
 - Ya se dispone de datos de Eurostat de 2013, que deben utilizarse, para la mayoría de los indicadores presentados en este punto.
 - No se han incluido datos de empleo presentados en el programa nacional de reformas ni otros documentos estratégicos nacionales. De modo análogo, algunos datos regionales utilizados en el punto sobre el mercado laboral también deben tenerse en cuenta en otros puntos (por ejemplo, el de inclusión social).

23. Sobre la **coherencia del AA con las recomendaciones para España, el programa nacional de reformas y la distancia a los objetivos de Europa 2020** (punto 1.1.3 del AA), cabe hacer las siguientes observaciones:

- En la versión final del AA deben tenerse en cuenta las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas en el Semestre Europeo de 2014, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15, apartado 1, letra a), inciso i), del RDC.
- La información que figura en la tabla 3, relación entre las recomendaciones específicas para España 2013-2014 y los objetivos temáticos (pp. 16-19), debe modificarse a tenor de las observaciones siguientes:
 - R3/OT 3: la Iniciativa PYME contribuye a la R3, pero también, de modo general, el recurso a otros instrumentos financieros en 2014-2020.
 - R6: el OT 8 contribuye a la R6 (medidas sobre el acceso al empleo, con inclusión de los desempleados de larga duración y las personas con menor acceso al mercado laboral). También el OT 9 contribuye a la R6 (integración socioeconómica de colectivos marginados y estrategias de desarrollo local por las propias comunidades).

- R7/OT 3: el OT 3 contribuye a la R7 (y no a la inversa). En particular, en el marco de este OT podrían cofinanciarse medidas de apoyo a los emprendedores y a las pymes, incluida su internacionalización. Por el contrario, los Fondos EIE no cofinancian los aspectos de reglamentación.
- R8/OT 4: hay que explicar concretamente de qué manera el OT 4 y el OT 7 contribuyen a la R8 (en principio, el OT 7 no parece contribuir a la R8, puesto que se refiere, principalmente, a cuestiones de reglamentación).
- R9 tiene vinculación con el OT 11, aunque los fondos acaben no movilizándose.
- Análogamente, debe modificarse la tabla 4, relación entre las medidas contempladas en el programa nacional de reformas 2013 y los objetivos temáticos (pp. 20-22), a tenor de las observaciones siguientes:
 - De modo general, no deben incluirse cuestiones reglamentarias, pues no tienen relación directa con el AA (por ejemplo, el eje 5 del estudio prospectivo anual sobre el crecimiento, AGS 3; AGS 5).
 - El eje 7 del AGS 3 solo guarda relación directa con el OT 5 y el OT 6.
 - El eje 8 del AGS 3 no tiene relación directa con el OT 1.
- En la tabla 5, evolución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 (p. 22), debe corregirse la cifra de inversión en I+D, que es del 3 % del PIB.
- Sería oportuno añadir una columna con los objetivos españoles para 2020 (no solo los de la UE), pues en ellos deberá basarse la evaluación. También hay que utilizar los datos más recientes.

24. En cuanto a la **experiencia del período 2007-2013** y la situación de los programas respecto al logro de los objetivos previstos (pp. 23-24), el AA debe incluir también:

- Una breve evaluación de la situación de los programas en relación con sus objetivos. Sería pertinente incluir una evaluación de la idoneidad y validez de los indicadores y los sistemas de control, y más información sobre las evaluaciones realizadas de la eficacia o el impacto de las inversiones.
- Hay que añadir la experiencia adquirida con el Fondo Europeo de Pesca.
- Medidas correctoras adoptadas o por adoptar que faciliten la aprobación rápida y oportuna de los programas para 2014-2020 (en línea con el diálogo informal que promueve la Comisión para anticipar problemas y adelantar debates).
- Más allá de las medidas dirigidas principalmente a acelerar la absorción financiera, otras medidas correctoras adoptadas o por adoptar en otros ámbitos (por ejemplo, para solucionar los problemas recurrentes en los sistemas de gestión y control, que se plasman en altos porcentajes de error; simplificar la aplicación de la sentencia Leipzig-Halle a proyectos de infraestructuras; superar las dificultades de ejecución en ámbitos –I+D+i, economía hipocarbónica, instrumentos financieros, etc.– que tendrán aún más importancia en 2014-2020; evitar solapamientos de fondos, etc.).

- Información sobre la reprogramación que tuvo lugar en 2012 y 2013 en relación con los equipos de acción para el fomento del empleo juvenil.
25. Sería útil incluir sistemáticamente los enlaces a otros estudios y evaluaciones que puedan haberse llevado a cabo (pp. 24-27). Hay que actualizar la tabla de la página 28 para que refleje la contribución del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) al OT 4.
 26. Hay que completar la información sobre la utilización de instrumentos financieros en 2014-2020 (pp. 29-31) (falta información sobre el Feader) e incluir las lecciones extraídas de los períodos de programación anteriores (resultados obtenidos, evaluaciones *ex post*, resultados de auditoría, etc.). Deben recalcarse los sectores o ámbitos en que pueden utilizarse los instrumentos financieros (por ejemplo, ¿se utilizarán para el desarrollo urbano sostenible?), la posibilidad de combinar instrumentos financieros con subvenciones y el posible recurso a asociaciones público-privadas. Conviene introducir en el AA una referencia explícita a la necesidad de realizar evaluaciones *ex ante* específicas e individualizadas antes de establecer los correspondientes instrumentos financieros, para diseñar y adaptar las intervenciones a las necesidades reales (entre otras cosas, hay que demostrar con claridad que existe una deficiencia del mercado). El AA debe también contener información sobre las disposiciones concretas para coordinar los instrumentos financieros previstos en 2014-2020 en el marco de los distintos programas. En particular, hay que señalar si está previsto crear instrumentos financieros a escala nacional con contribuciones de diferentes programas.
 27. Por lo que respecta a la Iniciativa PYME, la información podría completarse explicando que uno de sus objetivos es combinar recursos de los Fondos EIE y de otros instrumentos de la UE (no solo de Horizonte 2020 y del BEI), y mencionando –como valor añadido– las sinergias que pueden alcanzarse mediante una mayor masa crítica y una gestión centralizada. También ha de especificarse el tipo de instrumento financiero que recibirá el apoyo de esta iniciativa.
 28. El AA (pp. 31-32) señala las oportunidades que ofrecen los diversos sectores de la economía marítima, pero hay que describir más detalladamente de qué manera las prioridades de «crecimiento azul» quedarán reflejadas en los correspondientes programas regionales. Concretamente, hay que describir el potencial de la **economía azul** en las costas mediterráneas y explicar cómo contribuirán los Fondos EIE a un mejor aprovechamiento de dicho potencial. Además, para que el potencial de la economía azul quede mejor integrado, se recomienda desplazar esta información (actual punto 1.1.3.10) y convertirla en punto 1.1.3.4 (después de la tabla).
 29. La explotación minera de los fondos marinos se presenta como un sector de crecimiento azul, pero no se menciona en todo el documento. España debe aclarar si tiene actividades previstas en este ámbito. Se presenta el potencial del sector turístico sin hacer referencia a la Comunicación de la Comisión «Una estrategia europea para un mayor crecimiento y empleo en el turismo costero y marítimo» [COM(2014) 86]. En la página 21 se hace referencia a un «Plan Nacional e Integral de Turismo», pero no se detalla cómo contribuirán a él los Fondos EIE.

30. Debe explicarse el enfoque para explotar el crecimiento azul en la cuenca mediterránea. Hay que detallar más la inversión territorial integrada «ITI azul» y explicar cómo se utilizará, para evitar duplicaciones y generar sinergias. Como no hay «ITI azul» para el Mediterráneo, el AA debe explicar de qué manera se abordarán estas cuestiones en la cuenca mediterránea.
31. El **análisis territorial** (punto 1.1.4) –realizado a partir de variables socioeconómicas (pp. 33-37)– tiene que ir seguido por conclusiones operativas. Además, el análisis territorial basado en características geográficas especiales (pp. 39-48) abarca el conjunto de España, en lugar de centrarse en un número reducido de zonas con desventajas geográficas o demográficas. Hay que mejorar el punto sobre la estrategia territorial (p. 49), que debe reflejar todos los resultados del análisis precedente. El análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) de las distintas tipologías de territorio contiene muchos puntos de interés que no quedan reflejados en las conclusiones (la innovación social, el papel de las universidades en el desarrollo urbano, el problema de los modelos urbanos dispersos, etc.). También sería conveniente mencionar los RIS³ regionales y sus interacciones. Para establecer una estrategia territorial, podría ser útil diferenciar entre a los objetivos generales de la política, los medios y las prioridades temáticas.
32. En el análisis territorial de los niveles subnacionales (zonas urbanas, rurales, costeras y metropolitanas) deberían utilizarse sistemáticamente definiciones espaciales armonizadas de la UE. El primer punto de la estrategia territorial (p. 49) podría reformularse de esta manera: «Promover el reequilibrio territorial, sobre la base de las características particulares de cada territorio y respetando su definición, con el fin de lograr un nivel justo de ingresos y de empleo de sus habitantes y de garantizar a estos el acceso a servicios de interés general». La tipología («regiones convergencia y ex transición», pp. 36-37) debe denominarse correctamente y adaptarse a la terminología de 2014-2020. Hay una errata en la p. 45 (falta el cuadro sobre los puntos fuertes y débiles de las zonas predominantemente rurales, mientras que aparece dos veces el de las zonas metropolitanas).
33. Sería muy útil aplicar al **análisis de disparidades, necesidades de desarrollo y potenciales de crecimiento por OT** (punto 1.1.5) las observaciones formuladas en la parte I en cuanto a mejorar la lógica de intervención, establecer prioridades y tener en cuenta las lecciones aprendidas (incluidas, en su caso, las correspondientes medidas de mitigación por adoptar). En general, tiene que ser clara e inequívoca la relación entre el análisis, la lógica de intervención y las propuestas de actuación. Lo mismo es aplicable a los objetivos nacionales de Europa 2020 y a las recomendaciones específicas por país, cuya relación con las propuestas de intervención debe mencionarse cuando sea pertinente.
34. Las intervenciones propuestas en cada OT deben ser debidamente moduladas por categoría de región (menos desarrolladas, en transición y más desarrolladas). En su caso, debe mencionarse explícitamente o explicarse lo planteado en el apartado 3 de la parte I de estas observaciones, para que los programas dispongan de una base clara y para evitar malentendidos.

35. Es muy aconsejable que, cuando proceda, los gráficos presentados en el análisis por OT incluyan sistemáticamente una comparación con la media de la UE.

36. He aquí unas observaciones específicas por OT o por eje prioritario (incluidos los ejes prioritarios 12 y 13):

- OT 1:
 - Este punto es demasiado amplio e impreciso. Tiene que centrarse en justificar las intervenciones propuestas y en exponer los principales resultados que se pretenden.
 - Tanto en el análisis como en la estrategia y las propuestas de intervención, se debe insistir en innovación y en I+D aplicados, e incluir la cooperación entre universidades, centros de I+D y el sector empresarial. Hay que priorizar y detallar las acciones destinadas a promover la inversión privada I+D+i, haciendo especial hincapié en las pymes y en la contribución prevista de instituciones regionales de enseñanza superior.
 - En el AA debe subrayarse que uno de los principales objetivos de este OT es fomentar la participación en redes internacionales de cooperación con el fin de que mejore la capacidad de las regiones españolas, especialmente las menos desarrolladas y en transición, para realizar I+D que persiga la excelencia. Conviene insistir particularmente en la participación en el programa Horizonte 2020 y en las sinergias con él.
 - En el marco del OT 1, el FEDER no puede financiar medidas –incluida la infraestructura de I+D– que no estén incluidas en los RIS³ regionales o en la estrategia nacional (aunque esta restricción no se aplique al Feader, al FSE ni al FEMP, que pueden financiar otras medidas, hay que velar por la coordinación y la coherencia con las ayudas del FEDER). Esto quiere decir que las prioridades de inversión y los correspondientes objetivos específicos han de ser siempre coherentes con los objetivos previstos en las estrategias nacionales, regionales, o ambas.
 - Hay que reforzar la coherencia de los objetivos específicos propuestos, así como las conclusiones de los análisis DAFO. En particular, hay que explicar cuáles son las medidas –que no quedan bien reflejadas en las prioridades seleccionadas– previstas para: 1) incentivar las inversiones privadas en I+D, de las que se afirma que se habrán duplicado para 2020 (del 0,69 % al 1,20 % del PIB); 2) incrementar el personal de I+D en el sector empresarial (en porcentaje de la población activa), que, según Eurostat, en España representaba solo el 0,39 %, lejos de la media de la UE, que se situaba en el 0,57 %; 3) reducir las marcadas disparidades territoriales actuales en términos de resultados de investigación e innovación —en particular el gasto nacional bruto y los recursos humanos en I+D— y de los principales indicadores de innovación empresarial.

- Hay que presentar de forma más completa las sinergias entre los Fondos EIE y otros instrumentos específicos de I+D+i tanto de la UE como nacionales o regionales. Hay que detallar más el enfoque estratégico de la complementariedad y las sinergias entre las diferentes fuentes de financiación de la UE (describiendo, cuando proceda, la intención de invertir fuera de la zona del programa y en otros países de la UE (—artículo 70, apartado 2, del RDC—). Hay que valorar la cooperación internacional en la selección de proyectos de I+D. Hay que alinear los modelos de costes de los programas de los Fondos EIE —cuando sea útil y viable— con los de Horizonte 2020, COSME (programa de la UE para la competitividad de las pymes), Erasmus+, Europa Creativa, Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) digital, etc. Hay que explicar los mecanismos para sincronizar las decisiones de financiación de los Fondos EIE con Horizonte 2020 y otros programas de la UE de gestión centralizada, etc.). No solo han de incluirse los Fondos EIE y Horizonte 2020, sino también otros programas o instrumentos de la UE [acciones Marie Skłodowska-Curie, iniciativas de programación conjunta, redes del Espacio Europeo de Investigación (ERA-NET), iniciativas basadas en el artículo 185, COSME, etc.].
- En la intervención propuesta para mejorar las infraestructuras científicas y técnicas singulares (ICTS) (p. 55), tan solo se hace referencia a las grandes infraestructuras gestionadas por la administración central. Esta propuesta debe incluir —y basarse en— un plan exhaustivo de inversiones en infraestructuras de I+D+i, también las gestionadas a nivel regional. Para la hoja de ruta sobre infraestructura en I+D de las ICTS y del Foro europeo estratégico de infraestructuras científicas (ESFRI) debe facilitarse la siguiente información adicional: 1) la naturaleza de las inversiones (construcción, renovación, equipamiento, etc.); 2) la competitividad de las empresas; 3) el impacto socioeconómico esperado a escala nacional y regional.
- No se hace referencia a las actuaciones o inversiones —cofinanciadas por el FEDER y el FSE— previstas en la prioridad de inversión en formación, incorporación y atracción del talento en empresas, universidades y organismos de investigación ni para aumentar la movilidad del personal de I+D. El AA podría incluir una referencia a un instrumento de financiación nacional de universidades, centrado en su rendimiento en materia de excelencia investigadora y de innovación mediante investigación contractual en cooperación con las empresas. Esto es coherente con la estrategia y el plan nacionales de refuerzo de las instituciones y con la evaluación que hizo la Comisión del programa nacional de reformas en 2012 y 2013, como parte de la estrategia Europa 2020.
- Cada objetivo específico debe contener medidas coherentes de formación del personal científico y técnico altamente cualificado, en consonancia con las iniciativas emblemáticas de Europa 2020 «Agenda para nuevas cualificaciones y empleos» y «Unión por la innovación». Se recomienda encarecidamente programar acciones de formación en el ámbito de la economía verde.

- Las acciones previstas para impulsar la economía azul deben explicarse más, delimitando las que recibirán ayudas del FEDER y del FEMP. Deben mencionarse explícitamente en las prioridades de financiación los principales sectores de la economía azul (acuicultura, biotecnología marina, energía oceánica, explotación minera de los fondos marinos).
 - Las inversiones en I+D para la innovación en la asistencia sanitaria y en beneficio de los colectivos vulnerables o en riesgo de exclusión tienen que formar parte de una estrategia nacional. Las acciones específicas para grupos vulnerables también deben ser definidas y cuantificadas para poder establecer prioridades claras en consonancia con las estrategias nacionales y regionales de inclusión social y de salud.
 - Los objetivos específicos presentados en el anexo se refieren principalmente a la ejecución de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología y de Innovación, pero también hay que señalar su relación con la ejecución de los RIS³ regionales. Varias acciones previstas en la prioridad de inversión 1.1 sobre la mejora de las infraestructuras de I+D+i y de la capacidad para desarrollar excelencia en este terreno [en consonancia con el artículo 5, apartado 1), letra a) del Reglamento del FEDER], como proyectos de investigación, medidas complementarias o acciones de dinamización, quedan fuera del ámbito de aplicación de esta prioridad de inversión y algunas encajarían mejor en la prioridad de inversión 1, letra b), del citado artículo del Reglamento del FEDER. Aún hay que mejorar y refinar los objetivos específicos del OT 1 (evitar repeticiones, consolidar los tipos de acción y eliminar las referencias a acciones específicas en determinados sectores que no están debidamente justificadas por un análisis *ex ante* o un RIS³ regional). Cuando en el AA se esbozan medidas o acciones concretas, hay que indicar a qué RIS³ regional o estrategia nacional contribuyen.
- OT 2:
 - La Agenda Digital para España comparte el marco estratégico y los principales objetivos de la Agenda Digital para Europa, incluidos los previstos para 2020. Sin embargo, las acciones previstas en los planes estratégicos españoles para la aplicación de la Agenda Digital para España no van más allá de 2015. Es preciso mencionar las iniciativas previstas hasta 2020 para supervisar y evaluar los resultados de las iniciativas ya previstas y ampliar o, en su caso, actualizar el plan actual.
 - La relación y la congruencia entre las intervenciones propuestas en este OT y las correspondientes estrategias de especialización inteligente –a escala nacional y regional– deben explicarse.
 - No existe una clara identificación de prioridades entre las categorías de acciones que el AA establece para el OT 2. Las prioridades tienen que establecerse a partir de: i) la identificación inequívoca de los objetivos que se pretende alcanzar (justificando su pertinencia y su probable impacto para

potenciar el crecimiento y el empleo); ii) las necesidades financieras para alcanzar dichos objetivos (incluyendo la financiación que cabe esperar de fuentes distintas de los Fondos EIE).

- Sobre la base del análisis de fondo, deben especificarse mejor las acciones destinadas a ampliar las redes de banda ancha de próxima generación, en particular indicando cómo se seleccionarán los proyectos financiados y cómo contribuirán a hacer frente, de manera proporcionada, a las disparidades regionales. Al seleccionar los ámbitos de intervención hay que tomar en consideración la divergencia entre la inversión privada, real o prevista, y las necesidades. También hay que tener en cuenta el posible recurso a instrumentos financieros y al Mecanismo «Conectar Europa».
 - Las acciones propuestas en el marco de este OT deben centrarse en actividades que vayan a financiar los Fondos EIE, distinguiéndolas nítidamente de las de carácter reglamentario o estratégico, que no reciben tal apoyo.
 - En el AA debe explicarse cómo se lograrán la complementariedad y las sinergias con las intervenciones del FEDER y el Feader, especialmente en lo relativo al despliegue de la banda ancha rápida (¿qué hará cada uno?).
- OT 3:
 - En este punto –tanto en el análisis como en las propuestas de intervención– se mezclan las referencias a cuestiones transversales (emprendimiento, acceso a la financiación, internacionalización) con otras a sectores o actividades específicos (turismo, industrias culturales y creativas, comercio minorista, venta ambulante, etc.). Lo mismo ocurre con varios objetivos específicos. Esto genera confusión y desdibuja la lógica de intervención. Hay que justificar mejor por qué se insiste en sectores o actividades específicos, y tal insistencia ha de ser coherente con los RIS³, por ejemplo, partiendo de un análisis de los sectores o actividades con mayor potencial de crecimiento y empleo. Si no hay tal análisis, deben retirarse las referencias específicas, que pueden suponer un trato privilegiado a determinados sectores o actividades y, por tanto, la discriminación de otros (estas observaciones, claro está, no son aplicables a la agricultura y la pesca). También hay que tener en cuenta consideraciones medioambientales y sobre el cambio climático.
 - El AA debe contener una referencia que permita garantizar que las inversiones en los programas en el marco de este OT se ajustan a las correspondientes estrategias de especialización inteligente, a fin de lograr una coherencia global.
 - La internacionalización de las pymes debe entenderse en un sentido amplio que incluya tanto las exportaciones como la inversión extranjera directa. El gráfico 24 (p. 62) deja patente que sigue sin producirse una internacionalización estratégica de las pymes a largo plazo, pues en los últimos años no se han logrado progresos dignos de mención (empresas que

exporten con regularidad). Aquí habría que mencionar que existen diversas medidas públicas –centrales y regionales– de apoyo a la internacionalización de las pymes, así como mecanismos de coordinación entre ellas, con vistas a aumentar su eficacia.

- Queda por explicar la coordinación entre todos los fondos de la UE relativos a la utilización de los instrumentos financieros de apoyo a las pymes (Fondos EIE, COSME y Horizonte 2020), así como la coordinación y las sinergias entre los diferentes instrumentos financieros creados y cofinanciados por los distintos programas de los Fondos EIE.
 - El AA debe explicar los mecanismos de coordinación que permiten maximizar las sinergias entre los programas nacionales y regionales que intervienen en este OT.
 - Por lo que se refiere a los instrumentos de gestión de riesgos propuestos para el sector agrícola, se necesita más información sobre los acuerdos de ejecución previstos (si son nacionales o regionales) y sobre cómo se utilizarán para abordar la creciente exposición de los agricultores a riesgos económicos y medioambientales derivados del cambio climático y la volatilidad de los precios.
 - En el punto 8 de las propuestas de intervención (p. 67), debe mencionarse el «pescaturismo» como ejemplo de actividad complementaria (después del «turismo de pesca deportiva»). El AA debe también explicar brevemente de qué manera se pondrá la información existente a disposición de los pescadores («favorecer la difusión de conocimientos para el beneficio del conjunto del sector pesquero»).
 - El párrafo primero del análisis (p. 61) podría redactarse mejor subrayando las debilidades del modelo de crecimiento español, y no el contexto internacional.
- OT 4:
 - Debe facilitarse más información sobre el plan de eficiencia energética (2014-2020) y su calendario, concretamente sobre cómo se ejecutarán las acciones previstas a través de los fondos de la UE. España ha notificado recientemente a la Comisión su plan de eficiencia energética, pero no ha presentado su estrategia a largo plazo para conseguir inversiones para la renovación del parque inmobiliario en su conjunto (prevista para el 30 de abril de 2014). Esta estrategia, prescrita por la Directiva 2012/27/UE sobre eficiencia energética, debe vincularse a la planificación del recurso a la financiación de la política de cohesión en el sector de la construcción.
 - Hay que dar más información sobre la revisión del plan de energías renovables 2011-2020 (p. 69), incluido su calendario. En particular, hay que explicar cómo prevé España alcanzar su objetivo del 20 % de energías renovables, especialmente a la luz de la reforma en curso del sector eléctrico

que prevé una drástica reducción retroactiva del régimen de ayuda a las fuentes de energía renovables y el proyecto de Reglamento sobre el autoconsumo que parece estar socavando el futuro desarrollo de las fuentes de energía renovables a pequeña escala para el autoconsumo. Debe subrayarse que el incremento de la producción y el uso de las fuentes de energía renovables se hará en consonancia con el objetivo del Plan estratégico europeo de tecnología energética.

- No están descritos el estado de desarrollo y el potencial de las redes inteligentes en España, ni los requisitos funcionales mínimos (de acuerdo con la Recomendación 2012/148/UE) de los sistemas de contador inteligente que se instalarán para garantizar el despliegue de sistemas interoperables, coherentes y viables en el futuro. Teniendo en cuenta el marco jurídico español para equipar a todos los consumidores de electricidad con sistemas de contador inteligente antes de finales de 2018, se recomienda incluir las medidas reglamentarias y los planes de inversión en infraestructuras de redes inteligentes que contribuirán a corresponsabilizar a los consumidores y a mejorar los servicios energéticos, a integrar las energías renovables a gran escala y a asegurar el abastecimiento. Conviene disponer de proyectos piloto que faciliten el correcto despliegue de redes y contadores inteligentes.
- No se analizan las necesidades y el potencial de la movilidad urbana, ni de qué forma las inversiones pueden contribuir a los objetivos relacionados con el cambio climático. Los correspondientes planes de movilidad urbana sostenible deben ser coherentes con un plan general de calidad del aire. Las inversiones previstas se enumeran sin indicar de ningún modo cómo se incluirán en un plan de movilidad urbana, ni el impacto directo de las acciones en la reducción de emisiones (pp. 76-77). El análisis y la correspondiente estrategia deben incluir medidas para fomentar la adhesión de los usuarios a los planes de movilidad.
- Hay que dar más información sobre los planes en favor de los vehículos de bajas emisiones (la Comisión reitera que los vehículos individuales, como los automóviles particulares, no serán objeto de cofinanciación). También se contempla la financiación de la infraestructura verde, para la que hay que garantizar y justificar que se ajuste a la definición de infraestructura verde que figura en la Comunicación de la Comisión COM(2013) 249 final.
- Deben detallarse más las necesidades y el potencial de eficiencia energética en España (censo y características de los edificios, potencial de ahorro, redes urbanas de calefacción o refrigeración, viviendas sociales para consumidores vulnerables en riesgo de pobreza energética, etc.). Hay que demostrar de qué manera las intervenciones propuestas para la eficiencia energética maximizarán el potencial de ahorro y la creación de empleo, fomentando los contratos de rendimiento energético. En lo tocante a las medidas de eficiencia energética, el punto sobre desarrollo urbano sostenible incluye acciones relacionadas tanto con el OT 4 (acciones específicas) como con el eje

prioritario 12 (acciones integradas). Hay que aclarar qué objetivos persiguen estas acciones específicas en el OT 4, que debe centrarse en un número reducido de acciones de gran impacto. Debe garantizarse y describirse la coordinación de las medidas que se apliquen en virtud del OT 4 y del eje prioritario 12. El AA debe seguir un enfoque integrado: en un edificio deben hacerse otras mejoras al mismo tiempo que las de eficiencia energética. Conviene estimular la renovación en profundidad, incorporando todas las tecnologías de ahorro energético disponibles al renovar edificios.

- Hay que explicar mejor los mecanismos de coordinación entre las administraciones central, regional y local. Se hace una breve referencia a las estructuras de coordinación (p. 77), pero sin explicitar cómo garantizar la coherencia general y alcanzar los resultados esperados de eficiencia energética y fuentes de energía renovables.
 - Se menciona el posible recurso a instrumentos financieros para fuentes de energía renovables y eficiencia energética (p. 77), lo que habrá que detallar en los programas. Los ámbitos de intervención deben diferenciar entre las subvenciones y los instrumentos financieros de apoyo a las acciones de eficiencia energética y las tecnologías de fuentes de energía renovables. La intensidad de la financiación de la UE debe reflejar las condiciones económicas de los grupos destinatarios y los ahorros de energía previstos.
 - Algunas de las medidas propuestas [como «la renovación de las instalaciones de producción de energía eléctrica» (p. 76)] no deben dirigirse a cofinanciar el mantenimiento, sino centrarse en la electricidad generada de fuentes renovables.
 - La propuesta de intervención relacionada con la distribución, el almacenamiento y la transmisión de energía (interconexión de Baleares y Ceuta con la Península, interconexiones entre islas en Canarias, e instalación de centrales hidráulicas reversibles para acumular energía) (p. 74) debe trasladarse al OT 7 (prioridad de inversión e), o justificarse debidamente si se mantiene en el OT 4.
 - El AA debe aclarar si se fomentará la energía oceánica como fuente de energía renovable. En caso afirmativo, debe calcularse qué porcentaje alcanzará del objetivo de 20% de energías renovables para 2020 (p. 22).
 - Entre las medidas de eficiencia energética propuestas, el apoyo a la renovación de las instalaciones de producción de energía eléctrica figura como prioridad. Debe aclararse que se prestará una atención especial a las instalaciones que utilicen energía procedente de fuentes renovables.
 - El objetivo específico 4.5.2 relativo a los sumideros de carbono (p. 34 del anexo del OT 4) debe ser financiado por el Feader, y no por el FEDER.
- OT 5:

- Sería útil analizar mejor las carencias para cuantificar las necesidades, elegir las opciones adecuadas, priorizarlas y justificarlas. Las propuestas de intervención actuales son un mero catálogo de acciones de carácter genérico, que deben priorizarse en función de criterios sólidos.
 - No es pertinente, en el marco de este OT, referirse a los objetivos de reducción de emisiones de Europa 2020. De hecho, las medidas de reducción de emisiones deben enmarcarse en el OT 4 y no en el OT 5, que tan solo se refiere a la adaptación al cambio climático.
 - Para prevenir inundaciones hay que promover lo más posible medidas de retención natural del agua. El AA destaca las medidas de restauración de ríos mediante infraestructuras ecológicas y de drenaje sostenible para mitigar el impacto de las inundaciones, pero el anexo incluye obras hidráulicas estructurales entre las medidas de prevención de los riesgos de inundación. Hay que aclarar este particular, ya que en el marco de este OT las infraestructuras básicas o materiales no son subvencionables (véase el punto 9).
 - Entre las propuestas de intervención, la línea de trabajo nº 2 («Integración de la adaptación al cambio climático en la normativa sectorial») no ofrece ningún valor añadido. Estas medidas podrían figurar en las líneas de trabajo nº 1 (adaptación al cambio climático) o nº 3 (gestión de riesgos desde la prevención).
 - Entre los instrumentos que se utilizarán para mejorar la gestión de las zonas costeras (p. 82) debe mencionarse también la ordenación del espacio marítimo.
 - Las medidas de abastecimiento de agua deben pasarse al OT 6. Si está debidamente justificado que sus objetivos se enmarcan en el OT 5, hay que tener en cuenta los comentarios sobre el abastecimiento de agua hechos en el OT 6.
- OT 6:
 - Dados los limitados recursos disponibles y la necesidad de concentrar la ayuda en las actividades de un posible mayor impacto en el crecimiento sostenible y el empleo (sobre la base de sólidos análisis de costes y beneficios), es vital concentrar esfuerzos en unas pocas prioridades. El AA tiene que detallar los criterios utilizados para lograr una mayor concentración y priorización de las inversiones en este OT.
 - El análisis se centra principalmente en el agua y los residuos. La cuestión de la biodiversidad debe tratarse por separado del principio de «quien contamina, paga». Hace falta más información sobre la situación de la biodiversidad y las principales dificultades para protegerla y sobre Natura 2000. También debe analizarse el patrimonio cultural, ya que se formulan algunas propuestas de intervención.

- En el contexto de la Directiva marco sobre la estrategia marina, debe analizarse el estado del medio marino, y deben anunciarse los objetivos para 2020 y las medidas previstas para alcanzarlos.
- En los ámbitos no directamente contemplados en Europa 2020 (reutilización o reciclado de residuos, población conectada al tratamiento de los residuos o buen estado ecológico de las masas de agua), hay que fijar metas y evaluar lo que falta por alcanzarlas.
- A las medidas propuestas de eficiencia hídrica se les da la misma importancia que al abastecimiento de agua (p. 94). Según el marco estratégico común, la inversión en abastecimiento de agua relacionada con opciones de suministro alternativas solo debe estudiarse una vez agotado el potencial de ahorro de agua y de eficiencia hídrica. Además, hay que incorporar al texto principal del AA los datos sobre pérdidas de agua (el 18 % en 2010).
- No se extraen conclusiones (incluida una evaluación de la eficiencia de las inversiones) de las acciones financiadas en anteriores períodos de programación en el ámbito del agua. Hay que añadir un mapa sobre lo que ya se ha financiado en España con los Fondos EIE, y otro que presente qué zonas urbanas requieren más inversiones en este campo (esta información puede proporcionarse en el anexo del OT 6). Debe darse información sobre las perspectivas de seguir reduciendo el consumo de agua (especialmente en regadíos, donde el consumo ha aumentado en los últimos años). También hay que incluir información sobre la situación y las perspectivas de reutilización de aguas residuales.
- En las propuestas de intervención en el sector del agua, además del plan nacional de calidad de las aguas 2007-2015, hay que mencionar los planes hidrológicos de cuenca como marco de intervención.
- En las propuestas de actuación (p. 92) se hace referencia a la investigación en el ámbito del agua. Hay que aclarar si estas actividades van a financiarse solo con cargo al OT 6 o recurriendo a otros, por ejemplo el OT 1 (en este caso, el ámbito de investigación debe estar cubierto por la correspondiente estrategia regional de investigación e innovación). Lo mismo sucede con la investigación en el sector de los residuos (p. 95).
- Hay que detallar más cómo se realizará la revisión del apoyo al abastecimiento de agua y el tratamiento de las aguas residuales, a fin de garantizar la sostenibilidad financiera a largo plazo en el mantenimiento de la infraestructura.
- También los desechos marinos deben figurar en el enfoque general sobre los residuos (tanto su reducción como su recogida). En la propuesta de intervención sobre la biodiversidad (pp. 97-98), hay que hacer referencia explícita a las zonas marinas protegidas y a los ecosistemas marinos (en consonancia con la Directiva 92/43/CEE sobre los hábitats y con la Directiva

marco sobre la estrategia marina, 2008/56/CE). Hay que prestar una atención particular a la aplicación de la Directiva sobre ordenación del espacio marítimo, con inclusión de las zonas costeras.

- Algunas de las acciones cuya financiación se propone (en el anexo) no son sino de apoyo a la revisión de la legislación (por ejemplo, en prevención o reducción de los residuos), pero este tipo de actuación no es subvencionable. Acciones tales como los «planes integrados puerto-ciudad» no se corresponden con la prioridad de inversión «protección y promoción del patrimonio cultural y natural». El objetivo específico relativo a infraestructura verde ha de tener en cuenta la definición que de esta hace la Comisión (las infraestructuras de transporte de baja emisión –carriles bici– no son infraestructuras verdes).
- OT 7:
 - Dados los limitados recursos disponibles y la necesidad de concentrar la ayuda en las actividades de un posible mayor impacto en el crecimiento sostenible y el empleo (sobre la base de sólidos análisis de costes y beneficios), es vital concentrar esfuerzos en unas pocas prioridades. En este OT, el AA no contiene elementos que claramente concentren y prioricen las inversiones. Tampoco se justifican claramente las intervenciones ni los principales resultados esperados.
 - Sería bueno exponer qué se ha aprendido en cuanto a la utilización de las infraestructuras construidas en la última década, cómo hacer frente a sus gastos de mantenimiento y cuál es la participación del sector privado. Hay que dar información sobre la estructura y las funciones del Observatorio de la infraestructura de transporte (en consonancia con las correspondientes recomendaciones específicas por país para 2013).
 - En su documento de posición, la Comisión considera que las principales prioridades de este OT deben ser promover el transporte ferroviario de mercancías y la intermodalidad, por el mayor impacto socioeconómico de estas inversiones. Por el contrario, no está adecuadamente justificado el énfasis en el tren de alta velocidad para viajeros. Los argumentos en favor de determinadas inversiones no se basan en criterios claros y sólidos (posible impacto en el crecimiento y el empleo, coste de oportunidad de inversiones alternativas en el sector del transporte) sino en los efectos secundarios (como el cambio de los modos de transporte o la continuidad de las actuales inversiones).
 - Sería útil disponer de un análisis específico de cómo la intermodalidad puede contribuir a superar los estrangulamientos existentes y su impacto en la actividad económica, tal vez en el marco de un análisis DAFO renovado y reforzado. En el análisis DAFO solo se menciona a Francia, pero no a Portugal (tramos transfronterizos).

- En la estrategia hay que tener en cuenta lo aprendido en anteriores períodos de programación (eficiencia y sostenibilidad de las infraestructuras, demanda real, evaluación *ex post* de las repercusiones socioeconómicas de las infraestructuras, etc.). En particular, hay que incluir una referencia a la sostenibilidad y el mantenimiento de la infraestructura.
 - El AA debe explicar cómo se buscará la participación del sector privado. No está claro cómo se promoverá el recurso a instrumentos financieros y a asociaciones público-privadas APP para atraer más financiación privada hacia proyectos estratégicos de la infraestructura de transporte de la RTE-T.
 - Puede aumentar la sinergia con el Mecanismo «Conectar Europa». Hay que dar más información sobre la coordinación entre el Mecanismo «Conectar Europa» y el FEDER (ámbitos de intervención específicos de cada fondo y su posible complementariedad).
 - En la propuesta de intervención nº 5 (p. 103) se prevé «compatibilizar la utilización de líneas de alta velocidad y convencionales». Debe aclararse que la prioridad será utilizar líneas mixtas e interoperables y no construir redes exclusivamente de alta velocidad (salvo determinados casos justificados).
- OT 8:
 - De manera general, debe establecerse con mayor claridad la relación entre el análisis, la lógica de intervención y las propuestas. Convendría plantearse agrupar estratégicamente algunos temas (jóvenes, movilidad, trabajo por cuenta propia, economía social, etc.) en el mismo marco con vistas a una mejor coherencia y al enfoque integrado de las acciones. Podrían detallarse más las actuaciones concretas. No se explica suficientemente cómo conseguir la integración sostenible de los jóvenes en el mercado laboral, teniendo en cuenta –entre otros factores– lo segmentado que está y el alto porcentaje de jóvenes que, involuntariamente, trabajan a tiempo parcial.
 - El análisis del contexto es adecuado y están cubiertos los indicadores estadísticos y los grupos destinatarios más pertinentes, pero la fecha de cierre de los datos estadísticos no siempre es la más reciente (por ejemplo, en p. 105, la tasa de empleo en 2013 sería del 58,2 %, según datos de Eurostat; también puede ser necesario revisar el gráfico 32 y utilizar datos anuales en vez de trimestrales). Sería pertinente, a efectos de comparación, aportar indicadores adicionales del desempleo general (el de larga duración, el de personas poco cualificadas) para complementar el gráfico 30 sobre el desempleo juvenil.
 - Hay que hacer un análisis más detallado sobre las causas y consecuencias de la segmentación del mercado laboral, pues España sigue siendo un país con una proporción significativa de trabajadores temporales, especialmente entre los jóvenes y los poco cualificados, y se espera que las intervenciones de los Fondos EIE creen oportunidades de empleo sostenible.

- En el análisis del desempleo juvenil deben figurar también los datos pertinentes sobre las transiciones en la población activa juvenil (jóvenes que ni trabajan ni están integrados en los sistemas de educación y formación –ninis–, trabajadores migrantes y trabajadores desanimados).
- El documento hace referencia a las medidas adoptadas en el último período en seguimiento de la reforma del mercado laboral, pero no comenta los avances o las medidas previstas para la reforma de las políticas activas del mercado laboral ni la modernización de los servicios públicos de empleo. Hay que presentar, por lo tanto, una visión de conjunto más coherente de la mayor relevancia y pertinencia de los servicios públicos de empleo.
- Las intervenciones relativas a la cooperación de los sectores público y privado de los servicios de empleo deben abordarse en la prioridad de inversión 8.7 sobre la modernización de las instituciones del mercado laboral, ya que incluye a ambos sectores (las acciones de intermediación solo se mencionan para las agencias privadas en la prioridad de inversión 8.1, y no se especifica el papel de los servicios públicos de empleo en este proceso).
- Hay que elaborar más las medidas de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y deben actualizarse los datos. También hay que explicar cómo pretende la Estrategia abordar a medio y largo plazo la alta temporalidad, el subempleo y el trabajo a tiempo parcial no deseado entre los jóvenes.
- Existen algunos solapamientos entre diferentes OT (especialmente entre el 8 y el 9, por lo que se refiere a las políticas activas del mercado laboral para los grupos vulnerables. Para evitar esto y reforzar la concentración temática, deben definirse mejor los tipos de acción y sus beneficiarios.
- No está completo el punto sobre la distancia a los objetivos de empleo de la Estrategia Europa 2020. El cambio de modelo productivo no ha sido suficientemente explicado–; hay que identificar claramente los sectores con mejores perspectivas de crecimiento y empleo, y debe describirse el proceso de cambio y redistribución (acciones de formación sectoriales, o cooperación entre el mundo empresarial y el académico). Convendría señalar cómo se implicará al sector empresarial activamente (formación en materia de calidad, períodos de prácticas y aprendizaje profesionales, etc.). Hay que detallar las oportunidades de empleo ecológico.
- Debe reforzarse el análisis sobre la necesidad de desarrollar nuevas competencias en TIC, empleos verdes, etc., incluyendo las repercusiones que se esperan, cuantificadas en términos de creación de empleo.
- El análisis DAFO parece tratarse como ejercicio independiente, sin engarce suficiente con la lógica de intervención posterior. El análisis DAFO abarca muchos ámbitos clave, aunque podrían racionalizarse algunos de los elementos y revisarse las duplicaciones (abandono escolar prematuro en D3 y

D9, flexibilidad interna en F4 y F6, migración en los puntos A8 y A9, autoempleo en O5 y O14).

- Hay que establecer claramente la distinción entre las acciones de la Iniciativa de Empleo Juvenil y las acciones normales del FSE. Tampoco está claro cuáles de las acciones financiadas por el FSE están dirigidas a los jóvenes que no son «ninis» ni a los que tienen entre 25 y 29 años. Las autoridades españolas parecen limitar el grupo destinatario de la prioridad de inversión general específicamente a los «ninis». Por otra parte, la interpretación que las autoridades españolas hacen del grupo destinatario de la garantía juvenil parece limitarse a los menores de 25 años que no trabajan ni siguen una formación, lo que no se ajusta a la Recomendación del Consejo garantizar sobre la garantía juvenil.
- Hay que detallar mejor las medidas por el empleo de las mujeres y la igualdad de oportunidades, la conciliación, la corresponsabilidad y la reducción de la diferencia salarial, aclarando cómo se perseguirán los objetivos. Convendría también explicar más la coordinación entre las actividades de los OT 8 y 9 sobre la igualdad de trato y la no discriminación.
- No está claro el marco estratégico para las acciones sobre el envejecimiento activo, teniendo en cuenta que la estrategia española sobre envejecimiento activo (55+) concluye en 2014. Las acciones de este ámbito parecen muy generales y deben concentrarse más las propuestas.
- La importancia que se concede a la modernización de los servicios públicos de empleo no parece estar suficientemente desarrollada (las acciones tampoco), teniendo en cuenta el énfasis en la modernización de las instituciones del mercado laboral y de los servicios de empleo, y también a la luz de las recomendaciones específicas por país. Debe incluirse aquí el nuevo marco de cooperación entre los servicios públicos de empleo y los privados y el futuro portal único de empleo.
- Es poco clara la programación de iniciativas de autoempleo y emprendimiento en la propuesta de intervención sobre los servicios públicos de empleo (7), puesto que casi todas deben abordarse en la intervención sobre emprendimiento (3) y, en parte, en la prioridad de inversión dedicada a la Iniciativa de Empleo Juvenil, cuando esta sea la población destinataria.
- Las medidas de movilidad laboral tienen que definirse más claramente. En términos generales, las medidas de movilidad en el OT 8 parecen referirse únicamente a la movilidad externa, y no queda claro si también cubren la movilidad entre regiones. Las intervenciones relativas al ajuste del mercado de la vivienda como «permutas de viviendas», «captación de viviendas deshabitadas» o «alojamientos transitorios» solo podría tener repercusiones indirectas en el empleo; deben evitarse y sustituirse por medidas directas de movilidad laboral.

- Hay que abordar los retos y necesidades específicos de movilidad de mano de obra de sectores marítimos en declive (pesca o construcción naval) a otros con potencial (biotecnología marina o acuicultura). La necesidad de mejorar las capacidades de movilidad de los pescadores a otros sectores se aborda indirectamente en el OT 3 (p. 67), en relación con la necesidad de desarrollar actividades complementarias para los pescadores. No obstante, el AA debe ser más explícito en cuanto a la necesidad de apoyar una formación específica en este ámbito en el OT 8. En este último, tal vez convenga revisar cómo están agrupadas estas actividades en la prioridad de inversión 8.5 (OE 8.5.3, 8.5.4, 8.5.5 y 8.5.7) para evitar posibles solapamientos. También hay que explicitar la relación con otras acciones de movilidad.
- Si bien es cierto que algunas de las cuestiones analizadas guardan relación con los temas y objetivos específicos formulados en el anexo, no se indica expresamente por qué estos últimos se han elegido como prioridad ni cómo van a abordarse. Los indicadores son muy generales y no cuantificables («avanzar», «aumentar por encima del valor actual», etc.).
- OT 9:
 - De manera general, debe establecerse con mayor claridad la relación entre el análisis, la lógica de intervención y las propuestas. Hay que afinar el análisis socioeconómico –especialmente el DAFO– para poder establecer medidas y prioridades políticas mejores y más operativas, y para identificar con claridad las disparidades regionales y los retos.
 - Con respecto a los borradores anteriores, el AA no contiene acciones concretas en el objetivo específico 9.2.1 para integrar a comunidades marginadas, como los gitanos. Estas acciones deben estar directamente relacionadas con los objetivos de la estrategia nacional de integración de los gitanos.
 - Las propuestas de intervención en este OT deben basarse en la correspondiente descripción de las necesidades. En el caso de las inversiones en infraestructura social y sanitaria, tales necesidades deben estar definidas en el plan nacional de acción para la inclusión social y en la estrategia sanitaria establecida en el marco de la condición *ex ante*. Además, las inversiones en infraestructuras sociales y sanitarias –incluida la vivienda– tienen que tener en cuenta el cambio demográfico.
 - Las propuestas de reducción de la pobreza se limitan a las acciones de empleo activo y de educación, sin apenas mencionar la economía social ni las empresas sociales. Estas inversiones deben guardar relación con una estrategia para impulsar el crecimiento y la creación de empleo entre grupos vulnerables bien definidos, y orientarse en función del análisis de las disparidades y desigualdades.

- El acceso a la vivienda, la educación y la sanidad se menciona de modo genérico, sin vincularlo con el plan nacional de acción para la inclusión social (PNAIN, de 13 de diciembre de 2013), con la estrategia nacional para la integración de los gitanos (de 2 de marzo de 2013), ni con la estrategia nacional o las estrategias regionales de salud.
- Los indicadores utilizados para medir la pobreza y la marginación deben actualizarse con los datos más recientes disponibles. Deben definirse y cuantificarse los grupos vulnerables, incluidos los procedentes de flujos migratorios.
- Como medidas políticas, el documento solo se refiere al PNAIN, pese a que debería mencionar otros planes y evoluciones, tales como el plan estratégico nacional de infancia y adolescencia (PENIA), la estrategia nacional para la integración de los gitanos o la estrategia de salud.
- El análisis sobre la distancia a los objetivos de Europa 2020 no es específico. Hay que completarlo con más información sobre la manera en que las distintas medidas adoptadas pueden tener un impacto en el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social. No figuran las cifras de 2012, ni se menciona la relación de las actividades con las recomendaciones específicas para España o con el programa nacional de reformas correspondientes a 2013 (que sí se menciona en el OT 8).
- Sería útil disponer de la referencia al análisis sobre la participación de los grupos vulnerables en el mercado laboral (OT 8) para comprender mejor qué ámbitos o qué medidas van a financiar las intervenciones de los Fondos EIE.
- Hay que detallar más las propuestas de intervención, de alcance demasiado amplio, y relacionarlas más claramente con el análisis DAFO, las prioridades de inversión y los objetivos específicos previstos para los distintos programas. Debe reconsiderarse la cobertura de las distintas intervenciones que se proponen, pues parece haber solapamiento (por ejemplo, el acceso a los servicios aparece en varias propuestas). Se debe dar prioridad a las acciones que reducirán directamente la pobreza o la marginación; en cambio, no deben considerarse prioritarios los servicios generales de apoyo básico ni los regímenes de renta mínima.
- Es importante reconsiderar la organización de los objetivos específicos establecidos en el anexo —parece haber solapamientos entre las diversas prioridades de inversión— y ofrecer un planteamiento coherente al especificar y priorizar las acciones. Faltan los resultados previstos y los indicadores.
- Las diversas acciones relativas a los itinerarios integrados podrían combinarse en una acción principal de una única prioridad de inversión en la que se describan sus principales elementos y los subgrupos destinatarios. Como ya se ha indicado en las propuestas de intervención, España debe indicar más

claramente qué tiene la intención de financiar en el marco de los regímenes de apoyo a los ingresos. También hay que reconsiderar la inclusión en este OT de las medidas para promover la movilidad de los jóvenes.

- OT 10:
 - El texto de este punto debería partir del análisis de la situación y los retos del país para llegar a sentar las bases de la lógica de intervención y de las medidas que se proponen. En cambio, no se hace un análisis de las capacidades educativas y el aprendizaje permanente ni de las necesidades para fomentar las TIC y la competencia digital en la educación y la formación. Hay que incluir en el análisis la cuestión de la inadecuación de las capacidades, además de información sobre la evolución de los niveles de empleabilidad de la población con alta cualificación. No es necesario presentar una descripción general del sistema educativo nacional.
 - Los elementos del análisis DAFO deben estar claramente relacionados con las intervenciones previstas y los resultados esperados. Puede ser preciso revisar algunas fortalezas (que España gaste más en educación o que los salarios de los profesores sean superiores a la media de la OCDE no son fortalezas en términos relativos, dado el bajo rendimiento del sistema educativo).
 - Las intervenciones en formación (cursos sobre TIC o competencias lingüísticas) deben guardar relación con cualificaciones nacionales o europeas reconocidas que puedan facilitar el acceso al mercado laboral.
 - Las propuestas de intervención en este OT deben basarse en la correspondiente descripción de las necesidades y tomar en consideración las disparidades regionales, el cambio demográfico y el análisis de los grupos vulnerables, en particular por lo que respecta a las medidas para combatir el abandono escolar prematuro y las inversiones previstas en infraestructuras de educación y formación. Hay que velar por la coherencia entre las intervenciones en infraestructura en este OT y el resto de las necesidades de intervención para lograr un efecto multiplicador.
 - Los objetivos específicos que se indican parecen demasiado genéricos, y conviene analizar más las acciones agrupadas en cada uno de ellos para evitar solapamientos y aumentar la eficacia de las inversiones.
 - El análisis se centra en la reforma de los itinerarios de educación y formación profesionales como solución al elevado abandono escolar prematuro. Se exploran bien sus motivos y consecuencias, pero deben desarrollarse más cuidadosamente y hay que presentar las fuentes de información que subyacen al análisis. Es preciso un análisis más exhaustivo de todas las posibles medidas contra el abandono escolar prematuro. Hay que evaluar toda la gama de medidas de prevención, de intervención y compensatorias. También hay que presentar un análisis adecuado del proceso de control, para

poder seleccionar los elementos que puedan recibir cofinanciación de los Fondos EIE.

- Del análisis realizado en los OT 8 y 10 se desprende que España no tiene intención de apoyar el desarrollo y la mejora de la calidad de la atención a la primera infancia (0-3 años). Esta opción tiene que justificarse, pues tiene repercusiones importantísimas en la mejora de la participación de la mujer en el mercado laboral, como también –indirectamente– en la futura disminución del abandono escolar prematuro.
- Las fortalezas presentadas en el análisis DAFO deben estar claramente relacionadas con los resultados esperados. Puede ser preciso revisar algunas fortalezas (que España gaste más en educación o que los salarios de los profesores sean superiores a la media de la OCDE no son fortalezas en términos relativos, dado el bajo rendimiento del sistema educativo).
- En el análisis no se menciona la recomendación específica nº 5 que se hizo a España en 2013, relativa a la educación.
- No está claro cómo continuarán las medidas anteriormente financiadas en los programas de refuerzo, orientación y apoyo. Los alumnos en riesgo de abandono escolar prematuro necesitan medidas concretas de apoyo que vayan más allá de los nuevos programas de formación profesional básica.
- En general, la estructura del texto de las nueve propuestas de inversión debe ajustarse a la lógica de las cuatro prioridades de inversión del OT 10 que establece el Reglamento del FSE.
- En varias de las prioridades de inversión, las acciones no son lo bastante detalladas ni parecen apropiadas para alcanzar el conjunto del objetivo específico. Los objetivos específicos definidos tienen que tener títulos claros que se correspondan con las medidas previstas en cada uno de ellos. Hay que evitar los solapamientos y la repetición de la misma medida en diferentes objetivos específicos.
- La acción «Anticipación de la elección y nuevos itinerarios en 3º y 4º de ESO» de la propuesta de intervención 1 no es clara, pues hace referencia a un cambio jurídico, y no a las actividades que vayan a financiar los Fondos EIE.
- No está suficientemente explicada la relación entre el sistema universitario y el sector empresarial. En general, las acciones relativas a las universidades deben tener en cuenta la relación con el sector empresarial y dar prioridad a determinados sectores productivos y ámbitos científicos en consonancia con las correspondientes estrategias de especialización inteligente. De manera general, las acciones relacionadas con la investigación pueden abordarse mejor en el OT 1 que en el OT 10.
- Tiene que justificarse la financiación de los contratos de profesores universitarios como prioridad. El posible reembolso con cargo a los Fondos EIE

de las tasas académicas de estudios de doctorado tiene que limitarse a los doctorandos en situación socialmente vulnerable.

- Convendría disponer de una explicación clara de la intervención de los Fondos EIE prevista para la recualificación y mejora de las competencias (también de los trabajadores de mayor edad) y el aprendizaje permanente, en particular con vistas a las reformas previstas. Hay que aclarar la propuesta nº 3, «mejora de las capacidades de los trabajadores» (si se trata de aprendizaje permanente, debe orientarse a intervenciones más estructuradas).
- El análisis de los resultados estimados debe cuantificarse mejor. No hay elementos ni pruebas que respalden los datos presentados, y no queda clara la finalidad del cuadro «escenarios de consolidación». En particular, hay que explicar minuciosamente el incremento estimado (del 1,9 al 10,0) del porcentaje de la población con un certificado de educación y formación profesional básica.
- OT 11:
 - Hay que explicar por qué no se recurre a los Fondos EIE para la reforma de la administración pública, indicando, en particular, que las actividades al respecto relativas a la recomendación específica se realizarán en el marco nacional.
- Eje prioritario 12 (desarrollo urbano sostenible):
 - En relación con el marco jurídico, debe mencionarse explícitamente que las competencias necesarias para poner en marcha una estrategia integrada se delegarán en los organismos locales, explicando cómo y en qué medida. En este punto falta el vínculo entre el nuevo marco jurídico y los proyectos integrados (¿Es una oportunidad o una amenaza? ¿Cómo ha de abordarse?). Por eso, en el punto «Eje de desarrollo urbano sostenible» (p. 149), conviene suprimir la línea: «...según el marco competencial que define la Ley 27/2013...».
 - Después del análisis DAFO hay que incluir un punto en el que se extraigan las necesarias conclusiones.
 - En la estrategia urbana (p. 145) sería muy útil mencionar, en cada objetivo estratégico, la lista de objetivos (como alternativa a las posibles acciones). Así se llegaría más fácilmente a una estrategia, más que a una lista cerrada de medidas concretas sin relación entre sí.
 - Debe reforzarse el enfoque integrado dedicándole un punto entero. Debe abordarse la dimensión urbana de los distintos objetivos, así como el vínculo que existe entre ellos. El hecho de que una estrategia o proyecto contenga varios OT no dice nada sobre la aplicación efectiva del enfoque integrado. Debe hacerse mención específica a la gobernanza multinivel y a los planteamientos participativos e innovadores.

- A la nueva plataforma de iniciativas urbanas se le otorga un cometido fundamental, por lo cual, su organización y composición tiene que ir más allá de una agrupación de funcionarios de los diversos ministerios o niveles de gobierno. Para que esta plataforma sea de utilidad para las zonas urbanas que aplican estrategias integradas, en ella deben participar expertos y profesionales de muchos sectores, así como representantes de los sectores público y privado.
- Al igual que en el caso del desarrollo sostenible urbano (p. 146), conviene tratar los proyectos urbanos sostenibles integrados (artículo 7 del Reglamento del FEDER) por separado, dada su especificidad.
- El AA debe presentar la relación entre las acciones urbanas gestionadas por las regiones y las gestionadas de forma centralizada. Sería aconsejable tener para todas ellas una estrategia global y exhaustiva, para alcanzar una masa crítica y explotar las economías de escala. Hay que explicar asimismo cómo se coordinarán todas las inversiones –integradas o sectoriales– urbanas. La simple mejora de la actual red de iniciativas urbanas no parece ser suficiente para garantizar la eficacia de la gobernanza horizontal y vertical.
- En materia de desarrollo urbano integrado, la selección debe efectuarse a escala de las estrategias. A continuación, las autoridades urbanas deben ser responsables, al menos, de la selección de las operaciones. Las estrategias integradas deben abordar «los problemas económicos, medioambientales, climáticos, demográficos y los desafíos sociales que afectan a las zonas urbanas, teniendo en cuenta la necesidad de promover los vínculos entre el medio urbano y el rural». Esto quiere decir que la estrategia ha de ser global, y que los proyectos deben incluir al menos dos OT.
- En este punto del AA han de incluirse los criterios de selección de las estrategias. Debe estudiarse la inclusión del OT 3 en vez del OT 5 entre los propuestos para la estrategia de desarrollo urbano. Todas las medidas destinadas a promover la revitalización económica de una ciudad implican trabajar con pequeñas empresas locales, lo que hace necesario el OT 3 para poner en práctica muchas estrategias urbanas. Por el contrario, en el OT 5 no se presenta información sobre el cumplimiento de las correspondientes EAC a nivel central.
- Eje prioritario 13 (Canarias como región ultraperiférica):
 - La información del OT 7 (p. 134) es demasiado general e imprecisa: «*se hace necesario potenciar las inversiones de aquellas infraestructuras de transportes que hagan posible esa cohesión e integración interinsular (puertos, aeropuertos, carreteras e infraestructuras de transporte terrestre, etc.)*». Tienen que justificarse debidamente todas las infraestructuras que vayan a ser cofinanciadas, y hay que garantizar su sostenibilidad.

- Todas las referencias al artículo 11 del Reglamento del FEDER deben sustituirse por referencias al artículo 12.
- La protección de la biodiversidad marina y el desarrollo de la economía azul se mencionan como retos en el análisis (p. 131) pero no aparecen reflejados en los correspondientes OT.
- En el OT 9 (p. 135) proponemos modificar el último párrafo del siguiente modo: *«en materia de formación y empleo, se hace necesario realizar actuaciones que faciliten la integración de estos colectivos mediante, entre otros, el fomento de la movilidad para la búsqueda activa de empleo entre islas y en otras Comunidades Autónomas o países de la Unión Europea, así como el refuerzo de actuaciones de formación orientadas específicamente a la búsqueda de empleo, etc.»*. Además, las inversiones en este OT deben priorizarse partiendo de los correspondientes análisis y estrategia para el sector sanitario, que faltan.

Resumen de las principales conclusiones de la evaluación ex ante del AA (punto 1.2 del AA)

37. El punto 1.2 del AA debe presentar las principales conclusiones de la evaluación *ex ante* del AA, en curso, que cubran todos los temas del anexo. Las recomendaciones finales han de presentarse de modo preciso y estructurado, junto con las medidas adoptadas o por adoptar con vistas a su aplicación. Convendría justificar la independencia funcional del equipo encargado de esta evaluación.

38. La evaluación *ex ante* también contendrá:

- la coherencia o convergencia del AA con el CPP (p. 155);
- los acuerdos de partenariado y gobernanza multinivel en relación con el código de conducta (en particular, cómo se han tenido en cuenta las opiniones de los asociados);
- las medidas de simplificación señaladas en el CPP, en particular la reducción del número de organismos intermedios y la separación de los gastos centrales y regionales en distintos programas;
- la coherencia interna de los programas;
- la integración de la sostenibilidad y el cambio climático (mitigación y adaptación) en los diversos OT (en consonancia con el punto 51);
- las sinergias entre las intervenciones de los Fondos EIE y con otros instrumentos pertinentes, nacionales y de la UE.

Objetivos temáticos seleccionados y principales resultados esperados para cada uno de los fondos EIE (punto 1.3 del AA)

39. La información del punto 1.3 del AA no constituye una justificación adecuada de la selección de los 10 OT. Esta justificación debe provenir directamente del análisis de las disparidades, las necesidades de desarrollo y el potencial de crecimiento y basarse en argumentos concluyentes. El hecho de que España figure en posiciones relativamente altas en varios indicadores (p. 163). no constituye, por sí mismo, una prueba de su potencial. Del mismo modo, tampoco se explica el aporte concreto de cada OT a la liberación de tal potencial. Argumentar que las disposiciones normativas sobre concentración temática son la causa principal del cambio en el perfil inversor de España para los próximos años es bastante decepcionante, pues se hace caso omiso de las necesidades y el potencial del país, que de todos modos habría que afrontar aun sin el apoyo de los Fondos EIE. También es especialmente preocupante la afirmación de que «habrá una continuidad en los objetivos fuera de concentración temática» (p. 164), que reitera la reticencia a aceptar voluntariamente la inevitable evolución hacia un modelo de desarrollo más inteligente, sostenible e integrador.
40. Hay que indicar los principales resultados esperados para cada uno de los Fondos EIE (pp. 165-168). Cuando más de un fondo pueda contribuir a alcanzar un resultado, debe señalarse la contribución de cada fondo. El cuadro de la página 165 debe actualizarse para que aparezca la contribución del FEMP al OT 4.
41. De modo general, los resultados previstos para cada OT están mal cuantificados y carecen de ambición (especialmente los relativos a los OT 5, 6 y 7). La mayoría de los indicadores hacen únicamente referencia a «avanzar en la dirección adecuada», pero no fijan un objetivo concreto para 2020. Al cuantificar los resultados esperados se podría evaluar la idoneidad del importe indicativo por asignar a cada OT. En algunos casos faltan los valores de base o no están justificados (véase la correspondiente recomendación de los evaluadores *ex ante* en p. 159). Asimismo, según la evaluación *ex ante* (cuadro 3.4), los indicadores 2.1.1, 2.1.2, 3.2.2 y 9.2.1 no se consideran suficientemente rigurosos, y su frecuencia no es satisfactoria. Los indicadores específicos relativos a la adaptación al cambio climático (que también se podrían utilizar en otros OT), a los residuos y al agua son demasiado genéricos y deben mejorarse. Por último, no se presentan indicadores específicos ni resultados esperados en materia de biodiversidad.

Asignación indicativa a nivel nacional por OT para los Fondos EIE (punto 1.4 del AA)

42. Además de lo dicho en la parte I, en el importe indicado de las distintas asignaciones se han detectado las siguientes incoherencias, que deben justificarse o corregirse:
- entre los importes de la política de cohesión (FEDER+FSE) previstos en el AA y los indicados en la Decisión de Ejecución C(2014) 2082 de la Comisión, de 3.4.2014;
 - entre los importes que figuran en los cuadros 1.4.1 y 1.10 y los de la base de datos SFC 2014 (los importes presentados en el AA han de coincidir siempre con los de SFC 2014);
 - entre las tablas 8 y 11 del AA en cuanto al importe para asistencia técnica del FSE (además, la última columna de la tabla 11 debe indicar el porcentaje que

representan los importes asignados a la asistencia técnica en la asignación total de los fondos);

- la participación mínima del FSE (tabla 10) es del 27,7 %.

Principios horizontales y objetivos transversales (punto 1.5 del AA)

43. El pleno respeto del principio de partenariado y su aplicación (punto 1.5) es la piedra angular de las intervenciones de los Fondos EIE. La Comisión recomienda encarecidamente que se haga referencia al código de conducta, marco en que se aplicará este principio de manera concreta. El AA debe explicar cómo se han seleccionado los socios (¿con qué criterios se han seleccionado diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o ayuntamientos?; ¿han participado representantes de las organizaciones de agricultores?), así como los principales resultados de las consultas con todos ellos, y de qué manera se han tenido en cuenta sus aportaciones. La información del AA (p. 174) es demasiado genérica e imprecisa y no aborda concretamente estas cuestiones. Hay una errata en la p. 172 (el Consejo de Ministros fue informado el 21 de marzo de 2014 y no el 21 de marzo de 2012).
44. La igualdad de género figura en el documento principal, y su ámbito de aplicación general parece adecuado. Sin embargo, no se dan ejemplos de cómo garantizar en la práctica este principio al adoptar los criterios de selección y seguimiento de las operaciones. El planteamiento general para garantizar la no discriminación y la igualdad de trato en la ejecución de los Fondos EIE debe basarse en el conjunto de criterios expuestos en los reglamentos; el AA debe garantizar su pleno respeto.
45. El punto 1.5.3 sobre desarrollo sostenible debe mejorarse evitando las generalizaciones y destacando acciones concretas programadas para incorporar la sostenibilidad a todo el AA y a los programas. Hay que tener en cuenta todos los elementos de este principio (medio ambiente, eficiencia de los recursos, reducción del cambio climático y adaptación al mismo, biodiversidad y protección de los ecosistemas, resiliencia ante las catástrofes y prevención y gestión de riesgos). Por lo que respecta a la incorporación de este principio a los programas, conviene añadir algunos elementos (contratación pública ecológica, inclusión de enfoques como el de análisis de costes y beneficios, evaluación de las opciones con un uso más eficaz de los recursos, sistemas de gestión medioambiental, etc.). Hay que explicar la aplicación concreta de los principios de «quien usa, paga» y «quien contamina, paga» al transporte, el suministro de agua, la gestión de los residuos y la infraestructura de aguas residuales. También debe abordarse aquí la protección de los recursos pesqueros, y cómo pueden los Fondos EIE fomentar todas las acciones que puedan contribuir a tal protección (selectividad de las artes de pesca, formación de los pescadores en técnicas de pesca que mejoran la selectividad, zonas marinas protegidas, pesca sostenible, etc.). Por último, hay que completar la información sobre los indicadores medioambientales, explicando cómo se garantizará su seguimiento y describiendo los correspondientes mecanismos de notificación.

46. El principio de accesibilidad se ha abordado desde diferentes perspectivas. El análisis del acceso a los transportes y las TIC parece suficiente, mientras que el acceso al empleo debe desarrollarse. Además, la accesibilidad también debe abordarse desde otras perspectivas (educación, participación, igualdad, protección social y asistencia sanitaria). Aunque las medidas que se adopten para poner en práctica este principio no hayan de describirse hasta la fase de programación, el AA debe dar cierta información sobre el proceso global, su evaluación y su impacto. Hay que aclarar la referencia al transporte marítimo en relación con la implantación de autobuses con plataforma baja (¿se refiere a la adaptación de los buques con el fin de mejorar su accesibilidad, o se refiere a los autobuses?).
47. Aunque se tiene en cuenta el cambio demográfico, la información facilitada hace referencia principalmente a los jóvenes y a las personas de edad avanzada. Para evaluar mejor la repercusión de las políticas públicas en este ámbito, debe darse más información sobre las previsiones demográficas para la próxima, con inclusión de los flujos migratorios. Hay que tener más en cuenta las disparidades territoriales en lo que respecta a la demografía. Por último, la estrategia presentada por varias regiones debe ser confirmada como estrategia nacional, con la debida justificación.
48. El contenido del punto 1.5.6 del AA es muy similar al de «mitigación y adaptación al cambio climático» (p. 181) del punto 1.5.3 sobre desarrollo sostenible. Conviene fusionar ambas secciones en una sola.

Lista de programas de los Fondos EIE con las asignaciones anuales indicativas por Fondo (punto 1.6 del AA)

49. Las asignaciones financieras indicativas por Fondo EIE y por programa deben justificarse.
50. Falta todavía la asignación total del programa del FEMP, así como su desglose anual.
51. En términos generales, la estructura de los programas del FSE se ajusta a la del período 2007-2013 en lo que respecta a los programas operativos nacionales y regionales. Sin embargo, no se presenta ningún análisis sobre la idoneidad de tal estructura. También faltan por justificar las asignaciones de todos los programas operativos regionales del FSE, las del programa operativo de empleo, formación y educación y las del programa operativo de inclusión social de los años 2014 y 2015 –que son significativamente inferiores a las de años posteriores—. El programa operativo de empleo juvenil tiene que mencionar la cofinanciación por la Iniciativa de Empleo Juvenil.

Transferencia de fondos estructurales entre categorías de región (punto 1.7 del AA)

52. Si se aplica el artículo 93, apartado 2, del RDC, hay que cumplimentar el cuadro y justificarlo. En caso contrario, debe indicarse explícitamente que no se aplica. Concretamente, debe explicarse y justificarse debidamente cualquier desviación de los importes indicados en la Decisión de Ejecución C(2014) 2082 de la Comisión, de 3.4.2014.

Reserva de eficacia (punto 1.10 del AA)

53. Faltan por completar los importes (del Feader y del FEMP).

54. Hay que unificar la terminología (coexisten «reserva de eficacia» y «reserva de rendimiento»).

Coordinación de los Fondos EIE y otros instrumentos nacionales o de la UE, incluido el BEI (punto 2.1 del AA)

55. Véanse las observaciones de la parte I. Además, si ya existen o van a crearse grupos regionales de coordinación, hay que indicar su cometido.

56. Hay que detallar más la descripción de los mecanismos de coordinación entre los Fondos EIE y otros instrumentos nacionales y de la UE, y entre estos y el BEI (la información sobre el BEI debe mencionar la posibilidad de recurrir a un préstamo puente para cubrir la cofinanciación nacional). La coordinación y las sinergias son especialmente pertinentes en el contexto de la economía azul. En el AA deben introducirse, entre otras, las siguientes referencias específicas:

- los mecanismos de coordinación entre el FSE y el FEAD (fondo de ayuda europea para las personas más desfavorecidas), describiendo la coherencia de los sistemas de gestión y control de ambos;
- los mecanismos de coordinación entre el FSE y el fondo de asilo, migración e integración;
- hay que mencionar la posibilidad de utilizar los Fondos EIE en el marco de proyectos integrados LIFE relativos al medio ambiente y al cambio climático (con la denominación correcta LIFE –y no LIFE+– en la tabla 1 del punto 2.1.1 y del programa LIFE, mencionado en el anexo de acrónimos –«Programa de la UE que apoya proyectos de medioambiente y conservación de la naturaleza, mitigación del cambio climático y adaptación a él»–).

57. Como las redes temáticas propuestas son similares a las del período 2007-2013, el AA debe incluir una breve evaluación de su eficacia y de la experiencia adquirida. Hay que estudiar la opción de crear una red marítima (o, como alternativa, de extender la red rural a los asuntos marítimos). En particular, el AA debe explicar cómo se coordinará la planificación de las actividades entre los fondos y los programas, con vistas a la oportuna financiación de los proyectos comunes y para maximizar el impacto de las operaciones. También hay que explicitar los mecanismos para ayudar a los solicitantes y beneficiarios a utilizar los fondos de forma complementaria.

Resumen de la evaluación del cumplimiento de las condiciones ex ante aplicables a escala nacional (punto 2.3 del AA)

58. La Comisión considera que por ahora, y con la información de que dispone, todavía no se cumplen –o, al menos, la información presentada no las expone– las siguientes EAC aplicables, que el AA tiene que presentar respetando todos los criterios de cumplimiento que figuran en el anexo XI del RDC. También se han detectado algunas incoherencias entre el índice general del AA y los documentos justificativos del anexo, que dificultan la evaluación. Hay que velar por que el índice del AA presente todos los criterios de cumplimiento, mientras los documentos justificativos completan la información. Se exponen a continuación los principales elementos de incumplimiento para los que debe presentarse un plan de acción.

- 1.1: Insuficiente información sobre la estrategia nacional relativa a: 1) la descripción del proceso de priorización o eliminación y de la implicación de los interesados; 2) cómo se adaptan a las necesidades de las empresas, las pymes en particular, las medidas indicadas para estimular la I+D privada (descripción del proceso de descubrimiento de oportunidades empresariales); 3) el mecanismo de seguimiento, concretamente qué se hará de los resultados del mismo, y el mecanismo previsto de revisión de la estrategia; 4) el marco presupuestario, que solo llega hasta 2016 (hace falta información hasta 2020, o bien hay que contemplar un plan de acción para cumplir este criterio). Además, falta información sobre las distintas fuentes de financiación (nacional, de la UE y de otras fuentes, según proceda), con los importes indicativos de los recursos presupuestarios disponibles para I+D+i, así como una explicación sobre cómo explotar las sinergias entre las distintas fuentes de financiación europeas, nacionales y regionales (en particular medidas ascendentes y descendentes en relación con Horizonte 2020). Están incompletas las referencias a las RIS³ regionales. En el caso de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, si se contemplan inversiones del FEDER en el OT 1 en sus correspondientes programas operativos regionales, estos han de ser coherentes con una estrategia nacional o –si existe– con una RIS³ especialmente diseñada para Ceuta o Melilla.
- 1.2: Se necesita la siguiente información complementaria sobre el plan nacional plurianual de inversiones en infraestructuras para incrementar las capacidades de excelencia científica e innovación: 1) el plan solo llega hasta 2016 (hace falta más información sobre el mecanismo de revisión para actualizar y adoptar un plan nuevo hasta 2020, o bien hay que contemplar un plan de acción para cumplir este criterio); 2) los criterios de priorización de las inversiones, teniendo en cuenta las actuales infraestructuras y capacidades de I+D+i en Europa y, según proceda, las prioridades establecidas por el ESFRI; 3) además de los importes indicativos, una explicación del cometido específico de cada fuente de financiación –en particular, del FEDER– en el conjunto del plan (la lógica de intervención de las inversiones; el planteamiento para multiplicar la inversión privada o extranjera en el desarrollo o mantenimiento de la infraestructura); 4) en el caso de infraestructuras de investigación a las que se prevé dirigir inversiones del FEDER: explicación sobre qué proceso de descubrimiento de oportunidades empresariales de las RIS³ ha permitido determinar que tal infraestructura es necesaria, y cuáles serían las capacidades, tecnológicas u otras, de esta infraestructura que contribuirían a dichas RIS³.

- 2.1: Información incompleta sobre el marco nacional para el crecimiento digital: 1) hay que introducir una referencia a los dos planes de ejecución de la agenda digital para España (plan de acción de administración electrónica de la AGE y plan de servicios públicos digitales); 2) como las acciones de los planes de ejecución de la agenda digital para España no van más allá de 2015, hay que explicar las medidas previstas hasta 2020 para el seguimiento y la evaluación de los resultados de las iniciativas ya programadas en la agenda digital, y ampliar o actualizar el plan actual; 3) es insuficiente la información sobre los recursos financieros disponibles para intervenciones en TIC y sobre las diversas fuentes de financiación (de la UE, nacionales y otras, según proceda), con sus importes indicativos.
- 2.2: Red de próxima generación: 1) como las acciones de los planes de ejecución de la agenda digital para España no van más allá de 2015, hay que explicar las medidas previstas hasta 2020 para el seguimiento y la evaluación de los resultados de las iniciativas ya programadas en la agenda digital, y ampliar o actualizar el plan actual; 2) hay que detallar más los recursos presupuestarios que se asignarán, especificando en qué medida el apoyo público y de los Fondos EIE hará más fácil alcanzar el objetivo previsto para 2020 en cuanto a las proyecciones de inversión privada.
- 4.1: En lo que respecta a la eficiencia energética de los edificios, no se cumple el primer criterio (artículos 3, 4 y 5 de la Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios). Por ello, hay que velar por que: 1) la metodología se ajuste a todas las disposiciones de la Directiva 2010/31/UE (artículo 3 y anexo I); 2) las medidas nacionales de transposición no introduzcan exclusiones del ámbito de aplicación distintas de las que contempla la Directiva; 3) las medidas nacionales de transposición correspondan a lo dispuesto en el artículo 5 de la Directiva (actualmente no parecen contener una referencia clara a la necesidad de comparar los resultados de los cálculos de los niveles óptimos de rentabilidad con los requisitos vigentes de eficiencia energética, y parece que las actuales medidas para cumplir con estos no se han adoptado para alcanzar dichos niveles óptimos).
- 4.3: Consideramos que esta EAC se cumple. No obstante, hay que velar por la coherencia entre la información presentada en el punto 2.3 del AA y la que figura en la base de datos SFC 2014, en la que no se menciona esta EAC.
- 5: No existe una evaluación nacional o regional de riesgos como tal. La interpretación del riesgo es puramente meteorológica y no tiene en cuenta riesgos de otra índole (industriales, biológicos, nucleares o sísmicos), ni en el plan nacional de adaptación al cambio climático ni en el de protección civil. A escala regional, la situación es heterogénea (algunas regiones abarcan un amplio espectro de riesgos, otras solo los incendios forestales), pero los planes regionales de protección civil no cumplen los requisitos de la EAC (enfoque multirriesgos, impactos que no se tienen en cuenta, no se describen las hipótesis, etc.).
- 6.1: Algunos de los planes hidrológicos de cuenca aún no se han aprobado, y no se presenta suficiente información sobre la recuperación de los costes que establece la Directiva 2000/60/CE.

Por lo que respecta a los planes de cuenca, todavía no se han adoptado los del Júcar, el Segura y las Islas Canarias (y hay contradicción en las pp. 9-10 del anexo en cuanto al calendario de adopción de los planes de las cuencas insulares canarias: el texto menciona los primeros meses de 2014, mientras que en la tabla figura el primer semestre de 2015).

El AA afirma que la recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua está incluida en los planes hidrológicos de cuenca, y que la documentación pone de manifiesto que se sitúa en torno al 60 % en zonas de regadío y al 80 % en zonas urbanas. No obstante, en varios planes de cuenca se reconoce que el sector agrícola solo contribuye a los costes derivados del uso de infraestructuras públicas y de distribución de agua, pero no a la recuperación de los costes medioambientales y los relativos a los recursos.

Por otra parte, no están generalizadas la medición del agua ni las cargas volumétricas, sino que a menudo se siguen aplicando tarifas por superficie de regadío, lo que no incita a la utilización eficaz de los recursos. La información sobre las tarifas aplicadas a las extracciones no basta para garantizar el uso eficiente de los recursos.

- 6.2: La autoevaluación del AA indica que esta EAC no se cumple. Por ello, se presenta un plan de acción que conlleva la aprobación de uno o más planes de gestión de residuos adaptados a la Directiva marco sobre residuos y las correspondientes medidas –incluidas en dichos planes– para alcanzar los objetivos que la Directiva fija para 2020. Hay que comunicar lo antes posible la información actualizada relativa a 2012 que figura en el informe sobre residuos, o bien ha de incluirse en el plan de acción.

En cuanto al criterio 4 de esta EAC, se necesita más información específica sobre los instrumentos económicos previstos. Por ejemplo: ¿se cobran tasas por vertido o incineración? ¿A qué flujos de residuos se orientarán y cuál será su cuantía en EUR/tonelada? Convendría disponer de más información sobre los planes para desarrollar la responsabilidad ampliada del productor y sobre la posibilidad de establecer sistemas de pago por generación de residuos para fomentar el reciclaje, que sigue siendo escaso (27 % en 2012) en contraste con el porcentaje de vertido (63 %).

- 7.1, 7.2 y 7.3: Hay que terminar la evaluación ambiental estratégica del plan de infraestructuras, transporte y vivienda 2012-2024, plan que todavía no se ha adoptado.

No hay una explicación clara de la contribución a las prioridades de las inversiones en la RTE-T. Hay que elaborar un subplan con acciones específicas relativas al FEDER y a las prioridades de financiación. El plan de infraestructuras, transporte y vivienda integra de modo global el principio de la política de la RTE-T (mejorar la eficiencia y competitividad del sistema de transporte optimizando el uso de las capacidades existentes, la movilidad sostenible, el fomento de la intermodalidad, etc.), pero abarca una amplia gama de inversiones sin establecer prioridades concretas, e

incluyendo inversiones ya mencionadas en el plan estratégico de infraestructuras y transporte.

No se da información sobre una reserva de proyectos bien madurados, es decir, proyectos prioritarios destinados a ser cofinanciados por el FEDER, ni un calendario indicativo de cuándo se presentarán.

- 8.1 y 8.3: Hace falta más información sobre las medidas de reforma de los servicios de empleo, especialmente los públicos, las capacidades para ofrecer servicios personalizados y medidas activas y preventivas en una fase temprana para todos, en especial las personas en mayor riesgo de exclusión social y las comunidades marginadas. Hay que aclarar si existe un sistema nacional que centralice las nuevas ofertas de empleo a nivel regional, nacional y de la UE, que parece estar en curso. No se ha facilitado información sobre redes de cooperación, formales o informales, con las partes interesadas pertinentes, aunque parece que se está avanzando en ello, por ejemplo, con organismos privados y el tercer sector. En el plan anual para la política de empleo hay que actualizar párrafos incoherentes e información obsoleta, presentando los nuevos elementos de las políticas activas del mercado laboral.
- 8.2 (por coordinar con la EAC 3.1): La información sobre la existencia de un marco estratégico para la creación inclusiva de empresas debe presentarse de manera estructurada para permitir su evaluación, incluyendo la legislación y las medidas de apoyo para reducir el tiempo y los costes de creación de una empresa o para obtener las licencias. Hace falta más información sobre las medidas integradas destinadas a grupos desfavorecidos.
- 8.4: La estrategia 55+ parece cumplir los criterios, pero, como termina en 2014, hace falta más información sobre las previsiones ulteriores, al objeto de evaluar si puede ser necesario un plan de acción que cubra todo el período de programación. Hace falta más información sobre las medidas en vigor y la participación de las partes interesadas en su aplicación y seguimiento.
- 8.5: Falta información sobre los instrumentos específicos para la elaboración y el seguimiento de enfoques proactivos de cambio y reestructuración, también por lo que respecta a los interlocutores sociales. Una evaluación preliminar parece indicar que puede ser necesario un plan de acción en este ámbito. La Ley 3/2012 es una referencia pertinente, pero falta información sobre la aplicación de algunas de las disposiciones (artículos 2 y 18 de la reforma), así como sobre otras medidas en este ámbito. No hay información sobre las medidas para promover la anticipación.
- 8.6: Debe incluirse una referencia a la estrategia de emprendimiento y empleo joven, como marco político pertinente. El plan de aplicación de la garantía juvenil parece cumplir los criterios, aunque todavía se está evaluando si la población destinataria y los cursos de formación a corto plazo se adaptan a la Recomendación del Consejo. Conviene hacer referencia al organismo responsable de la gestión y la coordinación, así como a los mecanismos de participación de las partes interesadas y a los sistemas de recogida de datos sobre los «ninis», para que la selección de objetivos y la

supervisión sean posibles. No se hace referencia a la intervención temprana ni a la activación.

- 9.1: El plan nacional de acción para la inclusión social 2013-2016 parece cumplir el primer criterio, también combinado con otros planes pertinentes existentes (estrategias nacionales de integración de los gitanos, etc.). Si se aplica realmente, este plan aportará un marco para la inclusión social basado en la inclusión activa, que contiene elementos de participación de las partes interesadas. Pero hace falta más información sobre las medidas que propicien la transición de la asistencia institucional a una asistencia de carácter local. Hay que aclarar cómo se apoya la presentación de propuestas de proyectos y la ejecución y gestión de los que sean seleccionados.
- 9.2: La estrategia nacional de integración de los gitanos 2012-2020 parece cumplir el primer criterio (hay que corregir la fecha de aprobación, que debe ser 2012), aunque se necesita más información sobre el diálogo con la sociedad civil gitana y las autoridades regionales y locales, así como sobre la situación de su aplicación y de la integración de las medidas en las agendas locales o regionales. Tampoco está clara la asignación presupuestaria para la aplicación de la estrategia. No se comunica cómo se apoya la presentación de propuestas de proyectos y la ejecución y gestión de los que sean seleccionados.
- 9.3: La información facilitada no basta para evaluar si se cumplen los criterios, por lo que hay que presentar elementos aclaratorios (o, como alternativa, un plan de acción). Aunque existen un marco jurídico y diversas estrategias sanitarias a nivel nacional (incluida una parte específica en el plan nacional de acción para la inclusión social), no queda claro cuál sería su cobertura con el tiempo. Queda por demostrar un claro enfoque estratégico a nivel nacional. Muchas regiones parecen disponer de líneas de actuación o planes sanitarios estratégicos, pero el calendario es desigual. Tampoco se abordan claramente los parámetros de acceso a los servicios de salud. Se necesita más información sobre las medidas relacionadas con los modelos de prestación de servicios y sobre la situación de las infraestructuras. Se necesita más información sobre el marco en el que se perfilan los recursos presupuestarios disponibles para la asistencia sanitaria con carácter indicativo y una concentración de recursos rentable en las necesidades sanitarias prioritarias. Hacer referencia a la situación tras las últimas reformas clave puede ser útil para la evaluación. Por último, no se aporta información sobre los sistemas de seguimiento y revisión.
- 10.1: Parece existir un sistema de recogida de datos, pero hay que confirmar si se dispone de datos en algunos ámbitos importantes (datos agregados a nivel escolar, o sobre la situación socioeconómica y el origen étnico de los escolares que abandonan los estudios). La Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) parece un marco político pertinente (y también el plan de lucha contra el abandono escolar prematuro), pero falta información sobre su cobertura en determinados sectores (como el desarrollo en la primera infancia) y sobre si tiene como destinatarios a grupos vulnerables, así como sobre medidas de prevención, intervención y

compensación. Hace falta más información sobre la participación de determinados sectores y partes interesadas en la lucha contra el abandono escolar prematuro.

- 10.2: La información facilitada no especifica si existe un marco estratégico nacional o regional de educación superior, por lo que hay que presentar elementos aclaratorios o, como alternativa, un plan de acción. Falta información sobre las medidas destinadas a incrementar la presencia en la educación superior de personas procedentes de colectivos de bajos ingresos, desfavorecidos o infrarrepresentados . Falta información sobre las medidas para reducir las tasas de abandono o mejorar las de finalización de los estudios, o sobre las medidas para fomentar unos programas de contenido y diseño innovadores. Tanto la Ley de apoyo a los emprendedores y su internacionalización como la estrategia de emprendimiento y empleo joven parecen contener medidas pertinentes para fomentar la empleabilidad y el espíritu empresarial, pero no se dan detalles sobre medidas específicas para abordar los desequilibrios entre hombres y mujeres o desarrollar capacidades transversales.
- 10.3: Hay que confirmar el contenido y el calendario de adopción del marco estratégico nacional para el aprendizaje permanente para poder evaluar si cumple los criterios. La información ofrecida hasta el momento parece apuntar hacia el cumplimiento de los criterios, pero hace falta más información sobre el acceso general, los grupos destinatarios prioritarios y la participación de grupos socioeconómicos.
- 10.4: Parece incompleta la información sobre si existe un marco nacional o regional sobre la calidad y la eficiencia de la educación y la formación profesionales, y no se han presentado documentos justificativos, (por ejemplo, se dejan sin mencionar recientes cambios jurídicos y políticos: LOMCE, RD 1529/2012, estrategia en preparación sobre educación y formación profesionales, etc.). Falta información sobre las medidas para aumentar la pertinencia de los sistemas de educación y formación profesionales para el mercado laboral, en cooperación con las partes interesadas, o sobre las medidas para aumentar la calidad y el atractivo de la educación y formación profesionales mediante un enfoque nacional relativo a las herramientas de aseguramiento de la calidad y de transparencia o reconocimiento, si bien parece haberse avanzado algo en los últimos tiempos.
- Generalidades 1: Se identifican los organismos responsables de la promoción de la igualdad de trato, pero debe comentarse más directamente su participación en la preparación y la ejecución de los propios programas, y las modalidades de formación de los funcionarios que se ocupan de la gestión y el control de los Fondos EIE en este ámbito.
- Generalidades 2: Está identificado el organismo responsable de la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, pero debe comentarse más claramente su participación en la preparación y la ejecución de los programas, por más que el plan estratégico de igualdad de oportunidades 2013-2015 o la red de políticas de igualdad en el ámbito de los Fondos EIE 2014-2020 contengan información sobre disposiciones de consulta y participación (falta la confirmación por las autoridades españolas).

Falta información sobre las previsiones de formación de los funcionarios que se ocupan de la gestión y el control de los Fondos EIE en los ámbitos de la legislación y las políticas de la UE en materia de igualdad y de integración de la perspectiva de género.

- Generalidades 3: Se incluye la estrategia española sobre discapacidad 2012-2020 (sin información sobre el plan en preparación mencionado en el programa nacional de reformas 2013), pero no se mencionan los organismos responsables de la protección de los derechos de las personas con discapacidad, ni las organizaciones que las representan, como tampoco se explicita su participación en la elaboración y ejecución de los programas. Falta información sobre la formación de los funcionarios que se ocupan de la gestión y el control de los Fondos EIE en cuanto a la legislación y las políticas nacionales y de la UE en materia de discapacidad, incluidas la accesibilidad y la aplicación práctica de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CNUDPD). Falta información sobre las medidas para garantizar el seguimiento de la aplicación del artículo 9 de la CNUDPD en relación con los Fondos EIE.
- Generalidades 5: Por lo que respecta a las ayudas mediante instrumentos financieros, es insuficiente la información sobre las medidas en vigor para garantizar que la autoridad de gestión, el fondo de fondos y los organismos que ejecutan instrumentos financieros cumplen con las normas relativas a las ayudas estatales. No está claro mediante qué sistema de control se garantiza la conformidad exigible al gestor de fondos, a los intermediarios financieros, a los coinversores y a los beneficiarios finales (normas de acumulación, obligaciones en materia de información, etc.).

En cuanto a la capacidad de hacer cumplir las órdenes de recuperación en caso de ayudas ilegales e incompatibles, no se aporta información sobre el procedimiento que se sigue si la autoridad de gestión no logra garantizar la recuperación voluntaria. No se menciona la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales nacionales, ni se describe el mecanismo para garantizar una recuperación efectiva y en tiempo oportuno.

Hay que detallar las actividades de formación del personal que participa en la ejecución de los Fondos EIE y, en particular, si existe una estrategia efectiva de formación (cursos, formación en línea, etc.), con indicadores cuantitativos si es posible. Visto el paquete de modernización y la reforma de la normativa sobre las ayudas estatales, convendría explicar cómo garantizará España que el personal que aplica dicha normativa tenga las capacidades y los conocimientos necesarios, en particular para la aplicación del Reglamento general de exención por categorías. Debe explicarse cómo se garantizarán la coherencia de las modificaciones de los programas actuales y el registro adecuado de la información.

Por último, hay que describir más detalladamente el sistema de difusión e intercambio de información con los organismos que se ocupan de los Fondos EIE.

- Generalidades 7: Apenas se ha facilitado información sobre esta condición. Se necesita más información sobre todos los diferentes subcriterios de esta EAC para poder analizar si se cumple.

Metodología y mecanismos para asegurar un funcionamiento coherente del marco de rendimiento (punto 2.4 del AA)

59. No figuran en el documento principal del AA, sino en el anexo, los objetivos específicos, que son la piedra angular del desarrollo de los programas. Reiteramos que los actuales objetivos específicos no son lo bastante concretos para que pueda apreciarse el cambio con respecto a la situación de partida, ni constituyen una base apropiada para los correspondientes indicadores de resultados. Del mismo modo, muchas veces no se presenta un único objetivo específico, sino varios, lo que conduce a muchas acciones para su aplicación. Cada objetivo específico debe ser único y también debe limitarse el número de acciones (de lo contrario, será difícil comprobar su impacto mediante el correspondiente indicador de resultados).
60. Hay que explicar más detalladamente los mecanismos de alerta temprana para detectar problemas. En concreto, hay que comunicar quién se ocupará (y cuándo, y cómo) del seguimiento de los correspondientes indicadores o mecanismos de alerta temprana y cómo se procederá al seguimiento de los problemas detectados. También debe especificarse el organismo responsable de coordinar la coherencia del marco de rendimiento.
61. Falta la información sobre el FEMP.
62. La información sobre los indicadores del Feader se presenta en el punto incorrecto (2.4.3; debería estar en 2.4.2).

Necesidad de reforzar la capacidad administrativa de las autoridades involucradas en la gestión y control de los programas y en su caso de los beneficiarios. Acciones planificadas (punto 2.5 del AA)

63. La evaluación de las necesidades de capacidad administrativa (punto 2.5), debe basarse en la experiencia adquirida en anteriores períodos de programación y cubrir también los ámbitos de 2014-2020 que requieren capacidades específicas (orientación hacia los resultados, evaluación de impacto, instrumentos financieros, costes simplificados y totales, cuentas anuales, etc.). A este respecto, la experiencia adquirida debe cubrir y mencionar explícitamente los problemas recurrentes detectados en determinados ámbitos (por ejemplo, en los sistemas de gestión y control de algunos organismos intermedios –en particular, los que se ocupan de I+D+i– que se plasman en altos porcentajes de error; la preparación y evaluación de los proyectos; los indicadores y su evaluación; la contratación pública, y, muy en particular, la modificación de los contratos públicos, etc.).
64. Además de la formación, deben explicarse claramente el análisis y la estrategia global para reforzar la capacidad administrativa de las autoridades y los beneficiarios. Hay que abarcar los posibles cambios de estructura administrativa (asignación de responsabilidades y tareas, delegación, coordinación), de recursos humanos (número de empleados, volumen de negocios) y de herramientas (directrices, sistemas informáticos,

etc.). También hay que explicar cómo se hará la transición obligatoria a la contratación electrónica, que ha de comenzar en 2016. Debe facilitarse más información sobre las entidades responsables de la gestión de los fondos (autoridades de gestión, de certificación y de auditoría) y su capacidad administrativa, técnica y de personal.

65. Partiendo de dichos análisis y estrategia, el AA debe presentar también un plan de acción con medidas concretas para reforzar la capacidad administrativa en los ámbitos en que se han detectado más deficiencias.
66. Cuando proceda (es decir, si hay deficiencias específicas), dicha información debe desglosarse por región o por fondo.
67. Además, deberán describirse las acciones que realice la autoridad de gestión a tenor del artículo 125, apartado 4, letra c), del RDC (aplicar medidas antifraude eficaces y proporcionadas, teniendo en cuenta los riesgos detectados), en particular las relacionadas con la contratación pública.

Resumen de las acciones planificadas en los programas, incluyendo una planificación indicativa para la reducción de las cargas administrativas para los beneficiarios (punto 2.6 del AA)

68. Además de las medidas descritas en el punto 2.6 del AA, destinadas a reducir las cargas administrativas para los beneficiarios, deben mencionarse específicamente las siguientes necesidades:
 - limitar el número de organismos intermedios a los más pertinentes para las prioridades seleccionadas, que tengan capacidad administrativa suficiente y una masa crítica mínima de gestión de fondos (sería útil disponer de objetivos indicativos con relación a la situación en el período 2007-2013);
 - separar nítidamente el gasto nacional y regional en programas diferentes, de modo que solo los organismos intermedios regionales participen en programas regionales;
 - garantizar la responsabilidad sobre los sistemas de gestión y control solo recaerá en organismos intermedios formalmente designados para ello (deben evitarse los de segundo nivel o «en la sombra»).
69. En cuanto a los costes simplificados, debe aclararse qué Fondos EIE los usarán, cómo se ejecutarán (modalidades, metodología) y qué programas u organismos intermedios se verán implicados. Deben examinarse todas las opciones de costes simplificados presentes en los reglamentos para determinar qué elementos son más adecuados para cada tipo de operación, sin limitar el ámbito de aplicación a costes unitarios o cantidades a tanto alzado basados en datos estadísticos o históricos.
70. En relación con las operaciones generadoras de ingresos netos, el artículo 61 del RDC establece la posibilidad de aplicar un porcentaje de ingresos netos uniforme en el sector

o subsector al que corresponda la operación con arreglo al anexo V, pero este porcentaje no debe confundirse con una tasa de descuento («tasa de descuento uniforme [...]»).

71. El AA tiene que indicar el firme compromiso de simplificar los procedimientos administrativos de todas las actividades directamente relacionadas con la ayuda de los Fondos EIE, el recurso mínimo a certificados jurídicos y la reutilización de la información de que ya dispone la administración.
72. Falta la información sobre el FEMP.

Enfoque integrado para el desarrollo territorial (punto 3 del AA)

73. Como ya se ha indicado en la parte I del presente documento, debe definirse una estrategia territorial que, partiendo de los datos y el análisis DAFO del AA, aborde los desequilibrios y las desigualdades territoriales para promover la cohesión territorial y la coherencia de todos los programas y acciones territoriales. Hay que tener en cuenta la experiencia adquirida (por ejemplo, con el enfoque Leader).
74. Hay que determinar los Fondos EIE que se utilizarán para el desarrollo local participativo, estableciendo una asignación aproximada para cada fondo y el papel de cada uno en distintos tipos de territorio (detallando qué hará cada uno en ámbitos en los que puedan intervenir varios Fondos EIE). El AA también debe esbozar los tipos de acción previstos (incluido lo relativo al cambio climático) y los grupos destinatarios.
75. Las autoridades españolas consideran que el desarrollo local participativo debe situarse en el OT 9, si bien indican que puede contribuir a diferentes OT. En cambio, la lógica de intervención del FEMP indica que las medidas correspondientes al desarrollo local participativo deben figurar en el OT 8. El AA indica que las estrategias de desarrollo local participativo en zonas costeras se financiarán mediante el FEMP (con o sin el apoyo del FEDER y el FSE), lo cual excluye el desarrollo local participativo en las zonas costeras sin el FEMP. Esta restricción no parece adecuada, pues podría contemplarse un desarrollo local de zonas costeras no basado en la pesca y la acuicultura. Por último, en cuanto a la selección de grupos, es inaceptable que se les exija haber gestionado un programa de desarrollo Feader en 2007-2013. Tampoco es apropiado exigirles «tener la condición de grupo de acción local en el período 2007-2013 o que, como mínimo, el 80 % de los miembros sean socios de algún grupo de acción local 2007-2013», sino que deben aplicarse las disposiciones del RDC. Tampoco es adecuado establecer el mínimo de ayuda («que no será inferior a 3 millones EUR») para los grupos de acción local del sector de la pesca. Por otra parte, la posibilidad de establecer excepciones concretas a los límites de población (la norma establece entre 10 000 y 150 000 habitantes) parece haber sido redactada en referencia a los grupos Leader. Debe tenerse en cuenta la especificidad del grupo de acción local del sector de la pesca (en particular, zonas portuarias densamente pobladas).
76. Cuando esté disponible, debe facilitarse más información sobre el uso y la aplicación de las inversiones territoriales integradas previstas. Por un lado, al sintetizar los territorios

donde se utilizarán inversiones territoriales integradas deberá indicarse, en cada caso, qué Fondos EIE intervendrán. Por otro lado, hay que precisar las medidas de ejecución de estrategias como las inversiones territoriales integradas, los acuerdos de coordinación entre los Fondos EIE y las autoridades de gestión, así como las disposiciones relativas a la delegación de las tareas de gestión y ejecución.

77. En el punto 3.1.3 del AA debería figurar el relativo al desarrollo urbano sostenible. También hay que describir cómo se aplica el enfoque integrado al desarrollo urbano sostenible. A modo de ejemplo, el enfoque integrado debe: 1) abordar las relaciones y los vínculos entre los distintos niveles de intervención (sectores, actividades y proyectos); 2) explicar la dimensión urbana de los objetivos y las sinergias entre ellos; 3) establecer la escala territorial apropiada para cada tipo de intervención. Por ejemplo, hay que explotar las sinergias con el componente «ciudades inteligentes» de Horizonte 2020 y explorar las inversiones agrupadas que combinen eficiencia energética y fuentes de energía renovables, concretamente a escala de barrio, municipio y provincia.
78. Sigue faltando alguna información sobre el objetivo de cooperación territorial europea (las sinergias con los programas de inversión para el crecimiento y el empleo; si España tiene la intención de hacer uso de las posibilidades de cooperación interregional previstas en los programas de inversión para el crecimiento y el empleo a tenor del artículo 70, apartado 2, y del artículo 96, apartado 3, letra d), del RDC). Por ejemplo, hay que garantizar la coherencia con el proyecto de AA portugués, en el cual se describe cómo contribuyen los programas de cooperación territorial europea al aprovechamiento del potencial de la economía azul y en favor del plan de acción para el Atlántico. Hay que corregir los recuadros que presentan los programas (en el de cooperación transfronteriza, el programa operativo Madeira-Azores-Canarias, MAC, también incluirá el programa transnacional MAC); en el de cooperación transnacional, hay que quitar Hungría y añadir el Reino Unido y Croacia, así como Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Albania en los fondos del Instrumento de Ayuda Preadhesión –IPA–).
79. En su caso, hay que mencionar el posible recurso a las agrupaciones europeas de cooperación territorial y dar la lista de las que vayan a crearse. Si una agrupación europea de cooperación territorial va a operar o participar en el desarrollo local participativo o en inversiones territoriales integradas, esto debe indicarse.
80. No se explica el enfoque integrado para abordar las necesidades específicas de las zonas geográficas más afectadas por la pobreza o de los grupos destinatarios que corren mayor riesgo de discriminación o marginación, ni de las regiones o zonas geográficas que padecen graves y permanentes desventajas naturales o demográficas. En particular:
 - conviene usar «mapas de pobreza» para identificar las regiones con una tasa de riesgo de pobreza del 20 % por encima de la media nacional;
 - hay que precisar la contribución de los diferentes Fondos EIE y las sinergias entre ellos (¿qué hace cada uno?);

- las acciones previstas no abordan todas las necesidades: no hay acciones de iniciativas locales (desarrollo local participativo) ni inversiones en infraestructura social y sanitaria o en empresas sociales;
- solo se identifican las Islas Canarias como región ultraperiférica con desventajas geográficas o demográficas. Podrían presentarse un análisis y una estrategia más específicos para algunas de las regiones que en el análisis territorial presentan desventajas naturales o demográficas particulares.

Intercambio electrónico de datos (punto 4 del AA)

81. El punto 4 del AA describe los sistemas actuales, pero no valora concretamente cuáles de sus elementos seguirán siendo válidos en el período 2014-2020 y cuáles habrá que adaptar o actualizar.
82. El AA debe también contener un plan de acción con medidas concretas para permitir gradualmente que todos los intercambios de información entre beneficiarios y autoridades responsables de la gestión y el control de los programas se realicen por medios electrónicos. Este plan de acción debe ir acompañado de un calendario indicativo coherente con los plazos reglamentarios.
83. Si España opta por un intercambio de información electrónica obligatoria para beneficiarios y solicitantes, debe establecerse claramente que se eliminará el flujo paralelo de tal información en papel.
84. En lo que se refiere al FEMP, aunque el intercambio de datos con los beneficiarios se lleve a cabo a través de organismos intermedios, el AA debe resumir las medidas adoptadas para hacer posible el intercambio electrónico de datos.
85. El AA debe diferenciar mejor entre beneficiarios y autoridades en cuanto a las funcionalidades y los requisitos del sistema informático.
86. Debe quedar garantizada la interoperabilidad de las aplicaciones informáticas (por ejemplo, entre los programas del FSE y la garantía juvenil o el FEAD).
87. Hay que crear un registro único de beneficiarios que abarque todos los Fondos EIE.