

Informe Especial

Cooperación de Interreg:

Aún no se ha liberado todo el potencial de las regiones transfronterizas de la Unión Europea



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-IX
Introducción	01-24
Retos para las regiones transfronterizas de la UE	01-04
Interreg A: el mayor capítulo de Interreg	05-10
Gobernanza de Interreg y ámbitos de financiación de Interreg V-A relativos a las fronteras interiores 2014-2020	11-17
Preparación para el período 2021-2027	18-24
Alcance y enfoque de la auditoría	25-33
Observaciones	34-92
Los programas transfronterizos se fundamentan en análisis exhaustivos, pero no permitían abordar todos los retos	34-43
Los 23 programas de cooperación examinados incluían un análisis de los retos de las regiones transfronterizas	35-37
Los retos no se pueden abordar únicamente mediante los programas de cooperación, por lo que es necesario priorizarlos	38-43
Una estrategia coherente para abordar los retos no solía conducir a una aplicación centrada	44-79
En casi todos los casos, los documentos de los programas estratégicos reflejaban las disposiciones legales y eran coherentes con los análisis de necesidades	45-52
En la práctica, detectamos varias insuficiencias en la puesta en práctica de la estrategia y en su seguimiento	53-79
La orientación de la Comisión ha mejorado, pero el retraso en la adopción del marco jurídico afectó a la puesta en práctica	80-92
La Comisión ofreció más orientación y apoyo para el período 2021-2027	81-85
Las autoridades de los programas transfronterizos aprovecharon las posibilidades de simplificación ofrecidas durante la crisis del COVID-19	86-89
El período 2021-2027 comenzó antes de que se aprobara el marco jurídico	90-92

Conclusiones y recomendaciones

93-103

Anexos

Anexo I – Lista de programas de cooperación Interreg V-A para las fronteras interiores correspondientes al período 2014-2020

Anexo II – Lista de programas de cooperación transnacional Interreg V-B para el período 2014-2020

Anexo III – Lista de objetivos temáticos de Interreg V-A para las fronteras interiores correspondientes al periodo 2014-2020

Anexo IV – Lista de los 10 códigos de intervención más utilizados para Interreg V-A en relación con las fronteras interiores relativos al período 2014-2020

Anexo V – Lista de los programas de cooperación examinados, tipo de examen realizado y programas generales seleccionados para la comparación

Anexo VI – Reacción de las autoridades de los programas a las recomendaciones 1a y 2

Siglas y abreviaturas

Glosario

Respuestas de la Comisión

Equipo de auditoría

Cronología

Resumen

I La cooperación transfronteriza es una de las dos metas de la política de cohesión. Tiene por objeto abordar los retos comunes identificados conjuntamente por los Estados miembros en las regiones fronterizas y explotar su potencial de crecimiento no aprovechado. Muchas de estas regiones fronterizas obtienen peores resultados económicos que otras regiones del mismo Estado miembro.

II Los programas Interreg abordan los retos transfronterizos. El período de programación 2014-2020 fue el quinto y contaba con un presupuesto de 10 100 millones de euros. Una parte importante se destinó a las fronteras interiores, con una asignación de 6 300 millones de euros que sirvieron para financiar unos 24 000 proyectos a través de 53 programas de cooperación. Abarcaron el 59 % de la superficie terrestre de la UE y el 48 % de su población.

III Mediante esta auditoría, evaluamos si la Comisión y los Estados miembros habían abordado eficazmente los retos de las regiones transfronterizas en los programas de cooperación para las fronteras interiores financiados a través de Interreg. La publicación de este informe será útil para la ejecución del período 2021-2027. También puede aportar información a los debates en curso de los legisladores sobre un posible mecanismo para hacer frente a los obstáculos jurídicos y administrativos en las regiones transfronterizas.

IV Constatamos que todos los programas de cooperación examinados, excepto uno, habían analizado las necesidades de las regiones afectadas. Sin embargo, debido a los recursos financieros asignados a estos programas, los retos transfronterizos solo pudieron abordarse parcialmente. La escasez de recursos exige que la financiación se dirija allí donde es probable que aporte más valor.

V Salvo algunas excepciones, en los programas examinados había una clara relación entre los objetivos propuestos, las aportaciones y las actividades programadas y los resultados e impactos previstos. Los programas de cooperación se diferencian de los programas generales de la UE en el requisito de que los proyectos han de tener una identidad transfronteriza y contar con la participación de múltiples socios transnacionales. Sin embargo, la ausencia frecuente de una demarcación clara entre los programas de cooperación y los programas generales hizo que los de cooperación pudieran financiar el mismo tipo de operaciones que los generales.

VI Además, detectamos varias insuficiencias en la ejecución de los programas y en su seguimiento:

- en la mitad de los proyectos examinados, la cooperación entre los socios se limitaba a presentar una propuesta de proyecto común para garantizar la financiación de las intervenciones. Esos proyectos carecían de una identidad común como proyecto transfronterizo;
- los procedimientos de selección no siempre condujeron a la selección de los mejores proyectos;
- los indicadores utilizados no captaban en general el efecto transfronterizo, lo que dificultaba el seguimiento de la ejecución del programa en comparación con sus objetivos;
- las limitaciones de los datos estadísticos afectan a la evaluación de los proyectos cofinanciados.

VII Las autoridades de los programas se esforzaron por limitar el impacto de la crisis del COVID-19 en los proyectos ampliando su plazo de finalización. Las autoridades también hicieron uso de las medidas de flexibilidad y simplificación ofrecidas por la UE para mitigar el efecto del COVID-19, especialmente en relación con la posibilidad de presentar documentos clave más tarde.

VIII Por último, el retraso en la adopción de la base jurídica de 2021-2027, junto con la necesidad de cerrar los trabajos del período de programación 2014-2020, impidió el inicio sin problemas del nuevo período de programación en los Estados miembros.

IX Como resultado de nuestra auditoría, recomendamos:

- 1) orientar mejor los programas de cooperación para que los proyectos complementen a los de los programas generales;
- 2) priorizar y conceder ayudas a los proyectos clasificándolos en función de sus méritos;
- 3) utilizar indicadores que capten el efecto transfronterizo.

Introducción

Retos para las regiones transfronterizas de la UE

01 En virtud del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la UE se propone reducir las diferencias de riqueza y de desarrollo entre sus regiones, con referencia específica, entre otros aspectos, a las regiones transfronterizas¹. En este contexto, apoya los programas de cooperación territorial europea (CTE), conocidos como «programas Interreg», a través de su política de cohesión mediante la financiación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Desde hace más de 30 años, Interreg apoya acciones conjuntas entre Estados miembros o entre Estados miembros y países terceros.

02 El objetivo general de Interreg es participar en el apoyo a un desarrollo armonioso del territorio de la UE², con el fin de impulsar la cooperación, generar oportunidades de desarrollo y fomentar la solidaridad entre los ciudadanos de distintas naciones al enfrentarse juntos a los desafíos. Junto con la «inversión en crecimiento y empleo», el objetivo de Interreg es una de las dos metas de la política de cohesión, que puede «ayudar a compartir instalaciones y recursos humanos y todo tipo de infraestructura entre las fronteras de todas las regiones»³.

03 La cooperación transfronteriza tiene por objeto abordar los retos comunes identificados conjuntamente en las regiones fronterizas y explotar el potencial de crecimiento no aprovechado. Entre los desafíos más importantes cabe citar: *«dificultades de acceso, en particular en cuanto a la conectividad de las tecnologías de la información y la comunicación y la infraestructura de transportes, industrias locales en declive, un entorno poco propicio a la actividad empresarial, falta de redes entre las*

¹ Artículo 174 del TFUE.

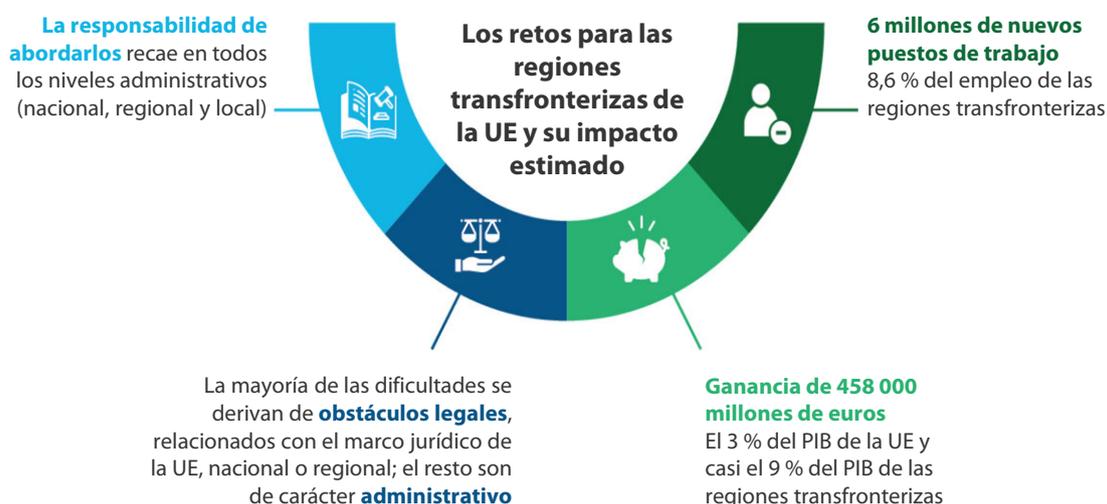
² Considerando 4 del Reglamento (UE) n.º 1299/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea (el Reglamento de la CTE) (DO L 347 de 20.12.2013, p. 259).

³ Artículo 3, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1080/2006 (el Reglamento del FEDER) (DO L 347 de 20.12.2013, p. 293).

administraciones locales y regionales, bajos niveles de investigación, innovación y utilización de tecnologías de la información y la comunicación, contaminación del medio ambiente, prevención de riesgos o actitudes negativas hacia ciudadanos de los países vecinos»⁴.

04 La *ilustración 1* resume los elementos más importantes relacionados con los retos de las regiones transfronterizas de la UE, así como su impacto estimado. Si se eliminara el 20 % de los obstáculos existentes en la cooperación transfronteriza, estas regiones ganarían un 2 % del PIB y más de un millón de puestos de trabajo adicionales⁵.

Ilustración 1 – Los retos para las regiones transfronterizas de la UE y su impacto estimado



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de varios estudios encargados por la Comisión⁶.

⁴ Considerando 5 del Reglamento de la CTE.

⁵ COM(2017) 534 final, Comunicación de la Comisión sobre impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE, de 20.9.2017, p. 6.

⁶ «Collecting solid evidence to assess the needs to be addressed by Interreg cross-border cooperation programmes» SWECO, t33, Politecnico di Milano y Nordregio para la DG Política Regional y Urbana, noviembre de 2016, pp. 64-91.

«Easing legal and administrative obstacles in EU border regions», por Metis GmbH, Panteia BV, AEIDL – Association Européenne pour l'Information sur le Développement Local – CASE – Center for Social and Economic Research para DG Política Regional y Urbana, marzo de 2017.

«Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions», Politecnico di Milano para la DG Política Regional y Urbana, mayo de 2017.

Interreg A: el mayor capítulo de Interreg

05 El período 2014-2020 fue el quinto período de programación en el que Interreg ha estado en funcionamiento. Su presupuesto en este período fue de 10 100 millones de euros, aproximadamente el 2,75 % del presupuesto total de la política de cohesión⁷. En este período, Interreg comprendió tres capítulos de cooperación⁸ (véase el *recuadro 1*).

Recuadro 1

Los tres capítulos de cooperación de Interreg V 2014-2020

Cooperación transfronteriza (Interreg V-A): Programas entre regiones adyacentes (véase en el *anexo I* una lista de los programas de fronteras interiores). Muchos programas son bilaterales, pero otros están integrados por hasta cinco Estados miembros participantes. En las operaciones seleccionadas deben participar beneficiarios de al menos dos países participantes, de los que al menos uno debe proceder de un Estado miembro⁹. Las zonas elegibles se sitúan en el nivel NUTS 3 en términos de población¹⁰, y también pueden abarcar regiones NUTS 3 de Noruega, Suiza, Liechtenstein, Andorra, Mónaco y San Marino¹¹.

Cooperación transnacional (Interreg V-B): Programas que abarcan zonas de cooperación más amplias (véase el *anexo II*) y se centran en cuestiones transnacionales como la gestión de inundaciones, los corredores de transporte y comunicación, las empresas internacionales, los vínculos de investigación y el desarrollo urbano. Las zonas elegibles son las regiones de nivel NUTS 2.

Cooperación interregional (Interreg V-C): Cuatro programas de intercambio entre todos los Estados miembros: sobre ordenación del territorio (ESPON), desarrollo urbano integrado (URBACT), capitalización de las actividades de la política de cohesión (Interreg Europe) y apoyo técnico a todos los programas Interreg (INTERACT).

⁷ Artículo 4, apartado 1, del Reglamento de la CTE.

⁸ Artículo 2 del Reglamento de la CTE.

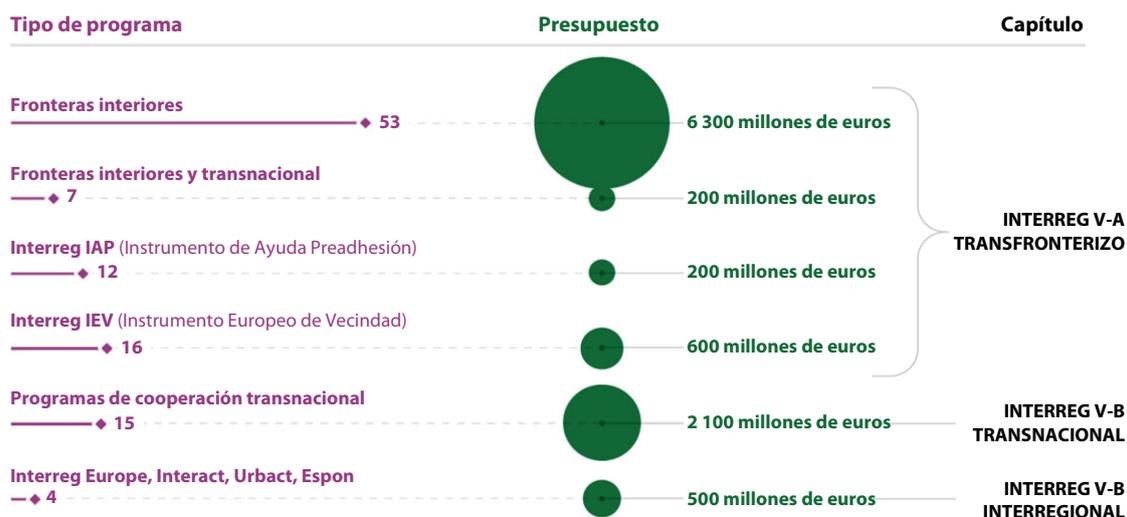
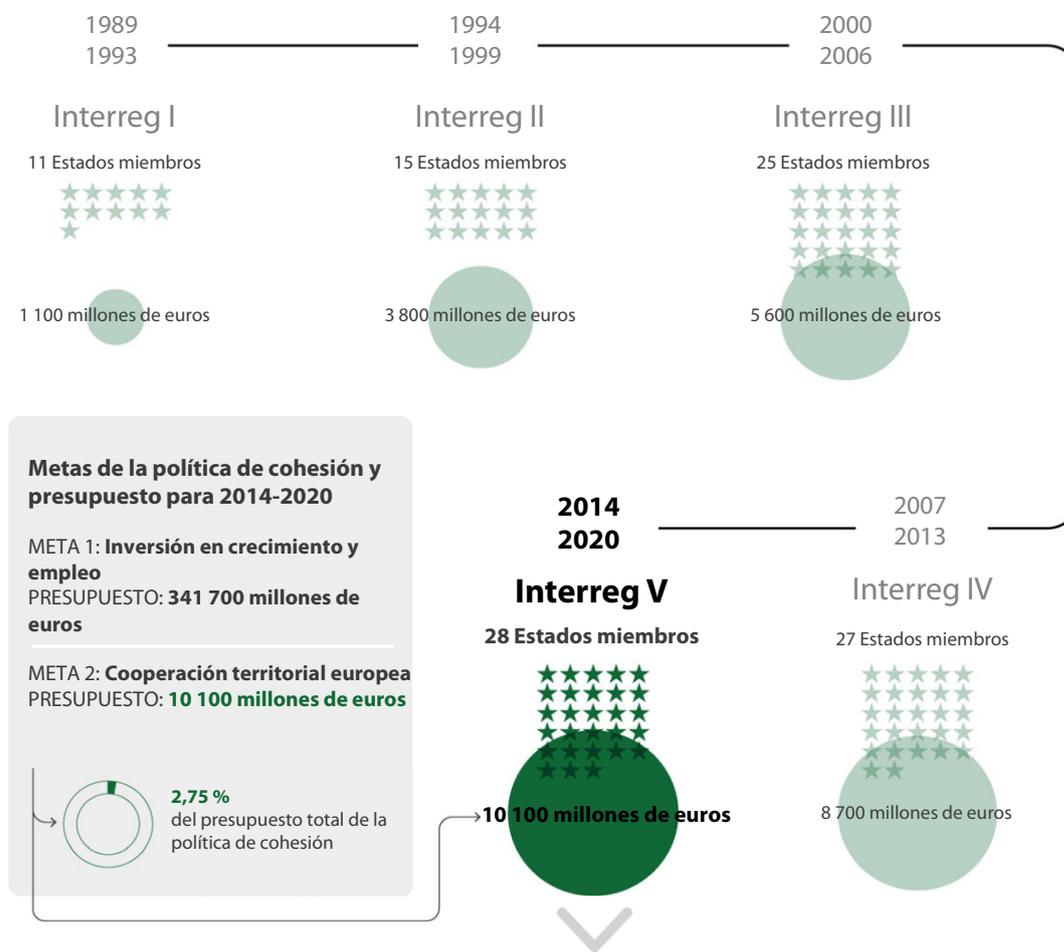
⁹ Artículo 12, apartado 2, del Reglamento de la CTE.

06 En la *ilustración 2* se presenta la evolución de Interreg desde 1989 hasta 2020 en términos de financiación e implicación de los Estados miembros, con más detalle para el período 2014-2020. Interreg V-A, con 88 programas de cooperación y un presupuesto de casi 7 400 millones de euros, es el mayor capítulo, ya que representa el 73 % del presupuesto total de Interreg. El principal elemento de Interreg V-A es la cooperación transfronteriza en las fronteras interiores, excluidas las regiones ultraperiféricas, con 53 programas de cooperación y un presupuesto de 6 300 millones de euros.

¹⁰ El artículo 3, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS) (DO L 154 de 21.6.2003, p. 3), subdividió el territorio económico de los Estados miembros en regiones más pequeñas para permitir la recogida, la elaboración y la difusión de estadísticas regionales. El artículo 3, apartado 2, de este Reglamento clasificó las regiones de los Estados miembros en tres categorías utilizando umbrales de población. Las regiones de nivel 1 (NUTS 1) están habitadas por entre 3 y 7 millones de personas; estas regiones se dividen a su vez en regiones de nivel 2 (NUTS 2), que están habitadas por entre 800 000 y 3 millones de personas. Por último, las regiones de nivel 2 se dividen en regiones de nivel 3 (NUTS 3), que están habitadas por entre 150 000 y 800 000 personas.

¹¹ Artículo 3, apartado 2, del Reglamento de la CTE.

Ilustración 2 – La evolución de Interreg desde 1989 hasta 2020 y el presupuesto para el período 2014-2020



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

07 Para el período 2021-2027, el presupuesto total de Interreg ha disminuido hasta 8 000 millones de euros, tras una reducción tanto del presupuesto total de la política de cohesión como de la parte asignada a Interreg¹²; esta última pasó del 2,75 % al 2,4 %. Para este período, habrá un cuarto capítulo adicional dedicado a las regiones ultraperiféricas¹³. Interreg VI-A, de cooperación transfronteriza, seguirá representando la mayor parte de la financiación de Interreg, con 5 800 millones de euros para el período¹⁴.

08 Las regiones fronterizas interiores que pueden beneficiarse de la cofinanciación de Interreg A son las regiones NUTS 3 situadas a lo largo de todas las fronteras terrestres interiores y de ciertas fronteras terrestres exteriores de la UE¹⁵. También pueden optar las regiones situadas a lo largo de las fronteras marítimas separadas por un máximo de 150 kilómetros¹⁶. Los Estados miembros pueden pronunciarse sobre la decisión de la Comisión relativa a las regiones elegibles¹⁷. Para todas las regiones, la ayuda de Interreg es adicional a los programas generales, nacionales o regionales, del FEDER.

¹² Artículo 104, apartado 7, del texto transaccional con vistas a un acuerdo sobre el nuevo Reglamento RDC, de 25.2.2021.

¹³ Artículo 3 de la confirmación del texto transaccional definitivo con vistas a un acuerdo sobre el Reglamento sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) financiado con ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y los instrumentos de financiación exterior (el nuevo Reglamento de la CTE), de 11.12.2020.

¹⁴ Artículo 9, apartado 2, del texto transaccional con vistas a un acuerdo sobre el nuevo Reglamento de la CTE.

¹⁵ Sección II, apartado 8, de la Comunicación C(90) 1562/3 dirigida a los Estados miembros por la que se establecen las directrices de los programas operativos que se pide a los Estados miembros que elaboren dentro de la iniciativa comunitaria sobre zonas fronterizas (INTERREG) (DO C 215 de 30.8.1990, p. 4).

¹⁶ Artículo 7, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 38).

¹⁷ Artículo 3, apartado 1, del Reglamento de la CTE.

09 En la *ilustración 3* se muestra el aumento gradual de las zonas elegibles de Interreg A. Dicho aumento gradual se debe principalmente a la ampliación de la UE y a la posibilidad que tienen los Estados miembros, desde el período 2007-2013, de asignar parte de su presupuesto de Interreg a regiones no cubiertas por los programas de cooperación, inicialmente regiones adyacentes¹⁸ y más tarde todas las demás¹⁹. Para el período 2014-2020, la zona de Interreg V-A abarca el 66 % del territorio de la UE y el 51 % de la población. En el caso de las regiones fronterizas interiores, las cifras equivalentes son del 59 % y del 48 %, respectivamente.

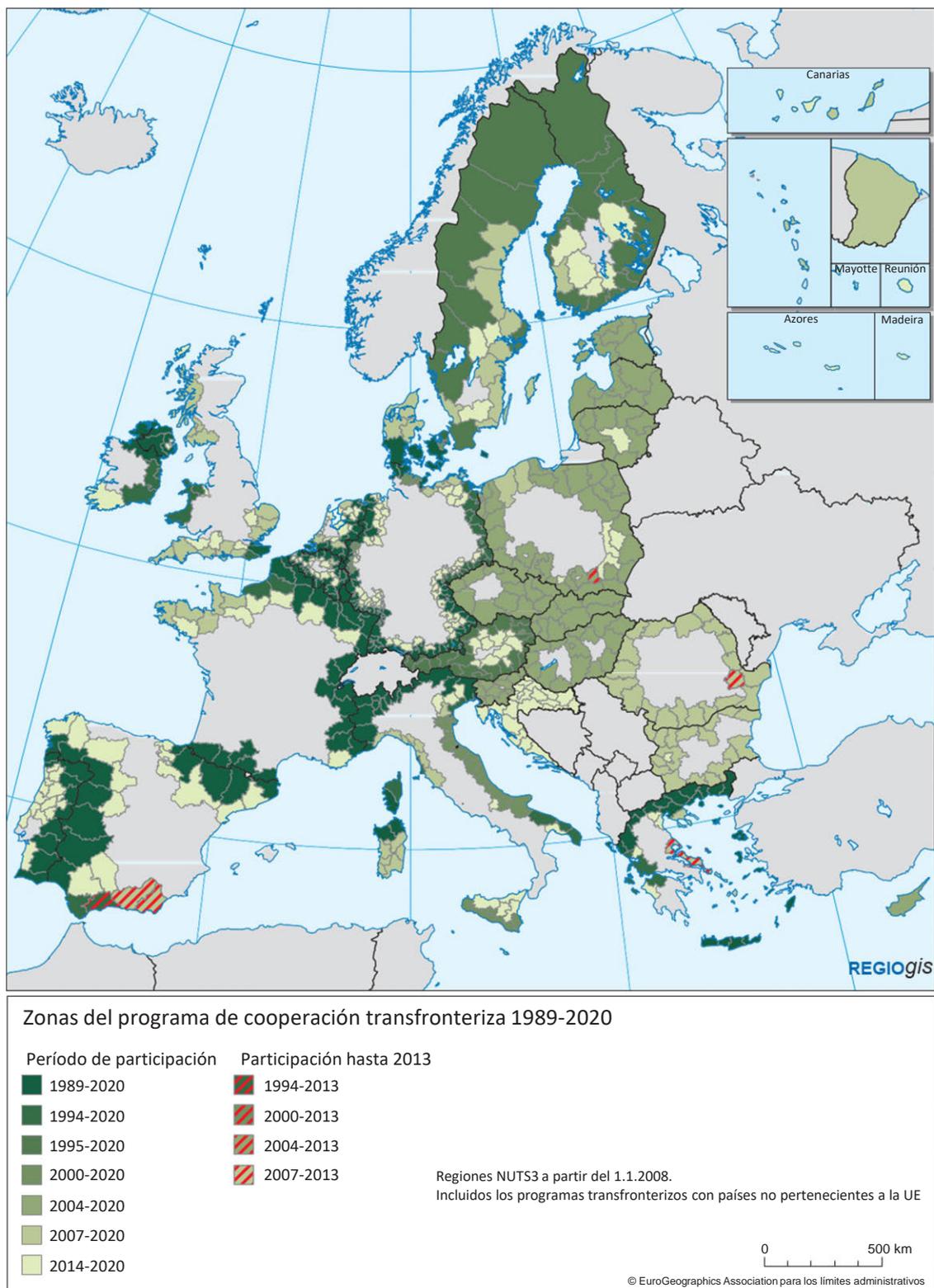
10 Según la Comisión, las regiones de Interreg V-A acogen a casi 2 millones de trabajadores transfronterizos, de los cuales 1,3 millones cruzan la frontera para trabajar y el resto para estudiar. Por ejemplo, 450 000 personas que viven en Francia trabajan en un país vecino; las cifras equivalentes para Alemania y Polonia son 270 000 y 140 000, respectivamente. Muchas regiones fronterizas obtienen peores resultados económicos que otras regiones del mismo Estado miembro. El acceso a los servicios públicos, como hospitales y universidades, al igual que la navegación entre los distintos sistemas jurídicos y administrativos, suelen ser complejo y costoso²⁰.

¹⁸ Artículo 21, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1080/2006, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1783/1999 (DO L 210 de 31.7.2006, p. 10).

¹⁹ Artículo 20, apartado 2, letra b), del Reglamento de la CTE.

²⁰ COM(2017) 534 final, pp. 2-4.

Ilustración 3 – La evolución de Interreg A para las regiones fronterizas interiores y exteriores de 1989 a 2020



Fuente: Comisión Europea, DG Política Regional y Urbana.

Gobernanza de Interreg y ámbitos de financiación de Interreg V-A relativos a las fronteras interiores 2014-2020

11 Al igual que los programas generales del FEDER, los programas de cooperación se ejecutan en régimen de gestión compartida. En este contexto, el papel de la Comisión consiste en aprobar los programas preparados por los Estados miembros y facilitar su ejecución, así como en realizar un seguimiento y evaluación de los mismos.

12 Para cada programa de cooperación se designa una autoridad de gestión, una de certificación y una de auditoría. En el caso concreto de Interreg, se establece una secretaría conjunta²¹ que actúa como centro de información, ayuda a los candidatos a presentar sus solicitudes y evalúa las solicitudes de proyectos. Conjuntamente, la autoridad de gestión y la secretaría conjunta constituyen las principales autoridades de los programas de cooperación. En última instancia, el comité de seguimiento del programa selecciona las operaciones que se cofinanciarán.

13 El proceso de programación de los programas de cooperación sigue de cerca las disposiciones vigentes para los programas generales. La legislación incluye requisitos detallados sobre el contenido de los programas. Tiene como objetivo facilitar una lógica de intervención coherente, es decir, una clara relación entre los objetivos propuestos, las aportaciones y las actividades programadas y los resultados e impactos previstos. La meta final es la ejecución eficaz y eficiente de los fondos²²:

- la programación debería girar en torno a 11 objetivos temáticos definidos²³, y al menos el 80 % de los fondos debería concentrarse en un máximo de cuatro objetivos temáticos²⁴;
- un eje prioritario debería corresponder, preferentemente, a un objetivo temático; las prioridades de inversión y los objetivos específicos tendrían que definirse dentro de cada eje prioritario²⁵;

²¹ Considerando 33 y artículo 23, apartado 2, del Reglamento de la CTE.

²² Considerando 88 del Reglamento RDC.

²³ Artículo 9 del Reglamento RDC.

²⁴ Artículo 6, apartado 1, del Reglamento de la CTE.

²⁵ Artículo 8, apartado 1, del Reglamento de la CTE.

- ha de justificarse la elección de los objetivos temáticos, las prioridades de inversión y las asignaciones financieras, basándose en un análisis de las necesidades regionales y nacionales²⁶.

14 Cada primavera, las autoridades de gestión presentan a la Comisión los informes anuales sobre la puesta en práctica de cada programa de cooperación²⁷. Estos informes contienen datos sobre el progreso de los indicadores de productividad comunes²⁸, sobre los indicadores de productividad y de resultados específicos de los programas y sobre los hitos, así como datos financieros.

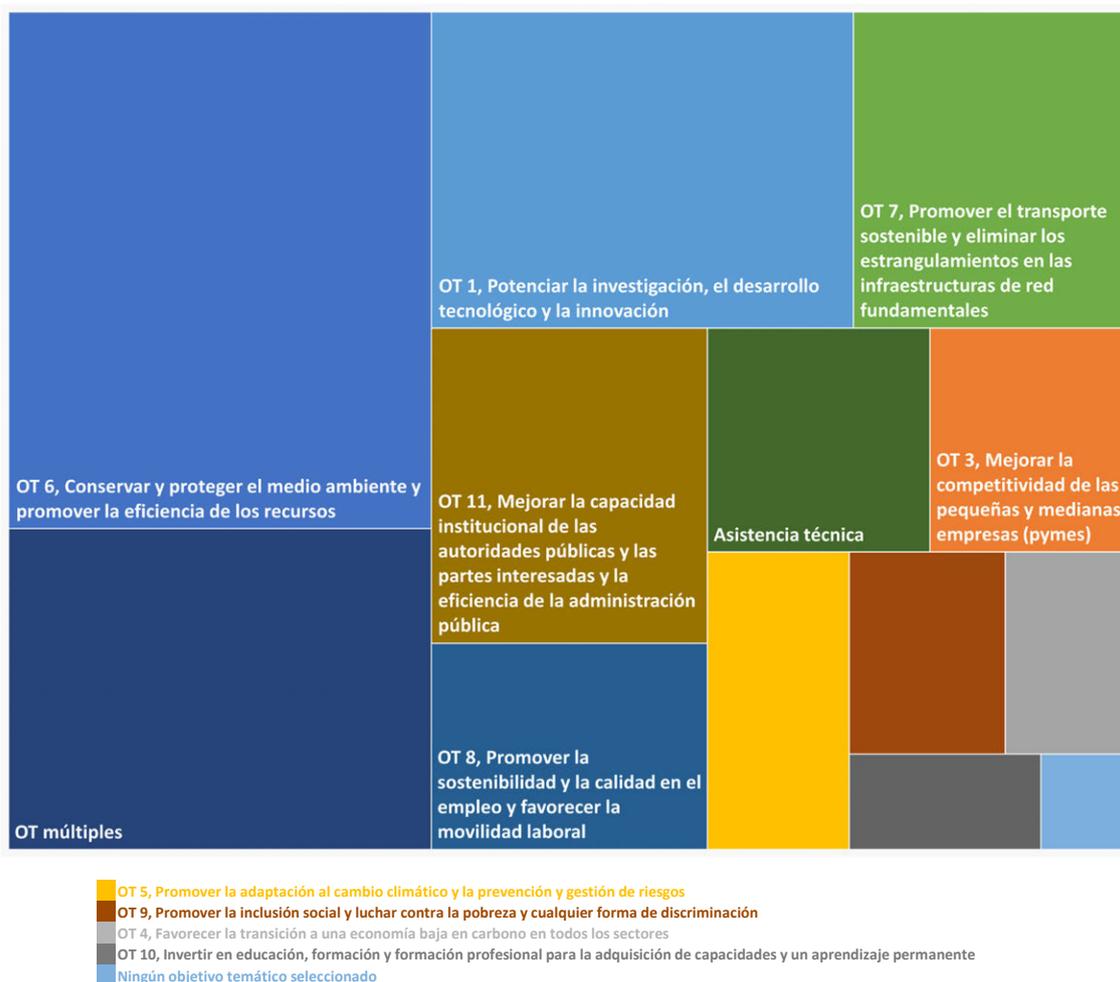
15 La *ilustración 4* y el *anexo III* reflejan la distribución de los objetivos temáticos a los que se destina la financiación de 2014-2020 de Interreg V-A para las fronteras interiores. Los objetivos relacionados con «conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos» y «potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación» son los que más financiación habían recibido al final de 2020.

²⁶ Artículo 96, apartados 1) y 2), letras a) y b), del Reglamento RDC y artículo 8, apartados 1) y 2), del Reglamento de la CTE.

²⁷ Artículo 14 del Reglamento de la CTE.

²⁸ Artículo 16 y anexo del Reglamento de la CTE.

Ilustración 4 – Objetivos temáticos (OT) de Interreg V-A para las fronteras interiores



Fuente: Plataforma de datos abiertos de los Fondos EIE, asignaciones al final de 2020.

16 Como se presenta en el [anexo IV](#), los tipos de proyectos que recibieron más financiación, excluida la asistencia técnica, estaban relacionados con la cultura y el patrimonio, la adaptación al cambio climático, la capacidad institucional, la transferencia de tecnología a las pymes, la mejora de las carreteras, la biodiversidad y la protección de la naturaleza, el turismo en zonas naturales, la asistencia sanitaria y los servicios sociales, y la investigación y la innovación en centros públicos.

17 Al final de diciembre de 2020, las autoridades de los programas de cooperación habían comprometido el 102 % de la financiación disponible para el período 2014-2020, mientras que el porcentaje de los programas generales apoyados por el FEDER era del 110 %, y habían seleccionado unos 24 000 proyectos para cofinanciar. Las autoridades de los programas podrán comprometer más del presupuesto asignado

al programa para garantizar que se hayan utilizado todos los fondos disponibles al final del periodo del mismo.

Preparación para el período 2021-2027

18 Durante el período de programación 2007-2013, Interreg proporcionó una financiación de 5 600 millones de euros. Según la evaluación *ex post*²⁹, los proyectos produjeron realizaciones y resultados acordes con los objetivos específicos de Interreg y se orientaron hacia las principales prioridades de la Estrategia de Lisboa.

19 Los principales puntos débiles observados por la evaluación fueron los siguientes:

- los programas seguían siendo muy amplios y tenían como objetivo principal el desarrollo de la cooperación y los vínculos, en lugar de ser un medio para impulsar una integración económica más amplia;
- la mayoría de los programas había adoptado un enfoque ascendente al decidir qué proyectos iban a recibir ayudas. Esto dificultaba la aplicación de una estrategia coherente para fomentar el desarrollo y la integración socioeconómica y territorial de las regiones afectadas, a pesar de que la mayoría de los proyectos contribuyó;
- la coordinación entre los programas Interreg y los generales era muy limitada.

20 Para preparar los acuerdos y programas de asociación 2014-2020, la Comisión elaboró documentos de posición para cada Estado miembro, en los que se establecían las prioridades más importantes para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) con una sección muy breve sobre cooperación territorial.

21 Para el período 2021-2027, la Comisión presentó documentos de orientación fronteriza, diseñados para contribuir a la preparación de los programas de cooperación de los Estados miembros. Se trata de documentos detallados, específicos para las regiones transfronterizas.

²⁹ Cooperación territorial europea, paquete de trabajo 11, «[Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the ERDF and the Cohesion Fund](#)», contrato de ADE con la DG Política Regional y Urbana, julio de 2016.

22 Por último, con respecto al período 2021-2027, la legislación³⁰ especifica que:

- para las fronteras terrestres interiores, las autoridades de los programas deben asignar como máximo el 60 % de la financiación a cuatro de los siete objetivos políticos (cinco del RDC y dos del Reglamento de la CTE) de los cuales dos deben ser: «una Europa más verde y baja en carbono» y «una Europa más social»;
- para las fronteras marítimas, este 60 % se asigna a tres objetivos políticos, de los cuales «una Europa más verde y baja en carbono» es obligatorio;
- hasta un 20 % y un 5 %, respectivamente, pueden asignarse a los objetivos específicos de Interreg «una mejor gobernanza de la cooperación» y «una Europa más segura y protegida».

Medidas relacionadas con el COVID-19 para los Fondos EIE

23 La pandemia de COVID-19 afectó significativamente a las regiones transfronterizas de los Estados miembros, sometiendo a presión las estructuras socioeconómicas alrededor de las fronteras de la UE y dentro de las mismas. Las medidas adoptadas en relación con la flexibilización del uso de los Fondos EIE para mitigar los efectos de la pandemia a través de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus³¹ (IIRC) y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus³² (IIRC+) se aplican también a los programas de cooperación.

³⁰ Artículo 15 del texto transaccional con vistas a un acuerdo sobre el nuevo Reglamento de la CTE.

³¹ Reglamento (UE) 2020/460, de 30 de marzo de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 508/2014, en lo relativo a medidas específicas para movilizar inversiones en los sistemas de atención sanitaria de los Estados miembros y en otros sectores de sus economías, en respuesta al brote de COVID-19 (Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus) (el Reglamento IIRC) (DO L 99 de 31.3.2020, p. 5).

³² Reglamento (UE) 2020/558, de 23 de abril de 2020, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013 y (UE) n.º 1303/2013 en lo que respecta a medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19 (el Reglamento IIRC+) (DO L 130 de 24.4.2020, p. 1).

24 En la *ilustración 5* se muestran las más importantes de estas medidas. Todas ellas requieren la modificación de los programas, y todas, salvo una (la posibilidad de transferir recursos entre categorías de regiones para el año 2020), son pertinentes para los programas de cooperación. Las autoridades de los programas podrán utilizar más de una de estas medidas.

Ilustración 5 – Medidas relacionadas con el COVID-19 más significativas para los Fondos EIE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del artículo 2 del Reglamento IICR+ y en el artículo 2 del Reglamento IICR.

Alcance y enfoque de la auditoría

25 Nuestra auditoría se centró en determinar si la Comisión y los Estados miembros habían abordado eficazmente los retos de las regiones transfronterizas en los programas de cooperación transfronteriza Interreg V-A (véase el [anexo I](#)). Con este fin, examinamos si:

- las autoridades encargadas de los programas analizaron y priorizaron los retos transfronterizos en función de su importancia, con el fin de concentrar los programas de cooperación allí donde tuvieran mayor impacto, dada la escasez de los recursos disponibles;
- los programas de cooperación se diseñaron con una lógica de intervención coherente y en sinergia con los programas generales de las regiones adyacentes, incluido un sistema de evaluación capaz de medir el efecto transfronterizo;
- las orientaciones de la Comisión fueron útiles para que las regiones transfronterizas identificaran sus retos y proporcionaron aportaciones y asistencia, especialmente en lo que respecta a la mitigación de los efectos de la crisis del COVID-19, y para que el nuevo período de programación 2021-2027 se iniciara sin problemas.

26 Nuestras constataciones y conclusiones se refieren a Interreg V-A para los programas de cooperación en las fronteras interiores en el período de programación 2014-2020, y esperamos que nuestras recomendaciones sean útiles en la preparación y ejecución del período 2021-2027. Nuestro informe también puede aportar información a los debates en curso de los colegisladores sobre un posible mecanismo para hacer frente a los obstáculos jurídicos y administrativos en las regiones transfronterizas³³.

27 A nivel de la UE, examinamos el trabajo de la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión (DG Política Regional y Urbana).

28 El resultado de nuestro enfoque fue una cobertura muy alta de los programas de cooperación. A nivel de los Estados miembros, examinamos 23 programas de cooperación (enumerados en el [anexo V](#)) en los que los 28 Estados miembros

³³ COM(2018) 373 final, Propuesta de Reglamento relativo a un mecanismo para superar los obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto transfronterizo, de 29 de mayo de 2018.

participaron al menos una vez. Estos 23 programas representan el 43 % de la financiación de la UE para Interreg V-A destinada a las fronteras interiores, y el 27 % de todo el presupuesto para el período de Interreg 2014-2020.

29 Para los 23 programas de cooperación, realizamos diez comprobaciones documentales simples, diez comprobaciones documentales ampliadas y tres visitas sobre el terreno. Los detalles, así como la diferencia entre estos tipos de comprobaciones, figuran en el [anexo V](#).

30 Además, para los 23 programas de cooperación, seleccionamos dos programas generales, también enumerados en el [anexo V](#), de las regiones adyacentes, con el fin de comparar su enfoque y evaluar el nivel de sinergia al abordar los retos transfronterizos. Los principales criterios de selección de los dos programas fueron el tamaño de la población, el nivel de apoyo financiero, el tamaño de la zona cubierta y, sobre todo, el alcance de las prioridades de inversión compartidas. En total, examinamos 39 programas generales, ya que en siete casos se utilizó el mismo programa general en más de una ocasión.

31 En lo que respecta a los programas de cooperación examinados sobre el terreno, visitamos 12 proyectos que recibieron ayuda de la UE. La base para la selección de esos proyectos fue la materialidad y la diversidad de tipos de acciones cofinanciadas. También se examinaron otros cuatro proyectos a través de la comprobación documental para el programa de cooperación de Rumanía – Bulgaria. Inicialmente, teníamos previsto visitar este programa sobre el terreno, pero las restricciones de viaje por el COVID-19 lo impidieron. En consecuencia, no pudimos realizar en persona una inspección física del resultado de los proyectos.

32 Los 16 proyectos examinados aplicaron acciones en los siguientes ámbitos de apoyo: patrimonio cultural, turismo, pymes y espíritu empresarial, mercado laboral y empleo, gestión de riesgos y cooperación entre servicios de emergencia, educación y formación, cooperación institucional, salud e inclusión social y transporte multimodal.

33 Por último, para los 53 programas de cooperación en las fronteras interiores, examinamos en qué medida las autoridades de los programas hicieron uso de las posibilidades de flexibilidad y simplificación que las iniciativas IICR e IICR+ ofrecen. Para los tres programas de cooperación examinados sobre el terreno y el programa de Rumanía – Bulgaria que teníamos previsto visitar, evaluamos las implicaciones de la crisis del COVID-19 en la ejecución de los proyectos.

Observaciones

Los programas transfronterizos se fundamentan en análisis exhaustivos, pero no permitían abordar todos los retos

34 Revisamos los documentos de programación de 23 programas de cooperación para evaluar si la planificación estratégica para el período de programación 2014-2020 se basaba en un análisis de los retos transfronterizos a los que se enfrentan estas regiones. También analizamos la viabilidad de que los programas de cooperación abordasen estos retos, dada la escasez de recursos financieros.

Los 23 programas de cooperación examinados incluían un análisis de los retos de las regiones transfronterizas

35 Un programa de cooperación debería basarse en un análisis de las necesidades dentro de la zona de programación en su conjunto³⁴. Para ello, es necesario adaptar los requisitos de contenido de los programas a las necesidades específicas de las regiones transfronterizas³⁵.

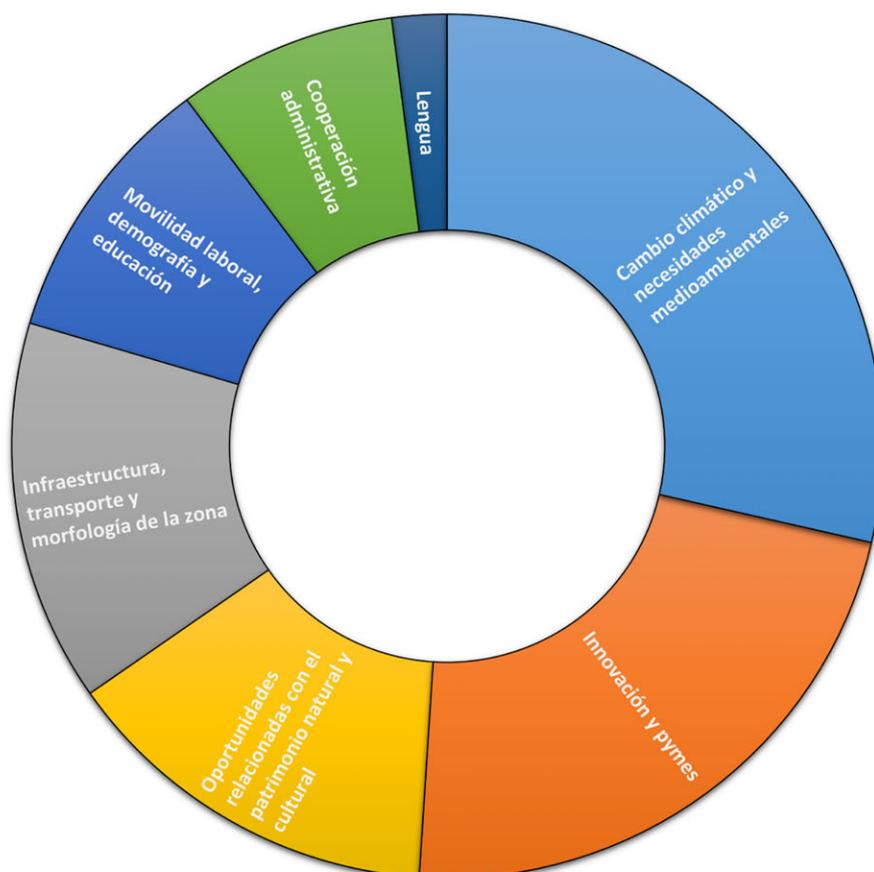
36 Todos los programas de cooperación que examinamos presentaban las necesidades de las regiones a partir de un análisis de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (análisis DAFO), o de las características sociales y económicas de las regiones transfronterizas (análisis socioeconómico). Sin embargo, en el caso del programa de cooperación Suecia – Finlandia – Noruega, el análisis DAFO no estaba suficientemente desarrollado para apoyar las decisiones estratégicas: no analizaba plenamente las amenazas, mezclaba las fortalezas con las oportunidades, enumeraba algunos retos sin ninguna información de referencia y utilizaba datos obsoletos de hace más de una década.

37 La *ilustración 6* agrupa en siete categorías los retos más importantes destacados por los programas de cooperación. La mayoría de estos retos los afrontan por igual los programas generales que cubren las mismas zonas geográficas. Sin embargo, las insuficiencias en la cooperación administrativa y las barreras lingüísticas tienen un carácter específicamente transfronterizo.

³⁴ Artículo 8, apartado 2, letra a), del Reglamento de la CTE.

³⁵ Considerando 19 del Reglamento de la CTE.

Ilustración 6 – Los retos más importantes a los que se enfrentan las regiones transfronterizas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los 23 programas de cooperación enumerados en el [anexo V](#).

Los retos no se pueden abordar únicamente mediante los programas de cooperación, por lo que es necesario priorizarlos

38 En la práctica, los recursos financieros asignados a estos programas hacían que los retos transfronterizos solo pudieran abordarse parcialmente. El presupuesto medio de cada uno de los 53 programas de cooperación para las fronteras interiores ascendió a 162 millones de euros y oscilaba entre los 19 millones de euros de Eslovenia – Hungría y los 485 millones de euros de España – Portugal (POCTEP) (véase el [anexo I](#)). Sin embargo, para hacer frente a muchos retos transfronterizos se necesita una financiación importante. Por ejemplo, los grandes proyectos de infraestructuras ferroviarias o de carreteras que facilitan el transporte, el comercio y la circulación de los ciudadanos suelen suponer varios miles de millones de euros.

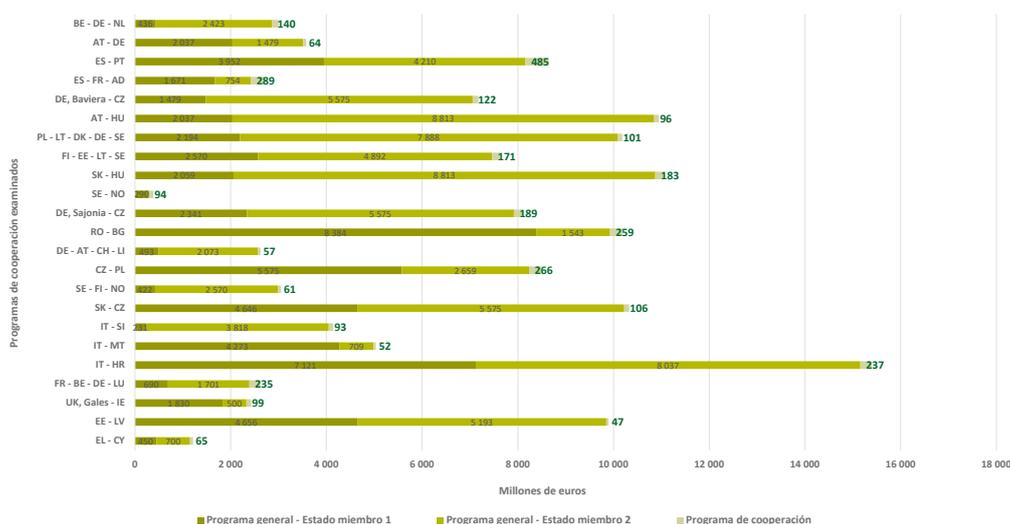
39 En cambio, los programas generales suelen estar dotados de presupuestos mucho mayores. En los 39 programas generales examinados, el presupuesto de los

programas regionales oscilaba entre 231 millones de euros y 7 000 millones de euros, con una media de 2 000 millones de euros; el presupuesto medio de los programas nacionales ascendía a más del doble, y oscilaba entre 700 millones de euros y casi 9 000 millones de euros (véase el [anexo V](#)).

40 Identificamos casos en los que las autoridades de los programas asignaron una pequeña suma a un eje prioritario o a una prioridad de inversión, con el resultado de que dicha financiación solo podía tener un efecto limitado en la región transfronteriza. Por ejemplo, las autoridades de los programas de cooperación Estonia – Letonia asignaron menos de un millón de euros al eje prioritario de integración del mercado laboral y mejora de las condiciones de acceso al empleo al otro lado de la frontera. No está claro si unas cantidades de ayuda tan reducidas relativamente pueden tener algún efecto significativo.

41 La [ilustración 7](#) refleja la diferencia de asignación presupuestaria entre los 23 programas de cooperación y los programas generales examinados de las regiones adyacentes.

Ilustración 7 – Comparación presupuestaria de los programas de cooperación con los programas generales examinados de las regiones adyacentes



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los programas de cooperación y generales enumerados en el [anexo V](#).

42 La escasez de recursos financieros implica que la financiación debe dirigirse hacia donde es probable que aporte más valor. Sin embargo, constatamos que la mayoría de las autoridades de los programas no priorizaron las necesidades identificadas, por lo

que corrieron el riesgo de no seleccionar las prioridades de inversión que probablemente tendrían más impacto.

43 Nuestro examen mostró que la resolución de muchos retos importantes a los que se enfrentan las regiones transfronterizas no se podía dejar en manos de las autoridades de los programas, sino que requería decisiones a nivel nacional y su posterior incorporación a la legislación nacional. Por ejemplo, la cooperación entre las autoridades nacionales en materia de asistencia sanitaria o de seguridad requiere acuerdos bilaterales o trilaterales entre los Estados miembros, como se ilustra en el ejemplo del [recuadro 2](#).

Recuadro 2

Los retos en materia de asistencia sanitaria de la Gran Región

El programa de cooperación de la Gran Región comprende cinco regiones de tres Estados miembros de la UE (Francia, Bélgica y Alemania) junto con el país de Luxemburgo. Se trata de una zona densamente poblada de 65 401 km² con 11,4 millones de habitantes.

El análisis DAFO para la preparación del programa 2014-2020 destacó como uno de los retos de la región la falta de voluntad y las dificultades normativas para permitir el flujo de información, especialmente en el ámbito de la salud. Las diferencias entre los cuatro sistemas sanitarios dificultan el acceso a los servicios sanitarios transfronterizos, lo que puede resultar fatal en caso de emergencia cuando un hospital cercano al otro lado de la frontera puede proporcionar tratamiento más rápidamente. Además, la falta de un sistema coordinado de seguros sanitarios transfronterizos disuade a los pacientes de buscar tratamiento al otro lado de la frontera si se da la circunstancia de que no pueden pagar por adelantado el coste de la atención y esperar al reembolso por parte de su seguro.

Las autoridades de los programas seleccionaron una prioridad de inversión relacionada con la infraestructura sanitaria y social para su financiación³⁶. Fijaron como objetivo del indicador de resultados la consecución de seis acuerdos de acceso a la asistencia sanitaria transfronteriza antes del final de 2023. Al final de 2019, se habían firmado 14 acuerdos de este tipo.

³⁶ Anexo XI, del Reglamento RDC, prioridad de inversión 9a.

Una estrategia coherente para abordar los retos no solía conducir a una aplicación centrada

44 Evaluamos los elementos estratégicos más importantes de los programas de cooperación y cómo estos se tradujeron en acciones a través de convocatorias de propuestas y en la selección de proyectos.

En casi todos los casos, los documentos de los programas estratégicos reflejaban las disposiciones legales y eran coherentes con los análisis de necesidades

45 El RDC establece la necesidad de una sólida «lógica de intervención»³⁷, es decir, un vínculo claro entre los objetivos del programa y sus resultados previstos. Dado que varios fondos de la UE prestan ayuda en la misma zona geográfica, es importante la coordinación eficaz entre estos fondos y los instrumentos de financiación nacionales³⁸. En el caso de Interreg, los beneficiarios de al menos dos países participantes³⁹ deberían involucrarse en las operaciones.

46 Por tanto, examinamos lo siguiente:

- la solidez de la lógica de intervención que lleva desde los retos identificados hasta otros elementos del proceso de selección de proyectos, incluida la selección del eje prioritario, los objetivos temáticos y específicos, las prioridades de inversión, las realizaciones y los resultados, así como los objetivos correspondientes;
- si las autoridades de los programas establecen disposiciones para coordinar la financiación con otras fuentes;
- la importancia atribuida al elemento transfronterizo en la selección de proyectos.

Salvo algunas excepciones, los programas que examinamos se fundamentan en una lógica de intervención sólida

47 En casi todos los casos confirmamos que existía una lógica de intervención sólida entre el análisis de los retos y la selección por parte de las autoridades de los programas de los ejes prioritarios, los objetivos temáticos y específicos y las

³⁷ Considerando 88 del Reglamento RDC.

³⁸ Artículo 8, apartado 5, letra a), del Reglamento de la CTE.

³⁹ Artículo 12, apartado 2, del Reglamento de la CTE.

prioridades de inversión. Esta lógica se extendía a las convocatorias de propuestas. En el único caso en el que el análisis DAFO no estaba suficientemente desarrollado para apoyar las decisiones estratégicas (véase el apartado 36), esto repercutió en la coherencia de la lógica de intervención del programa.

48 Las autoridades de los programas también cumplían el requisito de enfocarse principalmente en un máximo de cuatro objetivos temáticos. En algunos casos, las autoridades decidieron centrar los programas aún más, en segmentos de negocio específicos. Un ejemplo es el programa del Báltico Sur, que comprende regiones de Polonia, Dinamarca, Alemania, Lituania y Suecia, y tiene por objetivo aumentar el potencial de crecimiento «azul» (marino) y «verde» (medioambiental) de la zona del Báltico Sur, aunque en esta región se destacaron otros retos.

49 Sin embargo, hubo pocos programas de cooperación que apoyaran la financiación de proyectos en zonas no identificadas previamente en el DAFO o en el análisis socioeconómico. Por ejemplo, para el programa Eslovaquia – Chequia, las autoridades decidieron invertir en operaciones destinadas a aumentar la calidad de la cooperación transfronteriza entre los gobiernos locales y regionales. Aunque se trata de uno de los principales problemas a los que se enfrentan las regiones transfronterizas en general, la falta de capacidad institucional no se había incluido en el análisis socioeconómico de este programa.

50 En el caso del programa de cooperación en el Báltico Central, la autoridad del programa decidió centrarse en las oportunidades de que disponen las regiones transfronterizas en lugar de en los retos a los que se enfrentan. Las autoridades de los programas invirtieron en operaciones destinadas a mantener o aumentar los puestos de trabajo, apoyar a las pymes y mejorar el atractivo turístico de la región. En este caso, la lógica de intervención del programa de cooperación era clara y cumplía las demás disposiciones legales. Sin embargo, no se abordaron los retos de las regiones transfronterizas, como confirmó nuestro examen en uno de los cuatro proyectos de este programa de cooperación.

Los programas incluían información sobre la coordinación con otras fuentes de financiación y existía un procedimiento de evaluación del carácter transfronterizo

51 Comprobamos que, en todos los casos, los programas de cooperación presentaban información sobre los mecanismos de coordinación de la financiación con otras fuentes de financiación de la Unión o nacionales, como los Fondos EIE. Por ejemplo, contenían información detallada sobre la participación de personal clave de las distintas autoridades en las reuniones en las que se exploraban las sinergias entre

los fondos, y el procedimiento para evitar que dos fuentes diferentes financiaran la misma operación.

52 Por último, constatamos que en todos los casos los procedimientos de selección garantizaban la identidad transfronteriza del proyecto, incluida la intención de los socios de ambos lados de la frontera de participar activamente.

En la práctica, detectamos varias insuficiencias en la puesta en práctica de la estrategia y en su seguimiento

53 Evaluamos la aplicación de las estrategias de los programas a través de convocatorias de propuestas, la selección de los proyectos y la forma en que se supervisa y coordina con otros mecanismos de financiación en las mismas zonas geográficas. Se detectaron varias insuficiencias en su puesta en práctica y seguimiento relacionadas con la delimitación entre los programas de cooperación y los programas generales, el carácter transfronterizo del proyecto, el procedimiento de selección de proyectos, los indicadores utilizados y la calidad y disponibilidad de los datos estadísticos.

Ausencia frecuente de una delimitación clara entre los programas de cooperación y los generales

54 El 66 % de la superficie terrestre total de la UE puede optar a la financiación de Interreg para las fronteras interiores y exteriores y, en el caso de 17 Estados miembros, más del 80 % de su territorio es elegible (*recuadro 3* e *ilustración 8*).

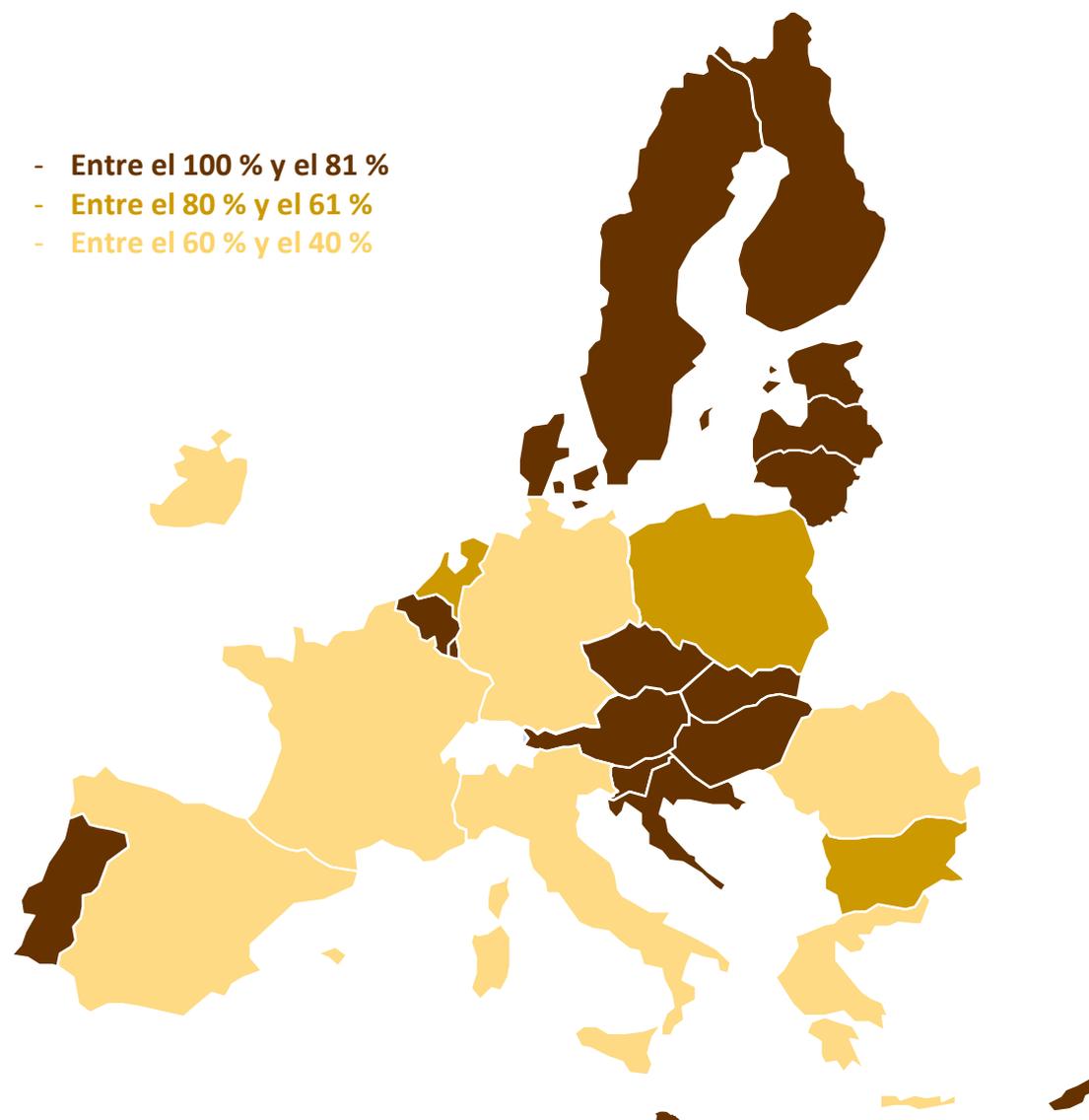
Recuadro 3

Aumento de las regiones elegibles de Interreg para las fronteras interiores y exteriores

Respecto del período de programación 2014-2020, la superficie terrestre elegible de los Estados miembros para la financiación de Interreg destinada a los programas de cooperación interna y externa ha aumentado considerablemente, de modo que actualmente:

- en el caso de 17 Estados miembros, más del 80 % de la superficie terrestre puede optar a recibir financiación transfronteriza (Bélgica, Chequia, Dinamarca, Estonia, Croacia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Austria, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia);
- en el caso de tres Estados miembros, más del 60 % de la superficie puede optar a recibir financiación transfronteriza (Bulgaria, Países Bajos y Polonia);
- en el caso de los siete Estados miembros restantes, más del 40 % de la superficie puede optar a recibir financiación transfronteriza (Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Italia y Rumanía).

Ilustración 8 – Superficie terrestre elegible de los Estados miembros para la financiación de los programas de cooperación en las fronteras interiores y exteriores



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat.

55 Los programas generales y de cooperación cofinancian proyectos de la UE en las mismas zonas geográficas (véase el apartado **08**). Comparamos el enfoque de cada uno de los 23 programas de cooperación de nuestra muestra con el de dos programas generales de las regiones adyacentes (véase el apartado **30**). Nos centramos en las prioridades de inversión que tenían en común los programas, lo que es posible de acuerdo con los reglamentos pertinentes. Para estas prioridades comunes, comparamos los ámbitos de apoyo y los tipos de operaciones que los programas tenían previsto cofinanciar, y evaluamos si existía una clara delimitación entre los programas y si había pruebas de complementariedad.

56 Observamos que en 14 casos no había una delimitación clara entre los ámbitos de apoyo y los tipos de operaciones que se iban a cofinanciar, lo que significa que los programas generales podían financiar el mismo tipo de operaciones que los programas de cooperación, con la diferencia de que los proyectos financiados por estos últimos requerían una identidad transfronteriza y la participación de dos socios de ambos lados de la frontera. Hallamos estos casos principalmente en ámbitos de apoyo como el medio ambiente, la cultura, el turismo, la competitividad y la creación de empleo.

57 El Báltico Sur ofrece un buen ejemplo de tipos de proyectos claramente diferenciados: financió la construcción de una vía ciclista a través de uno de los programas generales, y zonas de actividad a lo largo de esta vía a través del programa de cooperación. Este tipo de enfoque requiere una buena cooperación entre las autoridades de los programas durante la fase de programación.

58 Para maximizar el valor añadido cuando diferentes programas de apoyo financian la misma prioridad de inversión, es importante coordinar los ámbitos de apoyo y diferenciar los tipos de proyectos cofinanciados. Durante el período 2014-2020, el requisito legal de la CTE era centrar el 80 % de la financiación en un máximo de cuatro de los once objetivos temáticos (véase el apartado **13**). Sin embargo, para el período 2021-2027, la concentración temática es menor, ya que, por ejemplo, las autoridades de los programas de cooperación en las fronteras terrestres interiores pueden asignar fondos a los siete objetivos políticos (los cinco generales y los dos específicos de Interreg) (véase el apartado **22**).

59 El solapamiento de los ámbitos elegibles de Interreg y del FEDER (véase el apartado **54**), junto con la reducción del presupuesto de Interreg (véase el apartado **07**) y la ampliación del enfoque de los programas para el período 2021-2027 (véase el apartado **22**), hacen más acuciante la necesidad de una clara delimitación entre los programas generales y los programas de cooperación. Una demarcación más clara puede aumentar las sinergias, reducir la probabilidad de doble financiación e incrementar el valor añadido de los proyectos. En la evaluación *ex post* del período 2007-2013 (véase el apartado **19**) se señaló también la amplitud de los programas y la escasa coordinación entre los programas de cooperación y los programas generales.

El carácter transfronterizo de algunos proyectos era cuestionable

60 En los proyectos de cooperación deben participar beneficiarios de al menos dos países participantes, aunque la legislación permita que un proyecto se ejecute en un solo Estado miembro «*siempre que se determinen sus repercusiones y beneficios transfronterizos o transnacionales*»⁴⁰.

61 Respecto de los 16 proyectos de la muestra, evaluamos lo siguiente:

- si se había abordado al menos uno de los retos transfronterizos;
- si se habían puesto en práctica proyectos en un solo Estado miembro;
- si los beneficios de la contribución de cada socio y los de la contribución colectiva del proyecto transfronterizo eran visibles en todos los Estados miembros participantes;
- si esos beneficios transfronterizos justificaban que la operación se financiase a través del programa de cooperación.

62 Confirmamos que todos los proyectos, salvo uno (véase el apartado **50**), abordaban al menos uno de los retos transfronterizos. Todos los proyectos se pusieron en práctica en al menos dos Estados miembros participantes y sus beneficios fueron igualmente visibles. Sin embargo, en ocho proyectos, la cooperación entre los socios se limitó a presentar una propuesta de proyecto común para garantizar la financiación de las intervenciones. Esos proyectos carecían de una identidad común como proyecto transfronterizo. Observamos la presencia de esta insuficiencia en los cuatro proyectos examinados en el ámbito del turismo, uno de los principales ámbitos de apoyo de Interreg 2014-2020 (véase el apartado **17**).

63 El **recuadro 4** ofrece ejemplos de proyectos con un carácter transfronterizo débil y fuerte del mismo programa.

⁴⁰ Artículo 12, apartado 2, del Reglamento de la CTE.

Recuadro 4

Distinción entre proyectos con un carácter transfronterizo cuestionable y claro del programa Chequia – Polonia

Revitalización de los pabellones de un zoológico y de las instalaciones de una atracción turística: dos atracciones turísticas, una en cada país y separadas por unos 75 km, solicitaron financiación para modernizar sus instalaciones y diseñar una campaña de mercadotecnia conjunta. Sin embargo, las páginas web de cada una de ellas no anunciaban el establecimiento del otro socio, y no se había implantado el sistema común de venta de billetes. Por tanto, el proyecto carecía de carácter transfronterizo.

Cooperación transfronteriza de unidades policiales: las ocho unidades policiales de las dos regiones del programa de cooperación solicitaron financiación para aumentar la coordinación en la lucha contra la delincuencia relacionada con las drogas. Las actividades del proyecto incluían: la compra de equipos para identificar drogas (como espectrómetros), patrullas policiales comunes, formación conjunta de agentes, incluida la formación lingüística, y campañas de información para profesores y padres sobre estupefacientes y los equipos utilizados. El proyecto permitía estrechar la cooperación entre las ocho unidades policiales y tenía un genuino carácter transfronterizo.

Varias insuficiencias en la selección de proyectos conllevaron que no siempre se seleccionaran los mejores proyectos

64 Las convocatorias de propuestas y la selección de proyectos son fases clave en el proceso de ejecución de los programas, especialmente debido a la cantidad de recursos de que disponen los programas de cooperación (véase el apartado 38) y a que el índice de contratación de Interreg no ha suscitado un gran interés en los últimos años (véase el apartado 17). Esto refuerza la necesidad de seleccionar los proyectos en función de los méritos para alcanzar los objetivos del programa de cooperación y abordar las necesidades más acuciantes de las regiones transfronterizas.

65 Por lo tanto, en los 10 programas de cooperación examinados mediante una comprobación documental ampliada y en los tres programas visitados sobre el terreno, analizamos la manera en que las autoridades de los programas:

- comunicaron al público los ámbitos y los tipos de proyectos que podían recibir el apoyo de los programas de cooperación, para atraer propuestas de proyectos acordes con los objetivos de los programas;
- evaluaron las propuestas de proyectos;

- seleccionaron los proyectos que mejor respondían a los retos de la región.

66 En el caso de estos programas de cooperación, los documentos de programación se ajustaban a las disposiciones legales⁴¹ e incluían información básica sobre el programa: una descripción del tipo de acciones que se apoyarán en el marco de cada prioridad de inversión, la contribución prevista a los objetivos específicos, los principios rectores para la selección de operaciones, la identificación de los principales grupos destinatarios, los tipos de beneficiarios, etc. Sin embargo, detectamos insuficiencias en las tres fases de la selección de proyectos.

67 En cinco de los 13 programas de cooperación, los proyectos potenciales se identificaron mediante un enfoque «ascendente», en virtud del cual los beneficiarios candidatos presentaron solicitudes de proyectos con una orientación limitada por parte de las autoridades de los programas sobre la forma en que los proyectos debían abordar directamente las necesidades de la región (véase el [recuadro 5](#)). Este problema, pero en mayor medida, también se puso de manifiesto en la evaluación *ex post* del período 2007-2013 (véase el apartado [19](#)).

Recuadro 5

Dos opciones para atraer proyectos

Para seleccionar los proyectos, las autoridades de los programas predominantemente invitan a los solicitantes a presentar solicitudes de financiación a través de convocatorias abiertas de propuestas de proyectos. Las convocatorias han de abordar los ejes prioritarios, los objetivos temáticos, los objetivos específicos y las prioridades de inversión del programa. La meta de todo proceso de selección debería consistir en elegir los proyectos que mejor aborden los retos que plantea el programa.

Una idea para un proyecto puede llegar en cualquiera de las modalidades siguientes:

«ascendente» (convocatorias de amplio alcance), es decir, del propio beneficiario potencial, que trata de adaptar la propuesta de proyecto a los requisitos de la convocatoria; o

«descendente» (convocatorias de alcance específico), en las que las autoridades de los programas proporcionan orientación sobre el enfoque previsto de los proyectos potenciales.

⁴¹ Artículo 8, apartado 2, letra b), del Reglamento de la CTE.

68 En diez de los programas, las autoridades evaluaron las solicitudes de proyectos mediante un sistema de puntos en el que había que alcanzar un umbral mínimo para que el proyecto tuviera posibilidades de ser seleccionado. Este procedimiento, además de contribuir a la transparencia del proceso de selección, facilita el trabajo posterior del comité de seguimiento, cuya función es decidir qué proyectos se cofinancian. En el caso de los otros tres programas, y a falta de un sistema de puntos, las autoridades de los programas basaron la selección en una evaluación cualitativa, lo que no permite una clara priorización de los proyectos.

69 Respecto de tres programas, las autoridades de los programas facilitaron al comité de seguimiento una lista de proyectos clasificados por méritos. Sin embargo, en los otros diez programas de cooperación, incluso cuando se había utilizado un sistema de puntos, las autoridades de los programas no clasificaron los proyectos al enviarlos al comité de seguimiento. En el [recuadro 6](#) se muestra un ejemplo de buenas y malas prácticas en la selección de proyectos.

Recuadro 6

Procedimiento de selección de Interreg: Ejemplos de buenas y malas prácticas

Las autoridades del programa de cooperación Chequia – Polonia aplicaron el siguiente procedimiento de selección, diseñado para seleccionar de forma transparente los proyectos que mejor abordan los retos identificados en el programa de cooperación:

- las regiones participantes elaboran una lista de expertos en cada ámbito de apoyo cubierto por el programa;
- cuatro expertos externos, dos de cada Estado miembro, evalúan cada proyecto; dos de los expertos proceden de las regiones en las que se encuentran los socios del proyecto y dos de otras regiones cubiertas por el programa;
- los dos expertos externos de las regiones de los socios del proyecto y un miembro del personal de la secretaría conjunta evalúan el efecto transfronterizo;
- dos miembros del personal de la secretaría conjunta, uno de cada Estado miembro, evalúan la cooperación transfronteriza;

- para ser incluidos en la lista de proyectos potenciales de cofinanciación, los proyectos deben alcanzar un umbral mínimo global del 70 % de la puntuación total, incluido un mínimo del 70 % en algunos ámbitos específicos;
- la secretaría conjunta clasifica los proyectos en función de los puntos obtenidos y los presenta al comité de seguimiento para su selección.

En cambio, las autoridades de los programas del Reino Unido (Gales) – Irlanda definieron un procedimiento de selección vago, que se llevó a cabo de forma continua, sin convocatorias competitivas. Las autoridades de los programas no puntuaron las solicitudes de proyectos, sino que evaluaron su «adecuación» en función de unos pocos criterios cualitativos. Una propuesta de proyecto se rechazaba como «inadecuada» cuando el solicitante había proporcionado respuestas incompletas o insuficientes en relación con muchos de los requisitos de evidencias enumerados, demostrando así un nivel de riesgo inaceptable. En consecuencia, con este sistema no era posible clasificar los proyectos en función de su mérito y prioridad. No había ninguna garantía de que las autoridades pudieran seleccionar de forma transparente los mejores proyectos.

Los indicadores no solían captar el efecto transfronterizo y se disponía de pocos datos estadísticos regionales, lo que dificultaba el seguimiento y la evaluación

70 Con el fin de reforzar la orientación de los programas hacia los resultados, se exigió a las autoridades que definieran para cada eje prioritario los resultados previstos para los objetivos específicos y los indicadores de productividad y de resultados, así como un valor de referencia y un valor objetivo para todo el periodo de programación⁴². El Reglamento de la CTE contiene una lista de indicadores de productividad comunes que las autoridades de los programas podrán utilizar⁴³. Los objetivos podrán expresarse en términos cuantitativos o cualitativos; estos últimos solo con respecto a los indicadores de resultados⁴⁴. Las autoridades de los programas han de recopilar datos estadísticos sólidos para poder realizar un seguimiento fiable de dichos objetivos.

⁴² Artículo 8, apartado 2, letra b), del Reglamento de la CTE.

⁴³ Anexo del Reglamento de la CTE.

⁴⁴ Artículo 16, apartado 3, del Reglamento de la CTE.

71 Respecto de los 23 programas de cooperación, examinamos si los objetivos específicos que abordaban las necesidades identificadas en las regiones transfronterizas se basaban en criterios SMART, es decir, específicos, medibles, alcanzables, realistas y acotados en el tiempo, por sus siglas en inglés.

72 Además, se analizó si los indicadores de productividad y de resultados establecidos para cada programa eran:

- pertinentes para los objetivos específicos del programa;
- capaces de medir el efecto de las operaciones apoyadas;
- alcanzables al final del periodo del programa. Para ello, también utilizamos las conclusiones de los últimos informes anuales de ejecución disponibles.

73 Comprobamos que, en general, los objetivos específicos de los programas se basaban en criterios SMART. Seguían la lógica de intervención del programa, estaban vinculados a los ejes prioritarios, los objetivos temáticos y las prioridades de inversión seleccionadas, y servían de puente entre la estrategia y las acciones y operaciones apoyadas.

74 También comprobamos que los indicadores de productividad comunes y específicos del programa y los indicadores de resultados específicos del programa eran, por lo general, medibles, y que en todos los casos se habían fijado valores de referencia y objetivos. El uso de los indicadores comunes de productividad facilita la agregación de datos para los Fondos EIE.

75 Siete de las autoridades de los programas midieron determinados indicadores de resultados mediante una evaluación cualitativa, es decir, una encuesta, tal y como la legislación permite. En tres casos, constatamos que las autoridades de los programas encuestaron a los mismos beneficiarios y a otras partes interesadas que habían recibido financiación de dichas autoridades, lo que puede conllevar la percepción de que los resultados no se recopilan de forma objetiva, ya que los beneficiarios podrían haber ofrecido resultados más positivos, como habría sucedido si se hubiera respetado el principio de la independencia mutua de las partes.

76 En todos los programas de cooperación examinados, excepto en los del Báltico Sur, hallamos asimismo problemas relacionados con la pertinencia y la viabilidad de los indicadores, tanto para los indicadores de productividad comunes como para los indicadores de productividad y de resultados específicos del programa.

77 En cuanto a la pertinencia, muchos de los indicadores, tanto los comunes de productividad como los específicos del programa, no podían captar el efecto transfronterizo de las operaciones de Interreg. Además, detectamos casos en los que los indicadores establecidos no medían el efecto de las operaciones apoyadas sobre el objetivo específico, o en los que el efecto no podía atribuirse directa y exclusivamente a un proyecto. Un ejemplo común de esto último es que muchos programas utilizaron el «aumento de las estancias hoteleras en la región» como indicador de resultados de una operación cultural/turística, aunque el número de estancias hoteleras en una región depende de varios factores socioeconómicos, no solo de un proyecto Interreg.

78 En cuanto a la viabilidad, hallamos ejemplos de dos extremos: en algunos casos los objetivos no eran realistas y, muy probablemente, no se alcanzarán al final del periodo del programa, lo que indica que las autoridades de los programas:

- no lanzaron suficientes convocatorias de interés que abordaran los objetivos específicos pertinentes del programa;
- no indicaron a los beneficiarios que se presentaran a proyectos que abordaran los objetivos del programa (véase el [recuadro 5](#)); o
- no evaluaron inicialmente el objetivo de forma correcta.

En otros casos, los objetivos no eran lo suficientemente ambiciosos y ya se habían alcanzado en los primeros años del período de programación, lo que indica que las autoridades de los programas contrataron más proyectos de los que necesitaban. Lo anterior demuestra que no se tuvo en cuenta el efecto de las anteriores convocatorias de propuestas de proyectos cuando se lanzaron otras nuevas.

79 Se necesitan datos regionales para obtener cifras pertinentes y sólidas de indicadores. Respecto de los 23 programas de cooperación de la muestra, constatamos que los datos disponibles son limitados. También detectamos un caso en el que la autoridad de los programas no contaba con datos para calcular el efecto de un objetivo específico. La Comisión confirmó que la disponibilidad de estadísticas regionales transfronterizas era limitada. Las diferencias en los métodos de recogida de datos entre los Estados miembros y la insuficiente coordinación estadística transfronteriza fueron los problemas más comunes.

La orientación de la Comisión ha mejorado, pero el retraso en la adopción del marco jurídico afectó a la puesta en práctica

80 Examinamos las orientaciones que la Comisión había proporcionado a las autoridades de los programas en cuanto a la definición de sus retos transfronterizos tanto para el período 2014-2020 como para el período 2021-2027. También evaluamos el grado de utilización de las medidas relacionadas con el COVID-19 en la ejecución de los programas de cooperación 2014-2020, así como el nivel de preparación para el período 2021-2027.

La Comisión ofreció más orientación y apoyo para el período 2021-2027

81 Para el período 2014-2020, la Comisión ofreció orientación a cada Estado miembro sobre lo que consideraba que eran las prioridades de financiación, a través de un documento de posición de 2012 sobre el desarrollo del acuerdo de asociación.

82 En casi todos los casos, las orientaciones para el período 2014-2020 se limitaban a unos pocos párrafos de contenido general y a titulares sobre ámbitos de gasto potencial para las regiones transfronterizas. Contenían muy pocos mensajes específicos sobre la cooperación transfronteriza que pudieran haberse utilizado para informar sobre el desarrollo de los programas.

83 El período 2021-2027 es el sexto período de programación de Interreg. Examinamos si la Comisión había traducido sus conocimientos acumulados, desarrollados en períodos anteriores, en acciones concretas para orientar a los Estados miembros en la programación y puesta en marcha de sus programas de cooperación.

84 La Comisión asumió un papel más activo en la preparación del período 2021-2027 y lideró una serie de iniciativas para ayudar a los Estados miembros a identificar los retos transfronterizos. Entre las medidas oportunas, se pueden contar:

- la iniciativa de revisión transfronteriza, que implicó dos años de intensa investigación y diálogo con las partes interesadas fronterizas y las autoridades nacionales y regionales. La revisión incluyó estudios sobre los obstáculos jurídicos y administrativos que prevalecen en las fronteras de los Estados miembros de la UE;
- la creación del servicio de centros de cuestiones fronterizas en el marco de la DG Política Regional y Urbana, que presta apoyo a los Estados miembros para abordar cuestiones jurídicas y administrativas transfronterizas;

- la preparación de documentos de orientación fronteriza específicos para cada frontera que presentan los puntos de vista de la Comisión sobre los principales retos, las oportunidades, los escenarios para la futura cooperación y la necesidad de una clara demarcación con los restantes programas de las regiones.

85 Los documentos de orientación fronteriza, en particular, fueron una valiosa contribución para orientar mejor los retos transfronterizos, ya que exponen las características clave de las regiones transfronterizas y esbozan opciones y orientaciones para la programación. Incluso cuando las autoridades de los programas no apoyaron plenamente su contenido, desempeñaron un importante papel en la preparación del terreno y en el inicio del debate sobre las necesidades transfronterizas.

Las autoridades de los programas transfronterizos aprovecharon las posibilidades de simplificación ofrecidas durante la crisis del COVID-19

86 Poco después del estallido de la pandemia de COVID-19, la Comisión propuso medidas para simplificar los requisitos legales de los Fondos EIE, especialmente para el año 2020 (véanse los apartados **23** y **24** y la *ilustración 5*).

87 Examinamos la adopción de estas medidas por parte de los 53 programas de cooperación transfronteriza (véase el apartado **33**). También analizamos las implicaciones de la pandemia en términos de ejecución en los tres programas de cooperación visitados sobre el terreno y en el programa Rumanía – Bulgaria que teníamos previsto visitar sobre el terreno.

88 Al final de febrero de 2021, había 241 modificaciones de programas relacionadas con el COVID-19 en 186 programas de 24 Estados miembros, incluidos los programas Interreg, de las que 202 eran modificaciones que requerían la aprobación de la Comisión. Las 39 restantes eran modificaciones simplificadas adoptadas por los Estados miembros o las autoridades de los programas en el caso de Interreg, y notificadas a la Comisión. En relación con los programas Interreg, las autoridades de 33 programas hicieron uso de las medidas en relación con el COVID-19 que requerían una modificación del programa. La medida más utilizada fue la posibilidad de posponer la presentación del informe anual de ejecución. El último informe se presentó en septiembre en lugar de en mayo de 2020, es decir, con cuatro meses de retraso. Según la Comisión, la razón principal para utilizar en primera instancia esta medida fue el elevado índice de contratación (véase el apartado **17**). Además, siete autoridades de los programas realizaron modificaciones simplificadas que tan solo necesitaban ser notificadas a la Comisión y no requerían una modificación del programa.

89 En cuanto al impacto sobre la puesta en práctica, las tres autoridades de los programas visitadas sobre el terreno y el programa de cooperación de Rumanía – Bulgaria que teníamos previsto visitar informaron de que la crisis afectó a cada proyecto de forma diferente, según el calendario y el tipo de actividades planificadas, como ilustra el ejemplo que consta en el **recuadro 7**. Los proyectos que dependían de los viajes requirieron, por lo general, modificaciones más importantes o se vieron obligados a adoptar medidas alternativas sustituyendo, por ejemplo, las reuniones *in situ* por teleconferencias. No obstante, las cuatro autoridades de los programas informaron de que los beneficiarios tuvieron que detener o suspender menos del 1 % de los proyectos aprobados.

Recuadro 7

El impacto del COVID-19

El programa de cooperación del Báltico Central comprende regiones de Finlandia, Estonia, Letonia y Suecia. Según la autoridad de gestión del programa, en el momento del brote de COVID-19:

- los proyectos que se encontraban en una fase temprana de ejecución podían ajustar fácilmente su calendario y el contenido de las acciones;
- la mitad de los que se encontraban en plena fase de ejecución había solicitado ampliar o modificar la ejecución de sus planes de trabajo;
- la mayoría de los proyectos que se encontraban en la fase final del proceso tuvo dificultades para completar sus actividades. En la mayoría de estos casos, los beneficiarios solicitaron una ampliación del plazo del proyecto.

El período 2021-2027 comenzó antes de que se aprobara el marco jurídico

90 Por último, analizamos la preparación de los documentos de programación 2021-2027 de todos los programas de cooperación examinados. Hicimos un seguimiento de la aplicación de una de nuestras recomendaciones relativa a la presentación a tiempo de las propuestas legislativas de la política de cohesión por

parte de la Comisión⁴⁵, y comparamos el tiempo transcurrido hasta la adopción del marco jurídico con los dos períodos de programación anteriores.

91 Todas las autoridades de los 23 programas, excepto dos, declararon que los debates para el siguiente período de programación no comenzaron hasta poco antes de las vacaciones de verano de 2020. Según las autoridades de los programas, el retraso en el inicio del desarrollo del programa se debió a la falta de certidumbre durante la espera de la adopción de la base jurídica. El retraso en la adopción de la base jurídica, junto con la necesidad de cerrar los trabajos de un período de programación al mismo tiempo que se iniciaba el nuevo⁴⁶, impidió la puesta en marcha sin problemas del período de programación plurianual en los Estados miembros.

92 Las propuestas de la Comisión para los nuevos Reglamentos RDC, del FEDER y de la CTE se publicaron en mayo de 2018, mucho antes del inicio del período de programación y en consonancia con nuestra recomendación anterior. Sin embargo, las negociaciones entre el Parlamento Europeo y el Consejo duraron más de lo previsto. Al final de abril de 2021, el paquete legislativo de la política de cohesión, incluido el Reglamento de la CTE, no se había aprobado todavía, es decir, cuatro meses después del inicio del período de programación 2021-2027. A modo de comparación, la base jurídica se adoptó un mes antes del inicio del período 2014-2020 y, para el período 2007-2013, cinco meses antes.

⁴⁵ Informe Especial 2/2017 del Tribunal de Cuentas Europeo, «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020: un gasto más orientado a las prioridades de Europa 2020, pero unas disposiciones para medir el rendimiento cada vez más complejas», recomendación 1, p. 79.

⁴⁶ Informe Especial 17/2018 del Tribunal de Cuentas Europeo, «Las medidas de la Comisión y los Estados miembros durante el período de programación 2007-2013 abordaron la baja absorción, pero no se centraron suficientemente en los resultados», apartado 84, p. 44.

Conclusiones y recomendaciones

93 En esta auditoría, evaluamos si la Comisión y los Estados miembros habían abordado eficazmente los retos de las regiones transfronterizas en los programas de cooperación para las fronteras interiores financiados a través de Interreg. En general, constatamos que los programas de cooperación examinados tenían estrategias claras destinadas a abordar los retos a los que se enfrentan las regiones transfronterizas que abarcaban. Sin embargo, las insuficiencias en la puesta en práctica y las ineficiencias en la información de seguimiento limitaban el potencial de los programas para desbloquear la capacidad de estas regiones. Parte de las recomendaciones anteriores se dirigen a las autoridades de los programas examinados, pero, con miras a lograr una cobertura amplia, consideramos que también son aplicables a otras autoridades de los programas. Las autoridades de los programas nos han enviado sus reacciones a estas recomendaciones; véase el [anexo VI](#).

94 Los programas de cooperación no pueden abordar todos los retos transfronterizos debido a su limitado presupuesto y a la necesidad de que algunos de dichos retos se aborden entre los Estados miembros a nivel nacional. Observamos que las autoridades de los programas, aun habiendo analizado los retos, no los priorizaron con el fin de centrarse en los que eran más acuciantes para la zona transfronteriza (véanse los apartados [36](#) a [43](#)).

95 En cuanto a la estrategia, la lógica de intervención de los programas de cooperación era sólida y existía una relación entre los retos, los ejes prioritarios, los objetivos temáticos y específicos, y las convocatorias de propuestas de proyectos. Los documentos del programa también establecen los procedimientos que deben seguirse para coordinar los programas de cooperación con otros fondos. Los procedimientos de selección descritos en los documentos de los programas destacaban la identidad transfronteriza de los proyectos que se iban a cofinanciar y reflejaban la intención de que los socios de diferentes países/regiones participaran activamente (véanse los apartados [47](#) a [50](#)).

96 Sin embargo, en 14 casos de los 23 programas de cooperación de la muestra, no existía una delimitación clara de los ámbitos de apoyo y de los tipos de operaciones que debían cofinanciarse entre los programas de cooperación y los generales, lo que daba lugar a una situación en la que ambas fuentes de financiación podían financiar el mismo tipo de operaciones. Existe el riesgo de que la concentración exigida en las necesidades reales se vea debilitada por el solapamiento de los ámbitos elegibles tanto por Interreg como por la financiación general del FEDER. La necesidad de aumentar el

valor añadido de las intervenciones de la UE es especialmente importante, ya que el presupuesto de Interreg se reducirá para el período 2021-2027 y hay una menor concentración temática que en el período 2014-2020 (véanse los apartados 56 y 59).

97 Además, hallamos proyectos en los que el carácter transfronterizo estaba poco acreditado, ya que la cooperación entre los socios se limitaba a presentar una propuesta de proyecto común para garantizar la financiación de las intervenciones (véase el apartado 62).

Recomendación 1 – Orientar mejor los programas de cooperación

- a) Las autoridades de los programas de cooperación examinados deberían:
 - 1) asegurarse de que los documentos del programa especifican que están dirigidos a diferentes tipos de proyectos por las prioridades de inversión que apoyan, en comparación con los programas generales de las regiones adyacentes;
 - 2) coordinar la ayuda siempre que intervengan en los mismos ámbitos de apoyo que los programas generales de las regiones adyacentes.
- b) La Comisión, basándose en las dos recomendaciones anteriores, debería exigir que los proyectos cofinanciados sean complementarios cuando se aprueben los programas de cooperación y los programas generales.

Plazo: Antes de diciembre de 2022.

98 La mayoría de las autoridades de los programas no clasificó los proyectos en función de sus méritos para garantizar que solo se tuvieran en cuenta las mejores propuestas de financiación, lo cual supone una omisión importante cuando los fondos son escasos. Además, algunos programas de cooperación no contaban con un umbral mínimo que tuviera que alcanzar una propuesta de proyecto para ser seleccionada, lo que reviste especial importancia en aras de garantizar su carácter transfronterizo y contribuir a abordar los retos más acuciantes de la región (véanse los apartados 66 a 69).

Recomendación 2 – Priorizar y conceder ayudas a los proyectos en función de sus méritos mediante puntuaciones

Para que se seleccionen los proyectos que mejor aborden los retos de las regiones transfronterizas y los objetivos de los programas de cooperación, las autoridades de los programas examinados deberían:

- a) utilizar un sistema de méritos como parte del proceso de evaluación de los proyectos;
- b) proponer para su financiación únicamente proyectos que hayan alcanzado un umbral mínimo, incluido un umbral mínimo para el carácter transfronterizo del proyecto.

Plazo: Antes de diciembre de 2022.

99 Los objetivos específicos se basaban en los criterios SMART y, por lo general, los indicadores de productividad y de resultados se podían medir. Sin embargo, la pertinencia y la viabilidad de los indicadores de productividad y de resultados presentaban insuficiencias: algunos no reflejaban las metas del objetivo específico que abordaba el proyecto y otros no lograban el equilibrio adecuado entre viabilidad y ambición. En la mayoría de los casos, las autoridades de los programas utilizaron indicadores que no captaban el efecto transfronterizo (véanse los apartados [73](#) a [78](#)).

Recomendación 3 – Utilizar indicadores pertinentes destinados a captar el efecto de los proyectos transfronterizos

Al evaluar los programas de cooperación durante su proceso de aprobación, la Comisión debería:

- a) trabajar estrechamente con las autoridades de los programas para promover la selección de los indicadores comunes de productividad y de resultados que son pertinentes para los tipos de acciones que ejecutarán los programas y, por tanto, capaces de medir los logros y los efectos de los proyectos transfronterizos;
- b) en los casos en que no se pueden utilizar indicadores comunes, trabajar con las autoridades de los programas para evaluar la adecuación de los indicadores de productividad y de resultados específicos en la medición de los logros y los efectos de los proyectos transfronterizos mediante las directrices disponibles de la Comisión.

Plazo: Antes de diciembre de 2022.

100 Los datos que examinamos presentaban varias insuficiencias en las estadísticas regionales que se utilizan para medir los indicadores. Los datos no estaban disponibles o no se habían coordinado lo suficiente entre los Estados miembros para captar de manera fiable el efecto transfronterizo de las operaciones apoyadas (véase el apartado [79](#)).

101 La orientación de la Comisión a las autoridades de los programas ha mejorado en los dos últimos períodos de programación. Los documentos de orientación fronteriza para el período 2021-2027 proporcionaron un análisis más específico, incluidas sugerencias, que los documentos de posición de 2014-2020 (véanse los apartados [82](#) a [85](#)).

102 Las autoridades de los programas de cooperación recurrieron a las medidas disponibles en el marco de las iniciativas IIRC y IIRC+ para mitigar los efectos del brote de COVID-19. Fueron muy pocos los proyectos transfronterizos que se suspendieron o cancelaron como consecuencia de la pandemia, principalmente porque ya se había contratado un elevado número de proyectos a través de Interreg. Sin embargo, el efecto de la crisis era visible y las autoridades de los programas se esforzaron por apoyar la ejecución de los proyectos contratados (véanse los apartados [88](#) y [89](#)).

103 Para el período 2021-2027, la Comisión presentó sus propuestas legislativas a tiempo, pero los legisladores no las adoptaron hasta después del inicio del período de programación. Este retraso ha afectado gravemente a la preparación de los programas de cooperación y ha impedido que el nuevo período de programación se inicie sin incidencias (véanse los apartados [91](#) y [92](#)).

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo el 19 de mayo de 2021.

Por el Tribunal de Cuentas

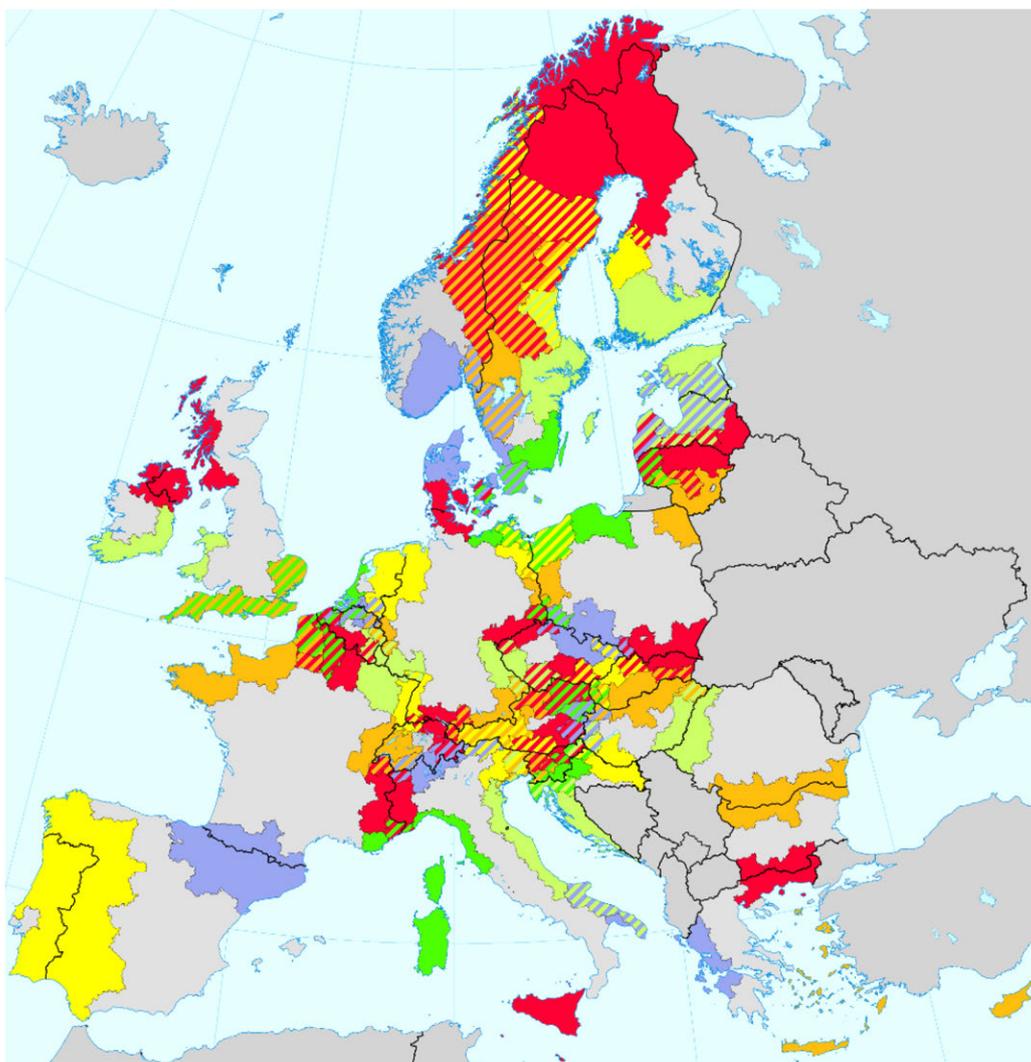
Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

Anexo I – Lista de programas de cooperación Interreg V-A para las fronteras interiores correspondientes al período 2014-2020

En total, la Comisión aprobó 53 programas de cooperación transfronteriza para las fronteras interiores correspondientes al período 2014-2020. La *ilustración 9* los presenta en un mapa. Las zonas sombreadas forman parte de dos o más zonas de programas simultáneamente.

Ilustración 9 – Interreg V-A para las fronteras interiores: los 53 programas de cooperación



Fuente: Comisión Europea.

El siguiente cuadro enumera los 53 programas de cooperación, junto con el presupuesto total y la contribución de la UE. Se indican en negrita los programas de cooperación que hemos examinado.

	Nombre	CCI	Presupuesto total del PO (en euros)	Contribución total de la UE (en euros)
1	Bélgica – Alemania – Países Bajos (Euregio Maas-Rijn)	2014TC16RFCB001	140 434 645	96 000 250
2	Austria – República Checa	2014TC16RFCB002	115 076 396	97 814 933
3	Eslovaquia – Austria	2014TC16RFCB003	89 285 509	75 892 681
4	Austria – Alemania/Baviera	2014TC16RFCB004	64 332 186	54 478 064
5	España – Portugal (POCTEP)	2014TC16RFCB005	484 687 353	365 769 686
6	España – Francia – Andorra (POCTEFA)	2014TC16RFCB006	288 964 102	189 341 397
7	Hungría – Croacia	2014TC16RFCB008	73 900 028	60 824 406
8	Alemania/Baviera – República Checa	2014TC16RFCB009	121 617 825	103 375 149
9	Austria – Hungría	2014TC16RFCB010	95 870 327	78 847 880
10	Alemania/Brandemburgo – Polonia	2014TC16RFCB011	117 826 565	100 152 579
11	Polonia – Eslovaquia	2014TC16RFCB012	210 114 137	178 597 014
12	Polonia – Dinamarca – Alemania – Lituania – Suecia (Báltico Sur)	2014TC16RFCB013	100 614 276	82 978 784
13	Finlandia – Estonia – Letonia – Suecia (Báltico Central)	2014TC16RFCB014	170 544 922	132 628 689
14	Eslovaquia – Hungría	2014TC16RFCB015	183 304 695	155 808 987
15	Suecia – Noruega	2014TC16RFCB016	94 399 930	47 199 965
16	Alemania/Sajonia – República Checa	2014TC16RFCB017	189 274 570	157 967 067
17	Polonia – Alemania/Sajonia	2014TC16RFCB018	82 353 025	70 000 069
18	Alemania/Mecklemburgo-Pomerania Occidental – Brandemburgo – Polonia	2014TC16RFCB019	157 647 549	134 000 414
19	Grecia – Italia	2014TC16RFCB020	123 176 901	104 700 362
20	Rumanía – Bulgaria	2014TC16RFCB021	258 504 126	215 745 513
21	Grecia – Bulgaria	2014TC16RFCB022	130 262 835	110 723 408
22	Alemania – Países Bajos	2014TC16RFCB023	443 059 158	222 159 360
23	Alemania – Austria – Suiza – Liechtenstein (Alpenrhein – Bodensee – Hochrhein)	2014TC16RFCB024	56 554 900	39 588 430
24	República Checa – Polonia	2014TC16RFCB025	266 143 190	226 221 710

	Nombre	CCI	Presupuesto total del PO (en euros)	Contribución total de la UE (en euros)
25	Suecia – Dinamarca – Noruega (Öresund – Kattegat – Skagerrak)	2014TC16RFCB026	271 376 522	135 688 261
26	Letonia – Lituania	2014TC16RFCB027	82 255 348	69 621 072
27	Suecia – Finlandia – Noruega (Botnia – Atlántica)	2014TC16RFCB028	61 284 055	36 334 420
28	Eslovenia – Croacia	2014TC16RFCB029	55 690 913	46 114 193
29	Eslovaquia – República Checa	2014TC16RFCB030	106 046 429	90 139 463
30	Lituania – Polonia	2014TC16RFCB031	70 769 277	60 153 883
31	Suecia – Finlandia – Noruega (Norte)	2014TC16RFCB032	94 617 296	60 413 727
32	Italia – Francia (Marítima)	2014TC16RFCB033	199 649 897	169 702 411
33	Francia – Italia (ALCOTRA)	2014TC16RFCB034	233 972 102	198 876 285
34	Italia – Suiza	2014TC16RFCB035	118 281 056	100 221 466
35	Italia – Eslovenia	2014TC16RFCB036	92 588 182	77 929 954
36	Italia – Malta	2014TC16RFCB037	51 708 438	43 952 171
37	Francia – Bélgica – Países Bajos – Reino Unido (Les Deux Mers/Two seas/Twee Zeeën)	2014TC16RFCB038	392 143 504	256 648 702
38	Francia – Alemania – Suiza (Rhin supérieur / Oberrhein)	2014TC16RFCB039	210 615 695	109 704 965
39	Francia – Reino Unido (Canal de la Mancha)	2014TC16RFCB040	315 264 678	223 046 948
40	Francia – Suiza	2014TC16RFCB041	102 823 622	65 890 505
41	Italia – Croacia	2014TC16RFCB042	236 890 849	201 357 220
42	Bélgica - Francia (France - Wallonie - Vlaanderen)	2014TC16RFCB044	283 295 074	169 977 045
43	Francia – Bélgica – Alemania – Luxemburgo (Grande Région / Großregion)	2014TC16RFCB045	234 606 265	139 802 646
44	Bélgica – Países Bajos (Vlaanderen - Nederland)	2014TC16RFCB046	305 151 170	152 575 585
45	Reino Unido – Irlanda (Irlanda – Irlanda del Norte – Escocia)	2014TC16RFCB047	282 761 998	240 347 696
46	Reino Unido/Gales – Irlanda	2014TC16RFCB048	98 998 059	79 198 450
47	Rumanía – Hungría	2014TC16RFCB049	231 861 763	189 138 672
48	Estonia – Letonia	2014TC16RFCB050	46 728 715	38 933 803
49	Italia – Austria	2014TC16RFCB052	98 380 352	82 238 866

	Nombre	CCI	Presupuesto total del PO (en euros)	Contribución total de la UE (en euros)
50	Eslovenia – Hungría	2014TC16RFCB053	18 641 195	14 795 015
51	Eslovenia – Austria	2014TC16RFCB054	57 213 193	47 988 355
52	Grecia – Chipre	2014TC16RFCB055	64 560 486	54 876 411
53	Alemania – Dinamarca	2014TC16RFCB056	121 306 000	89 634 975
	Todos los programas de cooperación transfronteriza para las fronteras interiores		8 597 431 283	6 346 119 962
	Los programas de cooperación transfronteriza para las fronteras interiores que examinamos		3 508 658 525	2 708 476 109

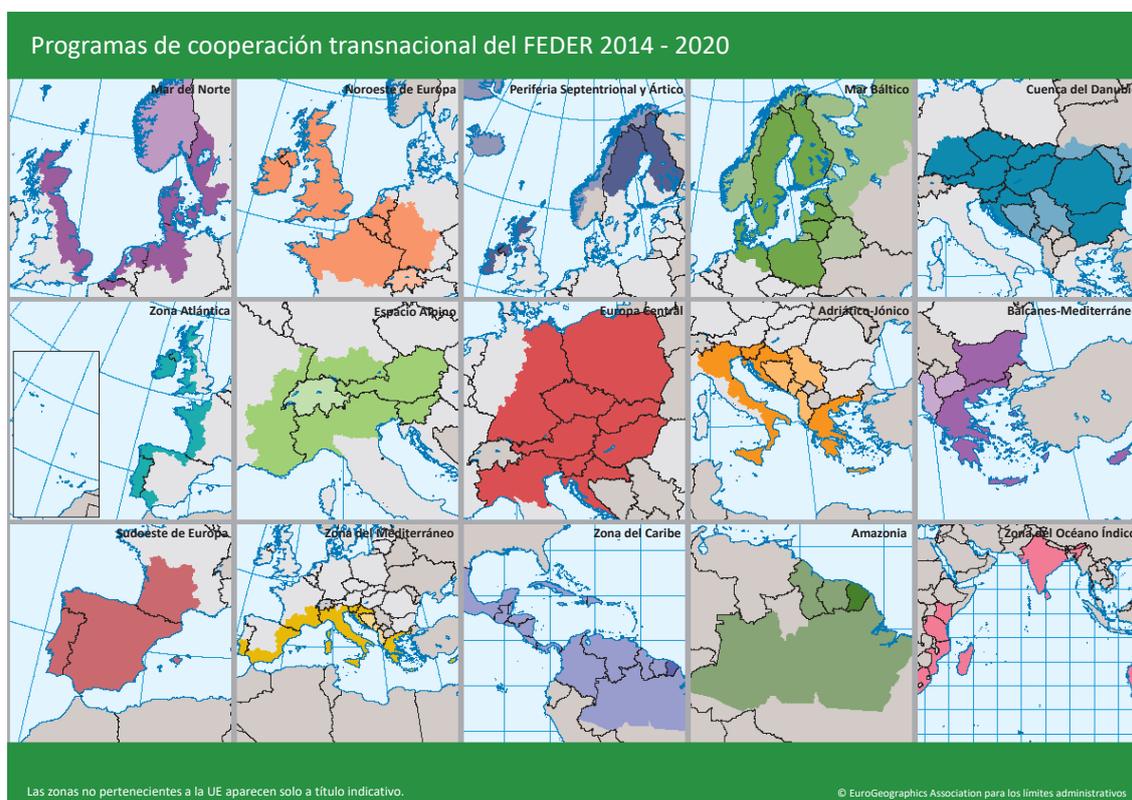
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los programas de cooperación para el período 2014-2020.

Anexo II – Lista de programas de cooperación transnacional Interreg V-B para el período 2014-2020

Para el período de programación 2014-2020, Interreg V-B abarca 15 programas de cooperación por un valor total de 2 100 millones de euros.

Estos son: Mar del Norte, Noroeste de Europa, Periferia Septentrional y Ártico, Mar Báltico, Cuenca del Danubio, Zona Atlántica, Espacio Alpino, Europa Central, Adriático-Jónico, Balcanes-Mediterráneo, Sudoeste de Europa, Zona del Mediterráneo, Zona del Caribe, Amazonia y Zona del Océano Índico. En la *ilustración 10* se muestran los países que participan en cada programa de cooperación.

Ilustración 10 – Interreg V-B: los 15 programas de cooperación transnacional



Fuente: Comisión Europea, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/trans-national/.

Además de la financiación a través del capítulo Interreg B, el Consejo Europeo ha respaldado cuatro estrategias macrorregionales⁴⁷:

- la estrategia de la UE para la región del Mar Báltico (2009);
- la estrategia de la UE para la región del Danubio (2010);
- la estrategia de la UE para la región del Adriático y del Jónico (2014);
- la estrategia de la Unión para la región alpina (2015).

Las cuatro estrategias macrorregionales afectan a 19 Estados miembros de la UE y a ocho países terceros, como se muestra en la *ilustración 11*.

⁴⁷ COM(2019) 21 final, Informe de la Comisión sobre la aplicación de las estrategias macrorregionales de la UE, de 29.1.2019.

Ilustración 11 – Interreg V-B: las cuatro macrorregiones transnacionales



Anexo III – Lista de objetivos temáticos de Interreg V-A para las fronteras interiores correspondientes al periodo 2014-2020

Datos de 31.12.2020

OT	Nombre	Contribución total de la UE (en euros)	Porcentaje
OT 1	Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación	872 076 167	13,7 %
OT 2	Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación y el acceso a las mismas	0	0 %
OT 3	Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (pymes)	300 110 731	4,7 %
OT 4	Favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores	161 017 673	2,5 %
OT 5	Promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos	279 299 676	4,4 %
OT 6	Conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos	1 478 698 158	23,2 %
OT 7	Promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales	593 085 445	9,3 %
OT 8	Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral	375 390 004	5,9 %
OT 9	Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación	216 707 527	3,4 %
OT 10	Invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente	116 666 051	1,8 %
OT 11	Mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública	569 531 414	9,0 %
	OT múltiples	940 330 421	14,8 %
	Asistencia técnica	319 783 299	5,0 %
	No se ha seleccionado ningún objetivo temático (blanco)	123 423 396	1,9 %
	TOTAL	6 346 119 962	100 %

Fuente: Plataforma de datos abiertos de los Fondos EIE.

Anexo IV – Lista de los 10 códigos de intervención más utilizados para Interreg V-A en relación con las fronteras interiores relativos al período 2014-2020

Datos de 31.12.2020

Código	Descripción	Contribución total de la UE (en euros)	Porcentaje (sobre el total)
94	Protección, desarrollo y promoción de los activos de la cultura y el patrimonio públicos	444 477 809	7 %
87	Medidas de adaptación al cambio climático y prevención de riesgos relacionados con el clima, como la erosión, los incendios, las tormentas y las sequías, incluida la sensibilización, la protección civil y los sistemas e infraestructuras de gestión de catástrofes	355 767 156	6 %
34	Otras carreteras reconstruidas o mejoradas (autopistas y carreteras nacionales, regionales o locales)	310 554 407	5 %
119	Inversión en capacidad institucional y en eficacia de las administraciones y servicios públicos a escala nacional, regional y local con el fin de introducir reformas y mejoras en la reglamentación y la gestión	303 568 412	5 %
121	Asistencia técnica: Preparación, ejecución, seguimiento e inspección	295 745 460	5 %
62	Transferencia de tecnología y cooperación universidad-empresa, sobre todo en beneficio de las pymes	272 901 928	4 %
85	Protección y fortalecimiento de la biodiversidad, protección de la naturaleza e infraestructura ecológica	271 919 799	4 %
91	Desarrollo y promoción del potencial turístico de los espacios naturales	254 307 765	4 %
60	Actividades de investigación e innovación en centros públicos y centros de competencia, incluida la creación de redes	223 236 862	4 %
112	Mejora del acceso a servicios asequibles, sostenibles y de calidad, incluidos los servicios sanitarios y sociales de interés general	205 317 652	3 %

Código	Descripción	Contribución total de la UE (en euros)	Porcentaje (sobre el total)
	Total de los 10 códigos de intervención más utilizados	2 937 797 250	46 %
	Todos los demás	3 408 322 712	54 %
	TOTAL	6 346 119 962	100 %

Fuente: Plataforma de datos abiertos de los Fondos EIE.

Anexo V – Lista de los programas de cooperación examinados, tipo de examen realizado y programas generales seleccionados para la comparación

En el cuadro siguiente se enumeran los 23 programas de cooperación, junto con el presupuesto total, la contribución de la UE y la duración del examen que realizamos en cada uno de ellos:

- en una **comprobación documental simple** (diez programas en total), examinamos los retos transfronterizos; el análisis DAFO o socioeconómico; la lógica de intervención; el enfoque del programa en comparación con dos programas generales de las regiones adyacentes; los indicadores; el proceso de evaluación del carácter transfronterizo de los proyectos; el proceso de coordinación con otros Fondos EIE; los documentos de posición y de orientación fronteriza, y la fase de preparación para el período 2021-2027;
- en una **comprobación documental ampliada** (diez programas en total), examinamos además las convocatorias de propuestas; el proceso de selección de proyectos, y el enfoque seguido para atraer propuestas de proyectos («descendente» o «ascendente»);
- en un **examen sobre el terreno** (tres programas en total), examinamos también una muestra de cuatro proyectos y su carácter transfronterizo.

	Nombre	CCI	Presupuesto total del PO (en euros)	Contribución total de la UE (en euros)	Tipo de examen del Tribunal de Cuentas Europeo
1	Bélgica – Alemania – Países Bajos (Euregio Maas-Rijn)	2014TC16RFCB001	140 434 645	96 000 250	comprobación documental simple
	<u>General 1</u> Bélgica: PO de Flandes (regional)	2014BE16RFOP002	435 508 941	175 592 099	
	<u>General 2</u> Alemania: PO de Renania del Norte-Westfalia (regional)	2014DE16RFOP009	2 423 462 022	1 211 731 011	

	Nombre	CCI	Presupuesto total del PO (en euros)	Contribución total de la UE (en euros)	Tipo de examen del Tribunal de Cuentas Europeo
2	Austria – Alemania/Baviera	2014TC16RFCB004	64 332 186	54 478 064	comprobación documental simple
	<u>General 1</u> Austria: Inversiones del PO en crecimiento y empleo (nacional)	2014AT16RFOP001	2 037 475 362	536 262 079	
	<u>General 2</u> Alemania: PO de Baviera 2014-2020 EFRE (regional)	2014DE16RFOP002	1 478 842 432	494 704 308	
3	España – Portugal (POCTEP)	2014TC16RFCB005	484 687 353	365 769 686	comprobación documental simple
	<u>General 1</u> España PO de Andalucía 2014-2020 (regional)	2014ES16RFOP003	3 951 571 669	3 200 907 333	
	<u>General 2</u> Portugal: PO de Norte 2014-2020 (regional)	2014PT16M2OP001	4 209 657 730	3 378 770 731	
4	España – Francia – Andorra (POCTEFA)	2014TC16RFCB006	288 964 102	189 341 397	comprobación documental simple
	<u>General 1</u> España Cataluña (regional)	2014ES16RFOP011	1 671 234 350	835 617 175	
	<u>General 2</u> Francia: Languedoc-Roussillon (regional)	2014FR16MOOP006	754 041 639	431 686 793	
5	Alemania/Baviera – República Checa	2014TC16RFCB009	121 617 825	103 375 149	comprobación documental ampliada
	<u>General 1</u> Alemania: PO de Baviera 2014-2020 (regional)	2014DE16RFOP002	1 478 842 432	494 704 308	
	<u>General 2</u> Chequia: Crecimiento integrado del programa operativo regional 2014-2020 (nacional)	2014CZ16RFOP002	5 575 445 155	4 763 230 350	

	Nombre	CCI	Presupuesto total del PO (en euros)	Contribución total de la UE (en euros)	Tipo de examen del Tribunal de Cuentas Europeo
6	Austria – Hungría	2014TC16RFCB010	95 870 327	78 847 880	comprobación documental ampliada
	<u>General 1</u> Austria: Inversiones del PO en crecimiento y empleo (nacional)	2014AT16RFOP001	2 037 475 362	536 262 079	
	<u>General 2</u> Hungría: PO de desarrollo económico e innovación 2014-2020 (nacional)	2014HU16M0OP001	8 813 195 514	7 733 969 530	
7	Polonia – Lituania – Dinamarca – Alemania – Suecia (Báltico Sur)	2014TC16RFCB013	100 614 276	82 978 784	comprobación documental ampliada
	<u>General 1</u> Polonia: PO regional de Pomorskie 2014-2020 (regional)	2014PL16M2OP011	2 193 896 122	1 864 811 698	
	<u>General 2</u> Lituania: PO para las inversiones de los Fondos Estructurales de la UE para 2014-2020 (nacional)	2014LT16MAOP001	7 887 798 523	6 709 396 130	
8	Finlandia – Estonia – Letonia – Suecia (Báltico Central)	2014TC16RFCB014	170 544 922	132 628 689	examen sobre el terreno
	<u>General 1</u> Finlandia: Crecimiento sostenible y empleo para Finlandia 2014-2020 (nacional)	2014FI16M2OP001	2 570 429 202	1 285 214 601	
	<u>General 2</u> Estonia: Inversión para el crecimiento y el empleo de Estonia 2014-2020 (nacional)	2014EE16M3OP001	4 891 748 878	3 499 202 664	

	Nombre	CCI	Presupuesto total del PO (en euros)	Contribución total de la UE (en euros)	Tipo de examen del Tribunal de Cuentas Europeo
9	Eslovaquia – Hungría	2014TC16RFCB015	183 304 695	155 808 987	comprobación documental simple
	<u>General 1</u> Eslovaquia: PO regional integrado 2014-2020 (nacional)	2014SK16RFOP002	2 059 278 976	1 699 941 778	
	<u>General 2</u> Hungría: Desarrollo económico e innovación 2014-2020 (nacional)	2014HU16M0OP001	8 813 195 514	7 733 969 530	
10	Suecia – Noruega	2014TC16RFCB016	94 399 930	47 199 965	comprobación documental simple
	<u>General 1</u> Suecia: PO de Mellersta Norrland (regional)	2014SE16RFOP007	289 910 518	144 955 259	
11	Alemania/Sajonia – Chequia	2014TC16RFCB017	189 274 570	157 967 067	comprobación documental ampliada
	<u>General 1</u> Alemania: PO de Sajonia 2014-2020 (regional)	2014DE16RFOP012	2 341 365 486	1 873 092 389	
	<u>General 2</u> Chequia: Chequia: Crecimiento integrado del programa operativo regional 2014-2020 (nacional)	2014CZ16RFOP002	5 575 445 155	4 763 230 350	
12	Rumanía – Bulgaria	2014TC16RFCB021	258 504 126	215 745 513	prórroga de la comprobación documental⁴⁸
	<u>General 1</u> Rumanía: PO regional rumano (nacional)	2014RO16RFOP002	8 384 288 100	6 860 000 000	
	<u>General 2</u> Bulgaria: PO regional búlgaro «Regiones en Crecimiento» (nacional)	2014BG16RFOP001	1 543 182 113	1 311 704 793	

⁴⁸ Inicialmente, teníamos previsto examinar este programa de cooperación sobre el terreno. Sin embargo, debido a las restricciones de viaje del COVID-19, tuvimos que cambiar el tipo de examen por una comprobación documental ampliada.

	Nombre	CCI	Presupuesto total del PO (en euros)	Contribución total de la UE (en euros)	Tipo de examen del Tribunal de Cuentas Europeo
13	Alemania – Austria – Suiza – Liechtenstein (Alpenrhein – Bodensee – Hochrhein)	2014TC16RFCB024	56 554 900	39 588 430	comprobación documental ampliada
	<u>General 1</u> Alemania: Programa operativo regional de Baden-Württemberg «Innovación y Energía» 2014-2020 (regional)	2014DE16RFOP001	493 170 076	246 585 038	
	<u>General 2</u> Austria: PO del FEDER «Crecimiento y Empleo» Austria 2014-2020 (nacional)	2014AT16RFOP001	2 073 339 826	536 262 079	
14	Chequia – Polonia	2014TC16RFCB025	266 143 190	226 221 710	examen sobre el terreno
	<u>General 1</u> Chequia: PO regional integrado 2014 – 2020 (nacional)	2014CZ16RFOP002	5 575 445 155	4 763 230 350	
	<u>General 2</u> Polonia: PO regional de Dolnośląskie 2014 – 2020 (regional)	2014PL16M2OP001	2 659 054 816	2 252 546 589	
15	Suecia – Finlandia – Noruega (Botnia – Atlántica)	2014TC16RFCB028	61 284 055	36 334 420	comprobación documental simple
	<u>General 1</u> Suecia: PO de Upper Norrland (regional)	2014SE16RFOP008	421 646 628	210 823 314	
	<u>General 2</u> Finlandia: Crecimiento sostenible y empleo 2014-2020 (nacional)	2014FI16M2OP001	2 570 429 202	1 285 214 601	

	Nombre	CCI	Presupuesto total del PO (en euros)	Contribución total de la UE (en euros)	Tipo de examen del Tribunal de Cuentas Europeo
16	Eslovaquia – Chequia	2014TC16RFCB030	106 046 429	90 139 463	comprobación documental ampliada
	<u>General 1</u> Eslovaquia: PO regional integrado 2014 – 2020 (nacional)	2014SK16M1OP001	4 646 130 079	3 949 210 563	
	<u>General 2</u> Chequia: PO regional integrado 2014-2020 (nacional)	2014CZ16RFOP002	5 575 445 155	4 763 230 350	
17	Italia – Eslovenia	2014TC16RFCB036	92 588 182	77 929 954	comprobación documental ampliada
	<u>General 1</u> Italia: Programa operativo regional de Friuli Venezia Giulia (regional)	2014IT16RFOP009	230 779 184	115 389 592	
	<u>General 2</u> Eslovenia: PO para la aplicación de la política de cohesión de la UE (nacional)	2014SI16MAOP001	3 818 118 670	3 067 924 925	
18	Italia – Malta	2014TC16RFCB037	51 708 438	43 952 171	comprobación documental ampliada
	<u>General 1</u> Italia: Programa operativo regional de Sicilia FEDER 2014-2020 (regional)	2014IT16RFOP016	4 273 038 791	3 418 431 018	
	<u>General 2</u> Malta: PO Malta - Fomento de una economía competitiva y sostenible para afrontar nuestros retos 2014-2020 (nacional)	2014MT16M1OP001	709 109 686	580 096 106	

	Nombre	CCI	Presupuesto total del PO (en euros)	Contribución total de la UE (en euros)	Tipo de examen del Tribunal de Cuentas Europeo
19	Italia – Croacia	2014TC16RFCB042	236 890 849	201 357 220	comprobación documental simple
	<u>General 1</u> Italia: PO regional de Apulia 2014-2020 (regional)	2014IT16M2OP002	7 120 958 992	3 560 479 496	
	<u>General 2</u> Croacia: PO de «Competitividad y Cohesión» 2014-2020 (nacional)	2014HR16M1OP001	8 036 770 938	6 831 255 232	
20	Francia – Bélgica – Alemania – Luxemburgo (Gran Región)	2014TC16RFCB045	234 606 265	139 802 646	examen sobre el terreno
	<u>General 1</u> Francia: PO de FEDER/FSE Lorena y Vosgos 2014-2020 (regional)	2014FR16M0OP015	689 879 511	409 839 615	
	<u>General 2</u> Bélgica: PO de Valonia-2020.EU (regional)	2014BE16RFOP003	1 700 524 237	681 639 700	
21	Reino Unido/Gales – Irlanda	2014TC16RFCB048	98 998 059	79 198 450	comprobación documental ampliada
	<u>General 1</u> Reino Unido: FEDER Gales Occidental y Los Valles (regional)	2014UK16RFOP005	1 829 859 998	1 206 110 065	
	<u>General 2</u> Irlanda: Programa operativo regional sudoriental (regional)	2014IE16RFOP002	500 132 354	250 066 177	

	Nombre	CCI	Presupuesto total del PO (en euros)	Contribución total de la UE (en euros)	Tipo de examen del Tribunal de Cuentas Europeo
22	Estonia – Letonia	2014TC16RFCB050	46 728 715	38 933 803	comprobación documental simple
	<u>General 1</u> Estonia: Programa operativo de los fondos de la política de cohesión 2014-2020 (nacional)	2014EE16M3OP001	4 655 679 786	3 499 202 664	
	<u>General 2</u> Letonia: Crecimiento y empleo 2014-2020 (nacional)	2014LV16MAOP001	5 192 801 940	4 418 233 214	
23	Grecia – Chipre	2014TC16RFCB055	64 560 486	54 876 411	comprobación documental simple
	<u>General 1</u> Grecia: PO de Creta (regional)	2014GR16M2OP011	449 652 852	359 722 280	
	<u>General 2</u> Chipre: PO de competitividad y desarrollo sostenible (nacional)	2014CY16M1OP001	699 726 575	594 767 585	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de los programas de cooperación y generales correspondientes al período 2014-2020.

Anexo VI – Reacción de las autoridades de los programas a las recomendaciones 1a y 2

Algunas de nuestras recomendaciones se dirigen a las autoridades de los programas, que son responsables de su ejecución, por lo que hemos solicitado su reacción al respecto. Las respuestas que hemos recibido, así como los motivos por los que algunas de las autoridades no aceptaron (o solo lo hicieron parcialmente) nuestras recomendaciones se resumen a continuación.

Cuadro 1 – Recomendación 1a: Orientar mejor el programa de cooperación

Reacción de las autoridades de los programas	
Aceptada	14
Parcialmente aceptada	5
No aceptada	4

Los motivos principales de la aceptación parcial o la no aceptación de esta recomendación eran que estas autoridades de los programas consideraban que los programas Interreg pertinentes ya estaban bien orientados y suficientemente coordinados con los programas generales de las regiones adyacentes puesto que:

- los requisitos legales existentes exigen una programación conjunta, financiación conjunta, personal común y ejecución conjunta de los proyectos con los socios de la región transfronteriza del país vecino;
- los representantes de las instituciones de los programas generales participan en las reuniones de los comités de seguimiento de Interreg;
- las regiones transfronterizas se enfrentan a problemas diferentes de los del resto del país, por lo que, para su financiación, se seleccionan diferentes tipos de proyectos con respecto a los de los programas generales;
- el objetivo último de los proyectos Interreg es crear asociaciones entre beneficiarios de países vecinos y los proyectos seleccionados deberían abordar este objetivo.

Cuadro 2 – Recomendación 2: Priorizar y conceder ayudas a los proyectos en función de sus méritos mediante puntuaciones

Reacción de las autoridades de los programas	
Aceptada	14
Parcialmente aceptada	6
No aceptada	3
El motivo principal de la aceptación parcial o la no aceptación de esta recomendación era que las autoridades de los programas consideraban que ya se habían aplicado.	

Siglas y abreviaturas

CTE: Cooperación Territorial Europea

DAFO: Debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades

DG Política Regional y Urbana: Dirección General de Política Regional y Urbana

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

Fondos EIE: Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

FSE: Fondo Social Europeo

IIRC: Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus

IIRC+: Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus

Interreg: Acrónimo por el que se conoce generalmente el programa de cooperación interregional de la UE

NUTS: Nomenclatura Común de Unidades Territoriales Estadísticas

OT: Objetivo temático

PIB: Producto Interior Bruto

RDC: Reglamento de disposiciones comunes

SMART: Específico, medible, alcanzable, realista y acotado en el tiempo

Glosario

Autoridad de gestión: Autoridad (pública o privada) nacional, regional o local designada por un Estado miembro para gestionar un programa financiado por la UE.

Comité de seguimiento: Órgano que supervisa la ejecución de un programa operativo, compuesto por representantes de las autoridades de los Estados miembros y la Comisión en calidad de observador.

Cooperación Territorial Europea: Marco de cooperación interregional, transfronteriza y transnacional en el que se orientan los intercambios políticos y la aplicación de acciones conjuntas.

Eje prioritario: Objetivo clave de un programa operativo, dividido en una o más prioridades de inversión.

Fondo Europeo de Desarrollo Regional: Fondo de la UE que refuerza la cohesión económica y social en la UE mediante la financiación de inversiones que reducen los desequilibrios entre regiones.

Fondos Estructurales y de Inversión Europeos: Cinco principales fondos de la UE que dan apoyo conjuntamente al desarrollo económico en la UE: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Paquete de medidas para permitir un uso flexible de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19.

Lógica de intervención: Vínculos entre los objetivos de una propuesta, los recursos y las actividades previstos y los resultados y el impacto previstos.

Objetivo temático: Resultado global previsto de una prioridad de inversión, desglosado en objetivos específicos a efectos de puesta en práctica.

Prioridad de inversión: Subdivisión de un eje prioritario.

Secretaría conjunta: Oficina que asiste a la autoridad de gestión y al comité de seguimiento de un programa de cooperación territorial europea, además de informar a los beneficiarios sobre las posibles oportunidades de financiación y apoyar la ejecución de los proyectos.

**RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL
DE CUENTAS EUROPEO:
«COOPERACIÓN INTERREG – EXPLOTACIÓN LIMITADA DEL POTENCIAL DE LAS
REGIONES TRANSFRONTERIZAS DE LA UNIÓN EUROPEA»**

RESUMEN

I. Interreg es uno de los instrumentos clave de la Unión Europea que apoya la cooperación transfronteriza a través de la financiación de proyectos. Su objetivo es abordar conjuntamente los retos comunes y encontrar soluciones comunes en ámbitos como la salud, el medio ambiente, la investigación, la educación, el transporte, la energía sostenible y otros. Contribuye a armonizar el desarrollo del territorio de la Unión a distintos niveles, basándose en el principio de asociación y el concepto de gobernanza multinivel.

Para integrar a los beneficiarios potenciales de dicha cooperación, según la experiencia adquirida en los períodos de programación anteriores, en el Reglamento Interreg correspondiente al período de programación 2021-2027 se han introducido varias medidas destinadas a aumentar el impacto de las intervenciones en la zona transfronteriza. Antes de concebir los nuevos programas de cooperación transfronteriza Interreg para el período 2021-2027, los servicios de la Comisión han elaborado documentos de orientación fronteriza, que proporcionan una revisión de las oportunidades y los retos actuales y nuevos. Su objetivo es orientar a los Estados miembros y las regiones a través del proceso de programación.

La Comisión espera que el marco legislativo 2021-2027, así como la participación activa de sus representantes en el proceso de programación, garanticen un aumento de la calidad de los distintos proyectos, las orientaciones estratégicas y el impacto global de las intervenciones en la zona fronteriza.

V. La Comisión señala que los programas de cooperación deben, por definición, apoyar proyectos gestionados de manera diferente con respecto a los programas generales. Como se menciona en el artículo 12 del Reglamento Interreg correspondiente al período 2014-2020, los beneficiarios cooperarán en el desarrollo y la ejecución de operaciones; además, cooperarán en la puesta a disposición de personal o en la financiación de las operaciones o en ambos aspectos.

VI. Cuarto guion: la Comisión puso en marcha varias acciones centradas en la recopilación de datos transfronterizos, como proyectos de cooperación con las oficinas nacionales de estadística y análisis y estudios destinados a sectores específicos, como el ferroviario, la salud y otros servicios públicos.

Los documentos de orientación fronteriza compartidos con las futuras autoridades del programa recomiendan, para el período 2021-2027, desarrollar datos y conocimientos más sólidos sobre los territorios transfronterizos.

IX. 1) La primera parte de la recomendación 1 va dirigida a las autoridades del programa auditadas. La Comisión acepta la segunda parte de la recomendación 1.

La Comisión subraya que los proyectos de los programas de cooperación son diferentes debido a la índole obligatoria de la cooperación. Los proyectos pueden, en principio, responder a los mismos objetivos específicos y ser complementarios.

2. Esta recomendación está dirigida a las autoridades del programa.

3. La Comisión acepta la recomendación.

En el anexo 1, cuadro 2, del Reglamento del FEDER/FC 2021-2027 figuran los indicadores comunes específicos de realización y de resultados de Interreg. La lista se ha elaborado en estrecha cooperación

con los representantes de los programas Interreg y se basa en las enseñanzas obtenidas del período de programación 2014-2020, con lo que se reflejan mejor las posibilidades de realización y de resultados de las intervenciones de cooperación.

4. Esta recomendación está dirigida a las autoridades del programa. No obstante, la Comisión indica que persiste la cuestión de la falta de datos estadísticos y que apoya activamente los avances y las iniciativas en curso a este respecto a escala de la UE. La Comisión señala que se trata de un esfuerzo a largo plazo sin soluciones rápidas.

La Comisión puso en marcha varias acciones centradas en los datos transfronterizos e iniciará nuevas iniciativas para abordar esta cuestión.

El departamento de estadísticas regionales de Eurostat ha creado un grupo de trabajo para seguir elaborando estadísticas transfronterizas sobre ciudades y zonas urbanas funcionales transfronterizas.

OBSERVACIONES

38. La Comisión es consciente de que la financiación necesita hacer frente a los retos transfronterizos actuales. Sin embargo, la cooperación no es responsabilidad exclusiva de Interreg. En el caso de las grandes inversiones en infraestructuras, el papel de los fondos Interreg debería ser perceptible en la fase preparatoria. Los estudios de viabilidad, las evaluaciones de impacto ambiental, las evaluaciones de opciones técnicas, etc., pueden constituir operaciones Interreg de gran calidad. Permitirán que las obras propiamente dichas se ejecuten utilizando recursos nacionales o de la UE. Incluso en el caso de proyectos preparatorios, la cooperación entre los socios y las autoridades implicadas puede contribuir a reforzar la confianza.

39. En el período 2021-2027, la Comisión tiene el objetivo general de facilitar e incrementar la cooperación entre las regiones y los Estados miembros en el marco de los programas «generales» de la política de cohesión. Esto implica garantizar que se promuevan acciones e inversiones que aporten un mayor beneficio para la UE cuando se ejecuten conjuntamente. Este objetivo puede alcanzarse, por ejemplo, mediante las sinergias y la armonización con las prioridades de las estrategias macrorregionales y las estrategias e iniciativas de las cuencas marítimas, el aumento de la financiación para iniciativas de innovación interregional, y las inversiones en servicios o infraestructuras transfronterizas.

Por consiguiente, se anima a cada Estado miembro/región a cooperar en los ámbitos señalados en el anexo D del Informe por país del Semestre Europeo de 2019.

40. Como observación general, la Comisión desea subrayar que, a efectos de la integración en el mercado laboral y la mejora de las condiciones de acceso al empleo al otro lado de la frontera, no se necesitan necesariamente grandes inversiones. Lo mismo cabe decir de las inversiones en gobernanza transfronteriza. En ocasiones, puede haber necesidades específicas que pueden abordarse con proyectos específicos, y en particular con proyectos de pequeño valor, por ejemplo en términos de cooperación entre empleadores y entre centros de formación profesional y empresas a través de las fronteras.

42. Para el período de programación 2021-2027, la necesidad de priorización se ha plasmado en exigencias legislativas. En concreto, el artículo 22, apartado 2, del Reglamento Interreg dispone lo siguiente: «los criterios y procedimientos garantizarán la priorización de las operaciones que se seleccionarán con vistas a maximizar la contribución de la financiación de la Unión al logro de los objetivos del programa Interreg y a aplicar la dimensión de cooperación de las operaciones en el marco de los programas Interreg».

43. El Reglamento Interreg 2021-2027 añadió dos objetivos específicos Interreg:

- uno para apoyar una «mejor gobernanza de la cooperación», es decir, reforzar la capacidad institucional, mejorando la cooperación jurídica y administrativa, en particular cuando se relaciona con la aplicación de la Comunicación sobre las regiones fronterizas (2017), intensificando la cooperación entre ciudadanos e instituciones y el desarrollo y la coordinación de estrategias macrorregionales y de cuencas marítimas, y reforzando la confianza mutua, en particular fomentando las acciones interpersonales; y
- otro para abordar cuestiones de cooperación en materia de seguridad, gestión de los pasos fronterizos y la migración.

Recuadro 5: Dos opciones para atraer proyectos

Se permiten modalidades de selección de proyectos competitivas y no competitivas, por ejemplo, los proyectos estratégicos pueden seleccionarse sin convocatorias abiertas de proyectos, pueden indicarse en el documento de programación o pueden presentarse directamente al comité de seguimiento para su aprobación. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando un objetivo solo puede ser alcanzado por determinados socios que tienen el mandato de actuar en un ámbito determinado (por ejemplo, la navegación interior).

Las disposiciones en vigor en el ámbito de la selección de operaciones son responsabilidad de los Estados miembros en régimen de gestión compartida. También está en consonancia con el principio de subsidiariedad.

No existe un único modelo ideal de selección de operaciones que se ajuste a todas las necesidades de los programas. El tamaño, el número previsto de proyectos que se vaya a seleccionar, la complejidad y el carácter técnico pueden requerir que los programas apliquen soluciones diferentes. Otros factores que deben tenerse en cuenta son el entorno de trabajo, las fórmulas de trabajo, las relaciones entre socios, las especificidades del programa, la cultura administrativa y la capacidad. En los casos en que los objetivos puedan alcanzarse con un proyecto específico, no es necesaria una selección de proyectos específica como tal, que podría considerarse una carga administrativa desproporcionada.

77. Para el período 2021-2027, en el Reglamento FEDER/FC se han incluido indicadores comunes específicamente relacionados con Interreg que captan la dimensión transfronteriza.

85. La Comisión acoge con satisfacción esta evaluación positiva de los documentos de orientación fronteriza y los resultados derivados de sus conclusiones. Los documentos permitieron a la Comisión colaborar con los Estados miembros en la programación en una fase más temprana y deberían traducirse en un aumento general de la calidad del proceso de programación y en la selección de orientaciones estratégicas. Sin embargo, en determinadas situaciones, debido a la complejidad de los factores que afectan a la situación socioeconómica de las zonas fronterizas, y en particular a la dinámica de los cambios y a la limitación de los recursos, no siempre fue posible abordar todas las observaciones de las autoridades de programación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Recomendación 1 – Orientar mejor los programas de cooperación

b) La Comisión acepta esta recomendación.

En el período 2021-2027, las disposiciones de los reglamentos sobre cohesión pertinentes tienen el objetivo de facilitar e incrementar la cooperación entre las regiones y los Estados miembros a través de los programas generales, y no solamente mediante Interreg.

La Comisión promueve activamente el concepto de «integración de la cooperación» durante las negociaciones informales con los Estados miembros y evaluará formalmente el contenido de los programas a este respecto (sección 2 de la plantilla de programa). En relación con los programas Interreg, los mecanismos de coordinación existentes también se someterán a examen sobre la base de

la información facilitada en los documentos de programación (sección 1.2 de la plantilla de programa).

Recomendación 2 – Priorizar y conceder ayudas a los proyectos en función de sus méritos mediante puntuaciones

Con el respaldo de las disposiciones del nuevo Reglamento Interreg, una vez que entre en vigor, la Comisión hará hincapié en el proceso de selección. Se elaborarán formaciones específicas para los programas con el fin de compartir ejemplos de buenas prácticas y aumentar la sensibilización.

Recomendación 3 – Definir indicadores pertinentes para captar el efecto de los proyectos transfronterizos

La Comisión acepta la recomendación.

En el anexo 1, cuadro 2, del Reglamento del FEDER/FC 2021-2027 figuran los indicadores comunes específicos de realización y de resultados de Interreg. La lista se ha elaborado en estrecha cooperación con los representantes de los programas Interreg y se basa en las enseñanzas obtenidas del período de programación 2014-2020, con lo que se reflejan mejor las posibilidades de realización y de resultados de las intervenciones de cooperación.

Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión relativas a ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal de Cuentas Europeo selecciona y diseña estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, al nivel de ingresos y de gastos correspondiente, a las futuras modificaciones y al interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala II (Inversión para la cohesión, el crecimiento y la inclusión), presidida por Iliana Ivanova, Miembro del Tribunal. La auditoría estuvo dirigida por Ladislav Balko, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Branislav Urbanič, jefe de Gabinete, y Zuzana Franková, agregada de Gabinete; Niels-Erik Brokopp, gerente principal; Chrysoula Latopoulou, jefa de tarea; Dennis Wernerus, jefe de tarea adjunto; Thierry Lavigne, Katarzyna Solarek, Ana Popescu, Aleksandar Latinov, Angelika Zych, Aino Nyholm, Nils Odins y Francisco Carretero Llorente, auditores. James Verity prestó apoyo lingüístico.



Ladislav Balko



Branislav Urbanič



Zuzana Franková



Niels-Erik Brokopp



Chrysoula Latopoulou



Dennis Wernerus



Katarzyna Solarek



Aleksandar Latinov



Angelika Zych



Aino Nyholm



Nils Odins



Francisco
Carretero Llorente



James Verity

Cronología

Evento	Fecha
Aprobación del plan de fiscalización (APM) / Inicio de la auditoría	25.9.2019
Envío oficial del proyecto de informe a la Comisión (u otras entidades auditadas)	26.3.2021
Aprobación del informe definitivo tras el procedimiento contradictorio	19.5.2021
Recepción de las respuestas oficiales de la Comisión (o de otras entidades auditadas) en todas las lenguas	7.6.2021

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2021.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que está permitida la reutilización, siempre y cuando se dé el crédito apropiado y se indiquen los cambios. El reutilizador no debe distorsionar el significado o el mensaje original de los documentos. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

El usuario deberá obtener derechos adicionales si un contenido específico representa a personas privadas identificables como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros. Cuando se obtenga el permiso, este cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado e indicará claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Ilustración 5: Iconos diseñados por [Pixel perfect](#) de <https://flaticon.com>.

El software o los documentos cubiertos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal y el usuario no está autorizado a utilizarlos.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal de Cuentas Europeo no tiene control sobre dichos sitios, le recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El logotipo del Tribunal de Cuentas Europeo no debe ser utilizado sin el consentimiento previo del Tribunal.

PDF	ISBN 978-92-847-6424-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/60223	QJ-AB-21-016-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-6444-0	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/461427	QJ-AB-21-016-ES-Q

La cooperación transfronteriza tiene por objeto abordar los retos comunes identificados conjuntamente por los Estados miembros en las regiones fronterizas y explotar el potencial de crecimiento no aprovechado. Muchas de estas regiones fronterizas obtienen peores resultados económicos que otras regiones del mismo Estado miembro.

Constatamos que los programas de cooperación que examinamos tenían estrategias claras para abordar los retos a los que se enfrentan las regiones transfronterizas que cubrían. Sin embargo, las deficiencias en la ejecución y las insuficiencias en la información de seguimiento limitaban la capacidad de los programas para desbloquear el potencial de estas regiones.

Dirigimos una serie de recomendaciones a las autoridades de los programas y a la Comisión para que orienten mejor los programas de cooperación, y prioricen y apoyen los proyectos en función de sus méritos, así como para que definan indicadores que capten el efecto transfronterizo de los proyectos.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx
Sitio web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors