

**EVALUACIÓN DE LA
EFICACIA Y EFICIENCIA DEL
PROGRAMA DE
COOPERACIÓN INTERREG
V-A ESPAÑA-PORTUGAL -
POCTEP 2014-2020,
Y ACTUALIZACIÓN DE LOS
DATOS
MEDIOAMBIENTALES**

NOVIEMBRE 2019

INFORME FINAL DE EVALUACIÓN

CONSIDERA¹¹



Este informe recoge los resultados de la *Evaluación de la eficacia y eficiencia del Programa de Cooperación Interreg V-A España-Portugal POCTEP 2014-2020 y actualización de los datos ambientales*, para la Sociedad de Gestión Pública de Extremadura S.A.U. (GPEX S.A.U.)

El contenido del informe responde a lo establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas que rige la contratación del servicio de asistencia técnica, expediente N° GPEXPD19007.

El coste del contrato se financia por el FEDER dentro del marco del POCTEP 2014-2020, incluyéndose en el eje prioritario 5 de “Asistencia Técnica”.

Elaboración:

CONSIDERA^{II}

Noviembre de 2019

Tabla de contenido

1	INTRODUCCIÓN Y RESEÑA METODOLÓGICA	2
2	ANÁLISIS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL POCTEP	5
2.1.	Proceso de convocatoria	5
2.2.	Selección de proyectos.....	11
2.3.	Gestión y seguimiento de los proyectos	15
3.	ANÁLISIS DE AGENTES CLAVE EN EL TERRITORIO	21
3.1.	Análisis de beneficiarios del POCTEP.....	23
3.2.	Análisis de la estructura de los partenariados	26
3.3.	Análisis de la estructura del partenariado por Área de Cooperación Territorial	31
3.4.	Sostenibilidad de los proyectos.....	37
3.5.	Análisis de la integración de la perspectiva de género	39
4.	ACTUALIZACIÓN DE DATOS MEDIOAMBIENTALES.....	41
4.1.	Integración de criterios de sostenibilidad para la selección de proyectos	41
4.2.	Actualización de los datos ambientales de conformidad con la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)	45
	Objetivo específico 5B. Gestión y prevención de riesgos	48
	Objetivo específico 6C. Conservación, protección y fomento del paisaje y patrimonio cultural y natural	49
	Objetivo específico 6D. Protección y restablecimiento de la biodiversidad y del suelo.....	49
	Objetivo específico 6E. Mejora del entorno urbano	50
	Objetivo específico 6F. Fomento de tecnologías innovadoras para la mejora de la protección ambiental y la eficiencia de recursos	51
	Indicadores ambientales incluidos en la EAE	52
5.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	53
5.1.	Conclusiones.....	53
5.2.	Recomendaciones	58

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Técnicas de recopilación de información	2
Ilustración 2. Distribución de la muestra de la encuesta por PI.....	4
Ilustración 3. Distribución de la muestra de la encuesta por ACT	4
Ilustración 4. Modelo de evaluación de procedimientos de implementación del POCTEP	5
Ilustración 5. Proceso de convocatoria del POCTEP 2014-2020	6
Ilustración 6. Pertinencia en el diseño de los instrumentos y de los ámbitos de ayuda con relación a las necesidades del territorio	6
Ilustración 7. Distribución candidaturas presentadas y aprobadas por Eje. Primera convocatoria	7
Ilustración 8. Valoración de las actividades de lanzamiento/formación celebradas en el POCTEP.....	8
Ilustración 9. Valoración de los aspectos relativos al proceso de convocatoria del POCTEP 2014-2020	9
Ilustración 10. Valoración de la aplicación Cooperera 2020	10
Ilustración 11. Valoración del apoyo recibido en tiempo y capacidad de solución por los órganos de gestión ...	11
Ilustración 12. Proceso de selección de proyectos del POCTEP 2014-2020.....	12
Ilustración 13. Valoración sobre los criterios de selección de proyectos	12
Ilustración 14. Satisfacción con los plazos de resolución de la convocatoria	13
Ilustración 15. Condiciones de admisibilidad de proyectos de la 1era convocatoria del POCTEP 2014-2020.....	14
Ilustración 16. Efecto de las valoraciones en la mejora de los proyectos.....	14
Ilustración 17. Proceso de gestión de proyectos	16
Ilustración 18. Valoración de los recursos disponibles relativos a la gestión de proyectos	16
Ilustración 19. Valoración de la eficacia del flujo de comunicación y disponibilidad de la información	17
Ilustración 20. Valoración del procedimiento de modificación de los proyectos del POCTEP.....	17
Ilustración 21. Valoración de los aspectos relacionados al circuito financiero del POCTEP 2014-2020	18
Ilustración 22. Valoración del sistema de indicadores de Cooperera 2020 para la recopilación de información ...	20
Ilustración 23. Proceso de evaluación de los proyectos del POCTEP 2014-2020.....	20
Ilustración 24. Dimensiones del desarrollo territorial	21
Ilustración 25. Participación de agentes por tipología en los proyectos de la primera convocatoria POCTEP.....	23
Ilustración 26. Tipología beneficiarios principales en los proyectos de la primera convocatoria POCTEP	24
Ilustración 27. Percepción de la participación de agentes clave en el territorio	24
Ilustración 28. Subtipo de agentes en los proyectos de la primera convocatoria POCTEP.....	25
Ilustración 29. Participación por tipo de agentes en los proyectos de la primera convocatoria POCTEP	26
Ilustración 30. Tamaño de los partenariados por eje del POCTEP	26
Ilustración 31. Tipología de agentes participantes por proyecto.....	27
Ilustración 32. Participación por tipo de agentes y Eje en los proyectos de la primera convocatoria POCTEP	28
Ilustración 33. Efectos de la participación en los proyectos.....	29
Ilustración 34. Valoración de los Beneficiarios de la participación en el proyecto.....	30
Ilustración 35. Distribución de candidaturas presentados y aprobados por ACT	31
Ilustración 36. Valoración sobre la Sostenibilidad del proyecto	38
Ilustración 37. Dependencia de la financiación de la Unión Europea	38
Ilustración 38. Valoración de la integración de la igualdad de género en el diseño del POCTEP	40
Ilustración 39. Valoración de la integración de la igualdad de género en los proyectos.....	40
Ilustración 40. Esquema de actualización de datos medioambientales	41
Ilustración 41. Proyectos que contribuyen al desarrollo sostenible e incluidos en la Red Natura	42
Ilustración 42. Importancia de los aspectos ambientales en las fases de evaluación y selección de proyectos ..	45

Índice de Tablas

Tabla 1. Fuentes de información utilizadas.....	3
Tabla 2. Técnicas de recopilación de información	3
Tabla 3. Propuestas de mejora al proceso de convocatoria del POCTEP 2014-2020.....	9
Tabla 4. Propuestas de mejora relativas a Cooperera 2020.....	11
Tabla 5. Propuestas de mejora al proceso de convocatoria del POCTEP 2014-2020.....	19
Tabla 6. Categorías de agentes del territorio	22
Tabla 7. Ruta de Análisis de agentes clave	23
Tabla 8. Beneficios de la participación.....	30
Tabla 9. Distribución de proyectos por Eje y ACT	31
Tabla 10. Proyectos con mayor número de áreas integradas.....	37
Tabla 11. Contribución de los proyectos a la igualdad según formulario de candidatura	39

Tabla 12. Cuestiones de los formularios con relación a principios horizontales e impacto ambiental	42
Tabla 13. Proyectos para los que es necesaria una DIA.....	43
Tabla 14. Contribución de los proyectos a la lucha contra el cambio climático según formulario de candidatura	44
Tabla 15. Campos de intervención del POCTEP en relación con el cambio climático.....	44
Tabla 16. Puntuación máxima de los criterios ambientales.....	45
Tabla 17. Indicadores para el sistema de seguimiento ambiental del POCTEP 2014-2020	47
Tabla 18. Indicadores ambientales del OE 5B. Gestión y prevención de riesgos.....	48
Tabla 19. Indicadores ambientales del OE 5B. Vegetación, fauna, ecosistemas y biodiversidad	48
Tabla 20. Propuesta de Indicadores ambientales del OE 5B. Vegetación, fauna, ecosistemas y biodiversidad...	49
Tabla 21. Indicadores ambientales del OE 6C.	49
Tabla 22. Indicadores ambientales del OE 6D. Vegetación, fauna, ecosistemas y biodiversidad	50
Tabla 23. Indicadores ambientales del OE 6E. Aire y clima.....	50
Tabla 24. Propuesta de Indicadores ambientales del OE 6E. Aire y clima	51
Tabla 25. Indicadores ambientales del OE 6E. Población y uso sostenible de los recursos naturales	51
Tabla 26. Indicadores ambientales del OE 6F. Población y uso sostenible de los recursos naturales	52
Tabla 27. Propuesta de indicadores para el sistema de seguimiento ambiental del POCTEP 2014-2020	52

Índice de Mapas

Mapa 1. Proyectos por tamaño y Área de Cooperación Territorial	34
Mapa 2. Número de beneficiarios por tipo de agente y Área de Cooperación Territorial	35
Mapa 3. Ayuda FEDER por tipo de beneficiarios y Área de Cooperación Territorial	36

1 INTRODUCCIÓN Y RESEÑA METODOLÓGICA

El Programa Interreg V-A España Portugal (POCTEP) 2014-2020, aprobado por la Comisión Europea mediante la Decisión C(2015) 893 de 12/02/2015, fue modificado a través de la Decisión de Ejecución de la Comisión de fecha 23 de noviembre de 2016, y por la Decisión de Ejecución de la Comisión C(2018) 282 de 16 de enero de 2018.

El POCTEP pretende promover y fomentar la cooperación del territorio fronterizo hispano-luso para lograr que esta área se convierta en un mejor lugar para vivir, trabajar e invertir, en coherencia con la Estrategia Europa 2020.

Para ello, el POCTEP se articula en torno a 4 ejes prioritarios, y establece 5 objetivos temáticos (OT), 10 prioridades de inversión y 10 objetivos específicos (OE). El Programa también incluye el eje 5 relativo a la Asistencia Técnica, e incorpora de forma transversal los principios horizontales de desarrollo sostenible e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

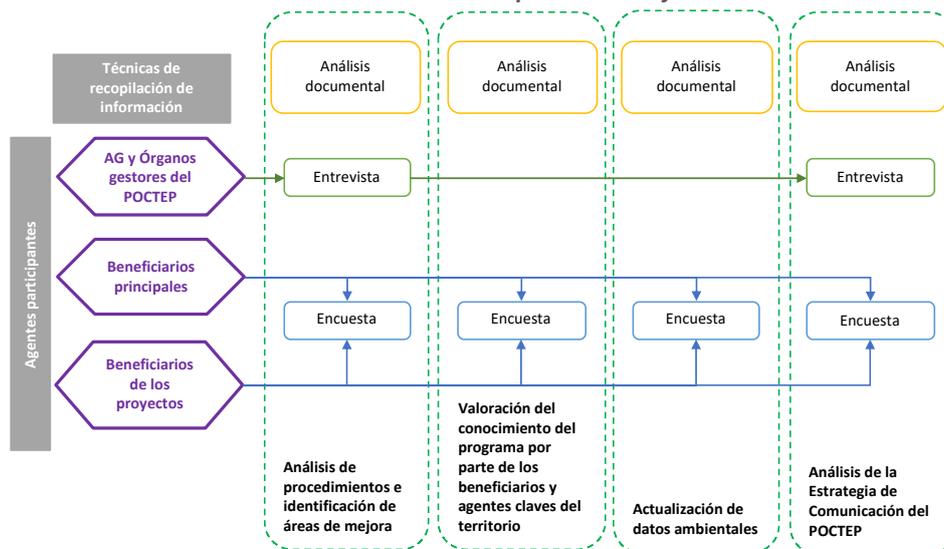
La evaluación de la eficacia y eficiencia del Programa de Cooperación Interreg V-A España-Portugal POCTEP 2014-2020 persigue analizar, incluyendo de forma transversal la incorporación de la perspectiva de género en el POCTEP, los siguientes aspectos:

- Procedimientos para la implementación del POCTEP e identificación de áreas de mejora.
- Beneficiarios y agentes claves del territorio.
- Aspectos ambientales de manera que puedan ayudar a una adecuación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).
- La estrategia de Comunicación, objeto de un informe independiente.

Aunque se revisarán las tres convocatorias vigentes, el análisis en profundidad se realiza para la Primera Convocatoria POCTEP 2014-2020, considerando que son los proyectos con un nivel de ejecución significativo.

De acuerdo con los tipos de evaluación propuestas, se propone la siguiente combinación de técnicas de recopilación de información y actores clave a consultar:

Ilustración 1. Técnicas de recopilación de información



Fuente: Elaboración propia.

Análisis documental

Se ha tomado como referencia para los distintos tipos de análisis la siguiente documentación:

Tabla 1. Fuentes de información utilizadas

Descripción
<ul style="list-style-type: none"> ○ Programa de Cooperación Interreg V-A España Portugal (POCTEP) 2014-2020. ○ Plan de Evaluación del Programa de Cooperación Interreg V-A España Portugal (POCTEP) 2014-2020. ○ Evaluación ex-Ante del Programa 2014-2020 (octubre de 2014). ○ Diagnóstico Territorial “Análisis de la situación económica, social y ambiental de la zona fronteriza de España y Portugal” (abril de 2014) ○ Informes Anuales de Ejecución (IAE). ○ Evaluación Ambiental Estratégica del Programa 2014-2020. ○ Estrategia de Comunicación del POCTEP 2014-2020. ○ Manual de Gestión de Proyectos ○ Guía de Indicadores de productividad. ○ Convocatorias POCTEP 2014-2020. ○ Lista de operaciones y el sistema de información Coopera 2020. ○ Otros documentos generados en la gestión, seguimiento y evaluación. ○ Otra información secundaria para el análisis del contexto.

Fuente: Elaboración propia.

Trabajo de campo

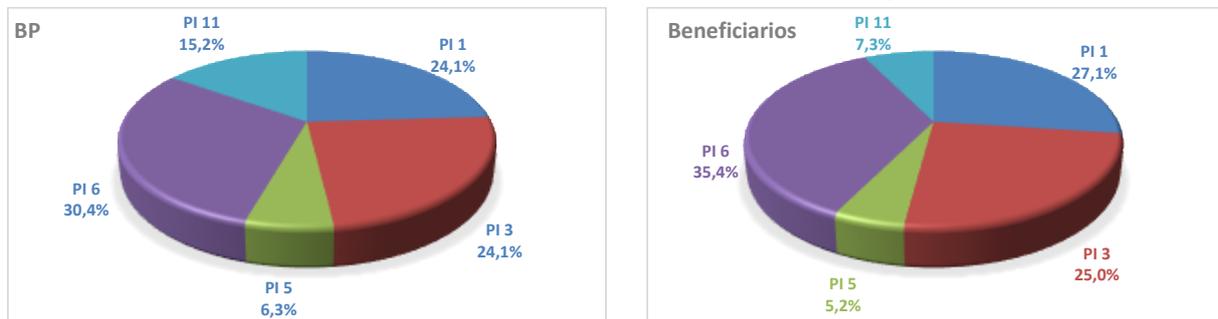
Tabla 2. Técnicas de recopilación de información

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA	
Universo	Se establecen los siguientes perfiles de agentes informantes clave: <ul style="list-style-type: none"> • Autoridad de Gestión • Secretaría Conjunta • Unidades de Coordinación
Fecha de realización	Prevista: 24-27 septiembre de 2019
Método	Entrevistas presenciales y telefónicas
ENCUESTA A BENEFICIARIOS	
Universo	BP de los proyectos aprobados en la 1era convocatoria= 134 Beneficiarios de los proyectos aprobados en la 1era convocatoria= 370
Tamaño muestral	105 BP 216 Beneficiarios
Cuestionarios	Cuestionarios online
Fecha de realización	Del 9 al 20 de septiembre de 2019
Método de administración	El envío de correo electrónico, según Eje al que contribuye su proyecto. Envío de mail de invitación a la participación por parte de la Secretaría Conjunta.
ENCUESTA A AGENTES CLAVE	
Universo	Agentes consultados en la fase de elaboración del POCTEP 2014-2020 para cumplimentar los indicadores ambientales
Cuestionarios	Cuestionarios online
Fecha de realización	20-25 septiembre de 2019
Método de administración	El envío de correo electrónico

Fuente: Elaboración propia.

Para asegurar la validez de los datos de la encuesta a beneficiarios se ha buscado la representatividad de las respuestas de los Beneficiarios Principales y Beneficiarios por Prioridad de Inversión.

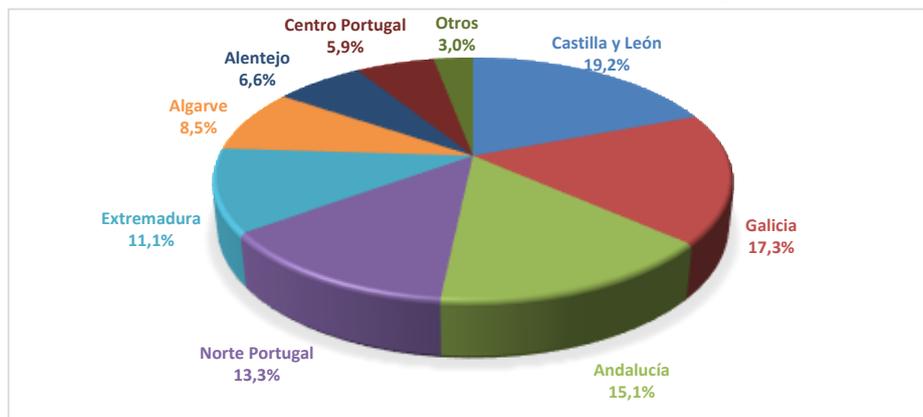
Ilustración 2. Distribución de la muestra de la encuesta por PI



Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

Por otro lado, las respuestas también han sido significativas de las diferentes Áreas de Cooperación Territorial.

Ilustración 3. Distribución de la muestra de la encuesta por NUTS2



Nota: Otros son Entidades Nacionales.

Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

Para el análisis de la información se triangulan los datos procedentes de las diversas técnicas empleadas, buscando aislar y eliminar el sesgo que la investigación cualitativa tiene. Se han utilizado las siguientes herramientas metodológicas:

- **Técnicas de análisis del discurso**, para el tratamiento y análisis de la información cualitativa recopilada mediante las entrevistas y el análisis documental. A través de estas técnicas se unifican criterios de interpretación y se consensuan los principales hallazgos mediante un sistema de categorías que permite identificar los temas relevantes.
- **Técnicas estadísticas de análisis**, a aplicar sobre la información cuantitativa recopilada mediante encuestas e investigación documental. Se aplicarán los procedimientos de inferencia básicos para conocer los valores representativos (frecuencia, y media), para posteriormente realizar los cruces de variables fundamentales para entender las relaciones entre los diferentes parámetros (análisis multivariante).

2 ANÁLISIS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL POCTEP

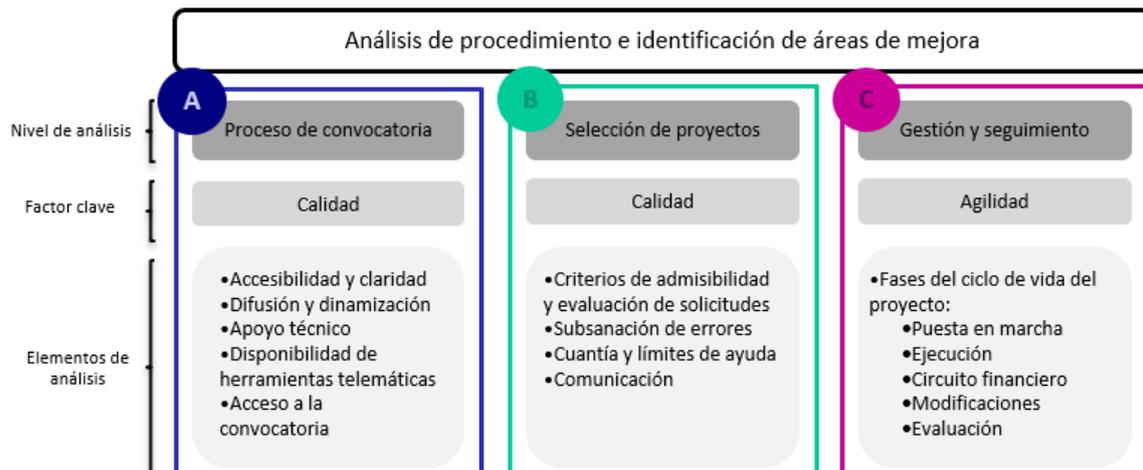
El desarrollo y logros que pueda alcanzar un programa está afectado, entre otros elementos, por factores internos asociados a la gestión e implementación (estructura, proceso, medios, etc.), y a factores externos generados por agentes o acontecimientos del contexto, como cambios en el entorno político, normativo, en los beneficiarios, etc.

Los procedimientos desarrollados para la implementación del POCTEP condicionan, por tanto, la eficacia y eficiencia que se alcance con el Programa por lo que se debe realizar un análisis en profundidad que permita identificar los posibles problemas y áreas de mejora.

El objetivo de este tipo de evaluación es contribuir a optimizar y simplificar los mecanismos de gestión y reducir la carga administrativa de las entidades implicadas con el fin de que los esfuerzos se centren en la ejecución técnica de los proyectos para la consecución de los objetivos del Programa.

En el proceso de implementación del POCTEP se identifican las siguientes fases clave:

Ilustración 4. Modelo de evaluación de procedimientos de implementación del POCTEP



Fuente: Elaboración propia.

Para cada fase se analiza la calidad, oportunidad, dotación de medios y satisfacción de las entidades participantes (gestoras y beneficiarios), a partir del mapeo de los principales hitos que suponen su desarrollo.

2.1. Proceso de convocatoria

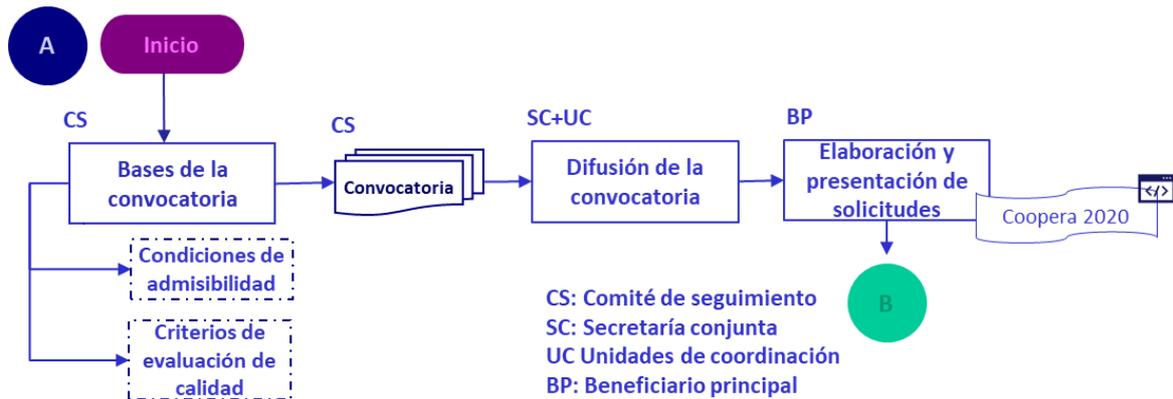
El proceso de convocatoria se inicia con la elaboración de las bases reguladoras y su difusión, y finaliza una vez que las entidades han presentado las solicitudes de ayuda para los proyectos.

El **diseño de la convocatoria** supone, entre otros aspectos, la definición de los criterios de selección y las condiciones de admisibilidad de los proyectos, y se elabora y aprueba por el Comité de Seguimiento (CS en adelante).

El siguiente paso clave de esta fase es la **difusión de la convocatoria**, de la cual están al cargo la Secretaría Conjunta (SC) y las Unidades de Coordinación (UC). Para ello, se organizan las actividades de lanzamiento y de formación, junto con la difusión en medios (web, redes sociales, etc.).

La última etapa es la **presentación de solicitudes por parte** de los beneficiarios principales (BP), para lo que se utiliza la plataforma Cooperá 2020.

Ilustración 5. Proceso de convocatoria del POCTEP 2014-2020

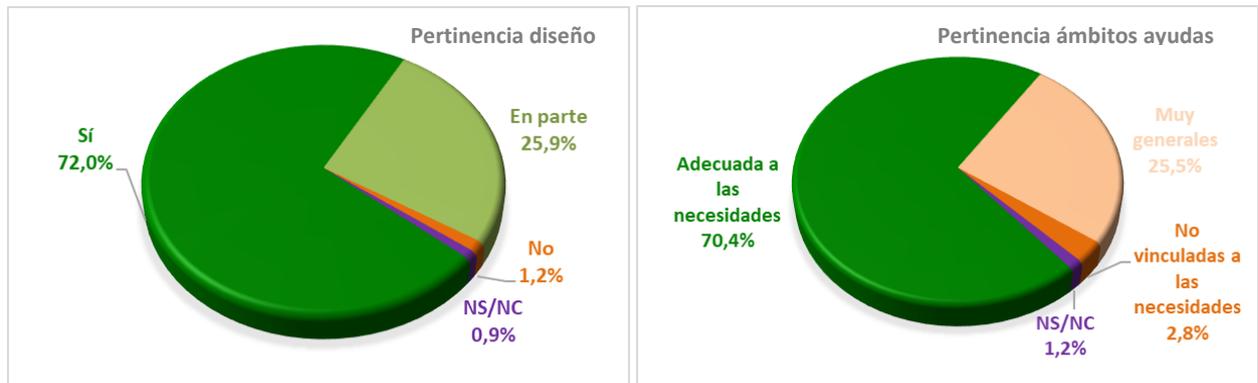


Fuente: Elaboración propia a partir documentación POCTEP 2014-2020.

La pertinencia en el diseño de los instrumentos (el Programa, bases de la convocatoria, manuales, etc.), ha sido evaluada de forma positiva por parte de los beneficiarios (un 72,0%), y por las personas responsables de las Unidades de Coordinación, lo cual implica que se considera que el Programa promueve el desarrollo de iniciativas que se alinean con los objetivos de la estrategia europea de cooperación transfronteriza.

De la misma forma, todos los agentes afirman que existe congruencia entre los ámbitos de ayuda y las necesidades reales de las entidades, lo que se refleja en los resultados de los proyectos.

Ilustración 6. Pertinencia en el diseño de los instrumentos y de los ámbitos de ayuda con relación a las necesidades del territorio

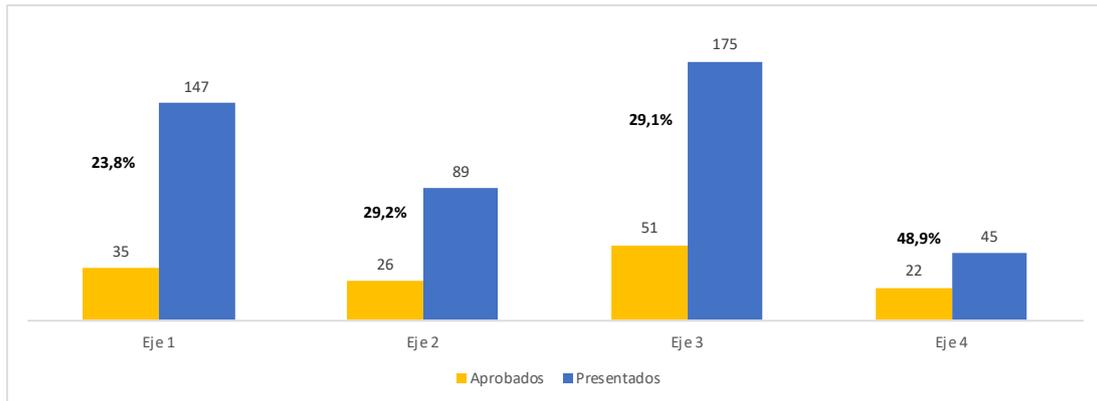


Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

La mayoría de UC acuerdan que el reparto presupuestario por ejes del POCTEP es coherente con la estrategia de cooperación transfronteriza como motor del desarrollo territorial, y con los requisitos de concentración temática.

En este sentido, en todos los Ejes del POCTEP ha habido una importante demanda de solicitudes de proyectos en la primera convocatoria. La mayoría de las candidaturas presentadas y aprobadas se encuentra en el Eje 3, aunque es en el Eje 4 en el que más candidaturas se aprobaron respecto a las presentadas.

Ilustración 7. Distribución candidaturas presentadas y aprobadas por Eje. Primera convocatoria



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Cooperación 2020.

Los beneficiarios principales y responsables de las unidades de coordinación han calificado de forma positiva (alrededor de un 90%) la claridad de los criterios y requisitos establecidos en el proceso de convocatoria.

Como consecuencia de este alineamiento entre la convocatoria y las necesidades/expectativas de los potenciales beneficiarios se presentaron un total de 456 candidaturas en la primera convocatoria, de las que únicamente se consideraron como “no admisibles” 20, y que finalmente fueron aprobadas 135¹.

Las observaciones realizadas sobre el diseño del POCTEP sugieren la posibilidad de *concretar las necesidades del territorio para centrar los proyectos e implicar a la población de la frontera*, como área de mejora en el diseño de las bases de la convocatoria.

La coherencia en el diseño del Programa facilita su implementación, y como queda reflejado en el avance de la ejecución física de los proyectos, a pesar del retraso en la certificación del gasto los indicadores de productividad y resultados han superado los hitos marcados para el marco de rendimiento (hito para 2018).

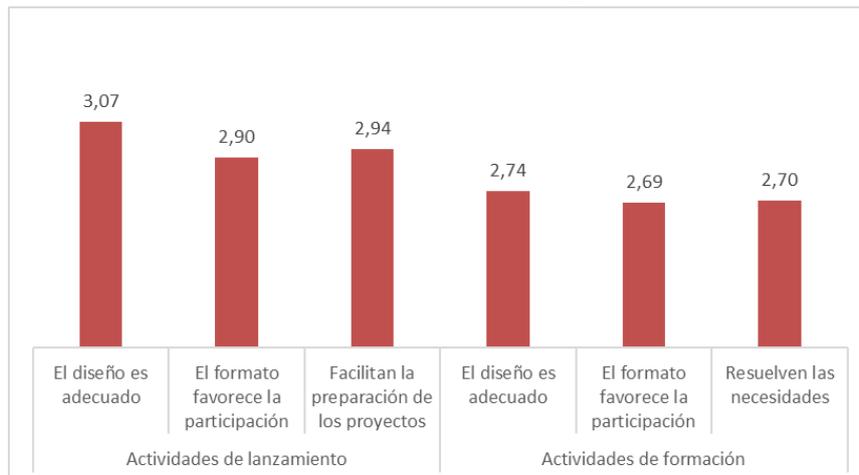
Por otra parte, se considera que han tenido una adecuada cobertura las actividades de comunicación y difusión del Programa, especialmente las de la Secretaría Conjunta y de las Unidades de Coordinación, lo que ha permitido el conocimiento de las convocatorias por parte de los beneficiarios².

Según la opinión de los BP, las actividades de lanzamiento de las convocatorias han sido adecuadas y han facilitado la preparación de los proyectos. En cuanto a las actividades de formación la valoración es menos positiva, sobre todo en relación con el formato, que no es el que permite una mayor participación, y la eficacia en la resolución de las dudas.

¹ De los 135 aprobados, actualmente siguen vigentes 134 proyectos.

² Todo lo relativo a la estrategia de comunicación del POCTEP es objeto de evaluación en otro apartado de esta evaluación.

Ilustración 8. Valoración de las actividades de lanzamiento/formación celebradas en el POCTEP



Promedio en una escala donde 4 es Totalmente de acuerdo y 1 Totalmente en desacuerdo.

Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

Por su parte, desde las UC se apuntan algunas áreas de mejora en relación con estas actividades:

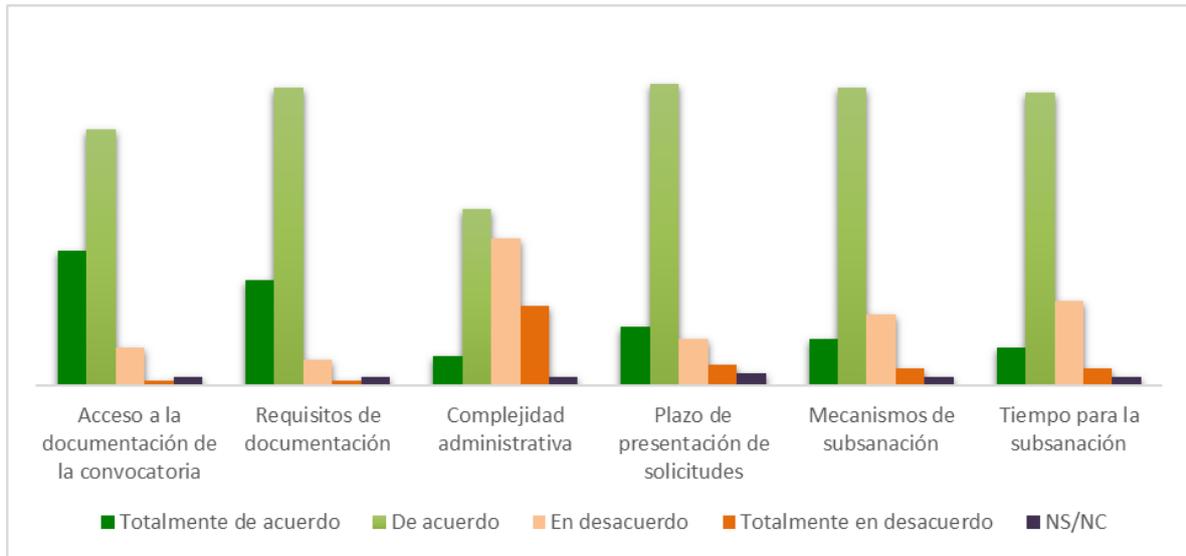
- Realizar actividades de lanzamiento en todas las convocatorias, solo se hizo para la primera.
- Replantear la planificación de las actividades para asegurar una mayor asistencia, buscando formatos más flexibles que permitan la participación a distancia.
- Dotar más recursos tutoriales *on line* sobre temas específicos o cuestiones recurrentes para evitar la dificultad que tienen algunos beneficiarios en acudir a las sesiones presenciales y para revisar dudas en cualquier momento.

El resto de los elementos relativos al proceso de convocatoria han sido valorados positivamente por las UC y parte de los beneficiarios principales, a excepción de la complejidad administrativa, aspecto que el 51,4% de los BP que han respondido a la encuesta estiman que no es adecuado. Las dimensiones evaluadas de la convocatoria son las siguientes:

- Acceso a la documentación de la convocatoria a través de la web.
- Requisitos de la documentación.
- Complejidad administrativa.
- Plazo de presentación de solicitudes.
- Mecanismos de subsanación de errores.
- Tiempo necesario para la subsanación de errores.

Aunque existe un alto consenso sobre la adecuación de los elementos clave de la convocatoria de ayudas, tanto la complejidad administrativa como los plazos de subsanación son los aspectos en los que se centran la mayoría de las observaciones.

Ilustración 9. Valoración de los aspectos relativos al proceso de convocatoria del POCTEP 2014-2020



Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

Los beneficiarios principales apuntan algunos ámbitos de mejora, que se pueden resumir en tres grandes bloques:

- Reducción de la carga burocrática simplificando la gestión administrativa de la tramitación, que afecta especialmente a actores del medio rural o pequeñas entidades.
- Una mayor flexibilidad, sobre todo con relación al presupuesto de los proyectos.
- Mejoras para la presentación de los proyectos: plataforma.

Tabla 3. Propuestas de mejora al proceso de convocatoria del POCTEP 2014-2020

Área	Aportaciones
Simplificación administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificar la gestión administrativa de la tramitación de los documentos asociados al proyecto. Todos los aspectos referentes a la documentación son demasiado laboriosos y complejos. Deberían simplificarse en la medida de lo posible • Parte de la documentación de respaldo podría ser requerida solo si la solicitud es aprobada. • La complejidad determina que algunos actores (más pequeños o del medio rural) de la frontera tengan menos oportunidades de participación.
Mayor flexibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor flexibilidad en la gestión del presupuesto (herramienta, procedimiento etc.). • Siempre que el gasto se encamine a la consecución de los objetivos, es factible el trasvase entre partidas. La asignación personas-mes por tarea y recursos no tiene mucho sentido, si todos los gastos se justifican para la consecución de los objetivos
Mejorar la presentación	<ul style="list-style-type: none"> • Tal vez los formularios son demasiado rígidos en cuanto a extensión y tipología de la información a aportar y obligan a adaptar proyectos que precisarían de otros campos de información para poder ser explicados. • El proceso de solicitud es muy complejo, especialmente en la plataforma electrónica y la cantidad de documentos de respaldo requeridos. La plataforma electrónica podría simplificarse (el acceso a los beneficiarios portugueses es muy limitado, la tarjeta de ciudadanía del representante de la institución es fundamental, lo que dificulta la operación de un equipo de trabajo).
Otros	<ul style="list-style-type: none"> • Plazos de subsanación. Después de un plazo amplio de espera, se requiere una subsanación con un plazo muy corto de tiempo

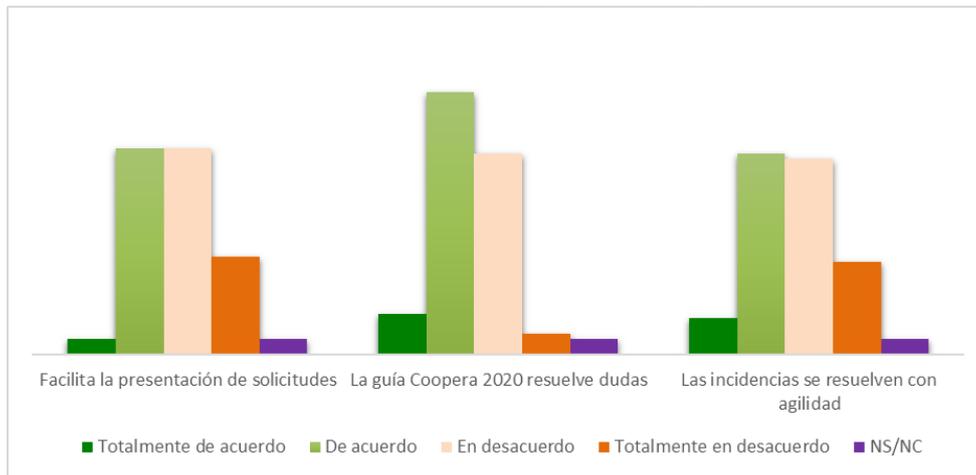
Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

El detalle requerido sobre el presupuesto de los proyectos, aspecto para el que se solicita mayor flexibilidad o simplificación, se debe a la posibilidad de valorar adecuadamente la coherencia de la planificación, tanto de las actividades como de los socios, para la selección de proyectos. Por otro lado, la experiencia en la gestión de este tipo de proyectos (partenariados complejos y periodos de ejecución de 2 o más años), muestra que cuanto más realistas y ajustados son los presupuestos, mayor facilidad hay en la ejecución.

Un aspecto al que especialmente se ha hecho referencia en las entrevistas y encuesta a BP es a la funcionalidad de la plataforma Cooperera 2020. La aplicación Cooperera 2020 es un desarrollo novedoso del POCTEP en el marco 2014-2020 que permite la presentación y gestión telemática de los proyectos. Como toda aplicación informática, ha requerido de un proceso de implementación y adaptación, que sí bien afectó a la eficacia del proceso en la primera convocatoria 2016, se ha ido mejorando en las siguientes fases.

En general, y teniendo en cuenta que la encuesta se ha realizado solo a los BP de la primera convocatoria, se comprueba una aceptación media de la herramienta, sobre todo los problemas de funcionamiento.

Ilustración 10. Valoración de la aplicación Cooperera 2020



Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

A pesar de que la tramitación electrónica de las candidaturas supone una significativa reducción de carga administrativa, los BP y UC proponen algunos aspectos que se podrían mejorar:

Tabla 4. Propuestas de mejora relativas a Coopera 2020

Área	Aportaciones
Coopera 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer una interfaz más amigable con los usuarios finales, hacerla más intuitiva, que permita copiar, borrar, decimales, etc., sistema chat en directo para resolver dudas o problemas. • La plataforma debe simplificarse para acceder a los beneficiarios portugueses, sin la necesidad de una tarjeta de ciudadano, para permitir la operación por equipos de trabajo multidisciplinares (técnicos, financieros, administrativos). • Modernización de los requisitos de los sistemas informáticos para acceder a la aplicación (versión de Windows, Internet Explorer, JAVA Script, firma electrónica, etc.). No es compatible con el sistema operativo Mac. Sería conveniente que COOPERA2020 aceptara cualquier versión de pdf. Los requisitos de equipo y software son limitadores y perjudican a quien no tiene asesores informáticos. • La firma de los documentos es compleja. • El sistema de redondeo de la aplicación COOPERA 2020 dio muchos problemas de ajuste del presupuesto. Sería mejor si la aplicación permitiera la subida masiva de los presupuestos a través de un Excel con el formato que establezca el Secretariado. • Permitir acceso con clave permanente o equivalente.

Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

Un aspecto muy positivo, ha sido la valoración del apoyo recibido por las estructuras de gestión, tanto por parte de la Secretaría Conjunta como de las Unidades de Coordinación, para solucionar las dudas y problemas que se han tenido durante la fase de presentación de las candidaturas de los proyectos. Este apoyo ha solventado las incidencias de la plataforma, y asegurado que se pudieran presentar en tiempo y forma.

Ilustración 11. Valoración del apoyo recibido en tiempo y capacidad de solución por los órganos de gestión



Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

2.2. Selección de proyectos

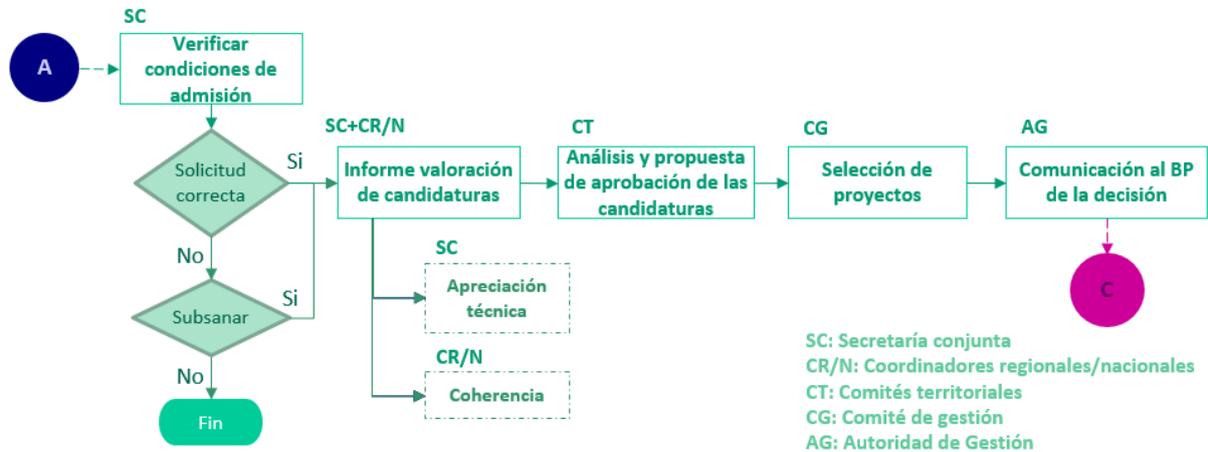
La fase de selección de proyectos inicia con la valoración de las solicitudes presentadas por las entidades, y finaliza con la comunicación de los proyectos aprobados a los beneficiarios.

En primer lugar, la SC se encarga de **analizar las solicitudes de proyectos y verificar las condiciones de admisión**, una vez analizados, la SC y los Coordinadores Regionales/Nacionales (CR/N), emiten un **informe conjunto con la valoración** de las candidaturas en base a los criterios de selección definidos por el Comité de Seguimiento.

El listado de proyectos y los informes de valoración son remitidos a los correspondientes Comités Territoriales, los cuales analizan las propuestas sobre la base de los criterios de **selección** y elevan una propuesta provisional de aprobación al Comité de Gestión. El Comité de Gestión toma la decisión sobre las propuestas de programación recibidas de cada uno de los Comités Territoriales.

Finalmente, la Autoridad de Gestión **comunica** al Beneficiario Principal del proyecto la decisión del Comité de Gestión, y publica las listas con los proyectos aprobados y los correspondientes beneficiarios en el sitio web del Programa Interreg V-A España-Portugal (POCTEP).

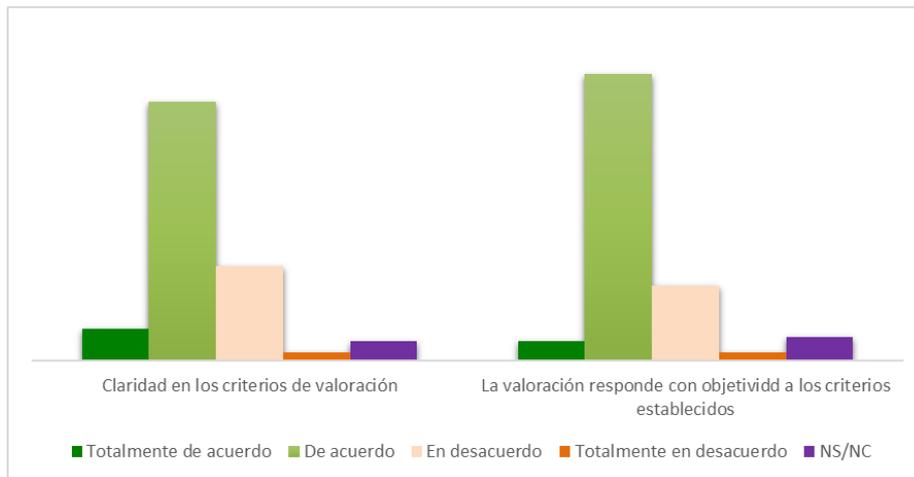
Ilustración 12. Proceso de selección de proyectos del POCTEP 2014-2020



Fuente: Elaboración propia a partir documentación POCTEP 2014-2020.

Los resultados de la encuesta ponen de manifiesto la mayoritaria satisfacción de las entidades beneficiarias con la claridad y facilidad de interpretación de los criterios de valoración de los proyectos, y con la objetividad de la valoración con respecto a los criterios establecidos.

Ilustración 13. Valoración sobre los criterios de selección de proyectos



Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

Para la valoración de las candidaturas se cuenta con un documento de apoyo “Evaluación de candidaturas: Orientaciones para las unidades de coordinación y la secretaría conjunta. Criterios de evaluación de calidad”, cuyo objetivo es clarificar y establecer criterios comunes para la aplicación en Coopera 2020 de las distintas fases de la evaluación de candidaturas presentadas en la primera convocatoria del POCTEP 2014-2020.

Los criterios que se aplican son de dos tipos:

- Criterios estratégicos (65%): determinan el nivel de contribución de la candidatura a la consecución de los objetivos del Programa y sus resultados, considerando los principios rectores y criterios específicos para la selección de operaciones previstos para cada prioridad de inversión (PI). La aplicación de estos criterios a las candidaturas se realiza por parte de las UC y la SC.

- Criterios operativos (35%): determinan la viabilidad y fiabilidad de la candidatura, así como la relación calidad-coste (recursos utilizados frente a resultados). La aplicación de estos criterios la realiza únicamente la SC.

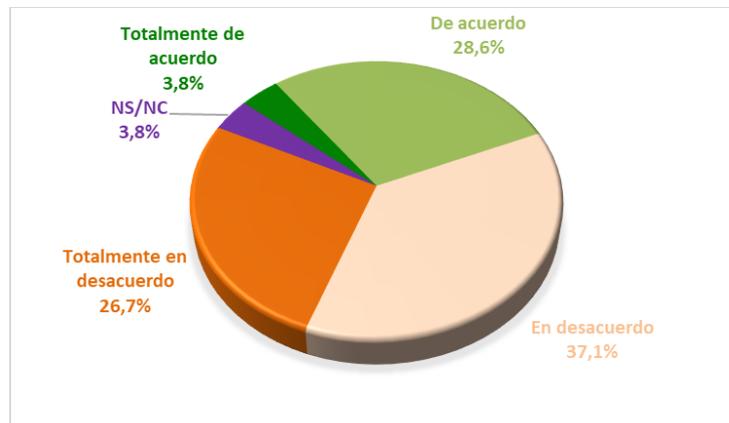
Las áreas de mejoras señaladas por los BP y UC se refieren a los siguientes aspectos:

- Facilitar el desarrollo de proyectos que incluyan actores representativos de la frontera que propongan acciones que muestren la importancia del territorio. Hay problemas comunes (la despoblación, por ejemplo), pero otros deberían abordarse desde un enfoque más específico y local.
- Dar mayor relevancia al carácter innovador de los proyectos y la idoneidad de las directrices de desarrollo territorial.
- Con relación a los criterios de valoración, se propone incluir buenas prácticas para la integración efectiva de los principios horizontales de igualdad de oportunidades y desarrollo sostenible.

La resolución de la convocatoria, que es responsabilidad del Comité de Gestión, es el siguiente y definitivo paso en la ejecución de esta fase de selección de proyectos. En general, la principal demanda de todos los agentes es la mejora en los tiempos de resolución y la previsión de los plazos de evaluación para ajustar la planificación de los proyectos, sobre todo en caso de que sea necesario realizar alguna modificación.

Un 63,8% de los beneficiarios que han respondido el cuestionario han señalado que el plazo de aprobación efectiva de los proyectos no ha sido adecuado, repercutiendo en la viabilidad de los proyectos, o en alcance de los resultados esperados.

Ilustración 14. Satisfacción con los plazos de resolución de la convocatoria



Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

En la primera convocatoria, se tardó más de un año en conocer los resultados, y algunas situaciones habían cambiado sustancialmente: beneficiarios que no pudieron continuar con el proyecto; recortes presupuestarios significativos sin poder ajustar las tareas a la nueva realidad presupuestaria, etc.

Hay que tener en cuenta, además del volumen de solicitudes presentadas, que se optó por que muchas de las condiciones de admisibilidad pudieran ser objeto de subsanación, requiriendo una verificación manual que retrasó el proceso, y que se limitaron las causas de admisibilidad llevando muchos elementos de valoración a criterios de calidad.

Este sistema, aunque más lento, aseguraba que los proyectos no quedaran excluidos por errores o incidencias que no afectaban a la calidad de las propuestas.

Ilustración 15. Condiciones de admisibilidad de proyectos de la 1era convocatoria del POCTEP 2014-2020

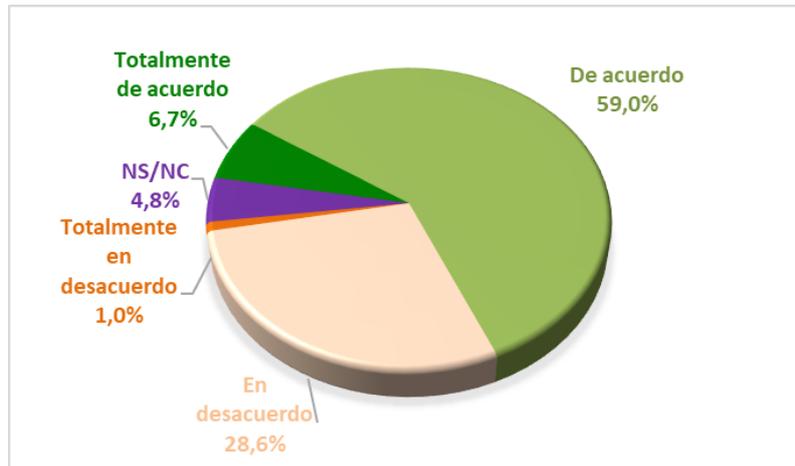
1	Presentación telemática dentro del plazo establecido en la convocatoria	Automática
2	Presentación de la candidatura on-line completa	Automática
3	La candidatura no está concluida en la fecha de presentación	Automática
4	Las fechas de inicio y fin están dentro del plazo establecido en la convocatoria	Automática
5	Respetar el límite de la actividad de Gestión y Coordinación: 6% del presupuesto de cada beneficiario	Automática
6	Cumplimiento de los criterios de cooperación obligatorios: desarrollo y aplicación conjuntos	Automática
7	Cumplimiento de al menos uno más de los criterios de cooperación opcionales: personal en común o financiación conjunta	Subsanable
8	La candidatura está cumplimentada en el idioma del BP (español o portugués)	Subsanable
9	La candidatura se localiza en el territorio elegible del Programa	Subsanable
10	Todos los beneficiarios son entidades elegibles: tienen un status legal y se incluyen en la tipología de beneficiarios prevista en el Programa	Subsanable
11	Participación al menos dos beneficiarios de los dos Estados Miembros (o en el caso de contar con un solo beneficiario, éste es una AECT transfronteriza, o alguna de las figuras jurídicas previstas en el Tratado de Valencia u organismos internacionales que se adecuen a los objetivos del Programa)	Excluyente
12	Existencia de evidencia de doble financiación de las actividades	Excluyente
13	Las acciones propuestas por beneficiarios a los que se apliquen las reglas de Ayudas de Estado no han comenzado antes de la fecha de presentación de la candidatura	Excluyente

Fuente: Bases de la primera convocatoria del POCTEP 2014-2020.

En cuanto a la valoración de las candidaturas, se propone que se disponga de una información más clara y detallada de las valoraciones que contribuyan a mejorar futuras propuestas.

En este sentido, casi un 70% de los BP que han respondido a la encuesta consideran que las valoraciones de los proyectos facilitan su mejora de cara a futuras convocatorias, pero un porcentaje importante indica que suelen ser generales o no se entiende con facilidad.

Ilustración 16. Efecto de las valoraciones en la mejora de los proyectos



Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

Otro elemento clave de esta fase es el procedimiento de notificación de posibles subsanaciones y de la aprobación/denegación de los proyectos a las entidades beneficiarias. Respecto al sistema de notificación, hay bastante acuerdo (más del 85% de los BP); sobre su idoneidad, aunque algunas entidades sugieren reforzar este proceso para evitar retrasos o indecencias que puedan afectar a los proyectos, sobre todo en la fase en la que se pueden hacer requerimientos de subsanación.

Otra de las sugerencias es la necesidad de mejorar las resoluciones de desestimación (mayor claridad en las explicaciones), y la información sobre la posibilidad de iniciar un procedimiento de reclamación.

2.3. Gestión y seguimiento de los proyectos

Esta última fase del procedimiento de implementación del POCTEP se corresponde con la gestión y seguimiento de los proyectos aprobados, y finaliza cuando se ha certificado y liquidado el gasto cofinanciado por el programa.

La **puesta en marcha** del proyecto se lleva a cabo con la firma del Acuerdo entre la Autoridad de Gestión y el Beneficiario Principal, donde se establecen las condiciones de ejecución. La **ejecución del proyecto** implica la realización de un conjunto de acciones para la consecución de los objetivos definidos en un determinado ámbito temático de intervención.

Durante la ejecución del proyecto se lleva a cabo una serie de tareas:

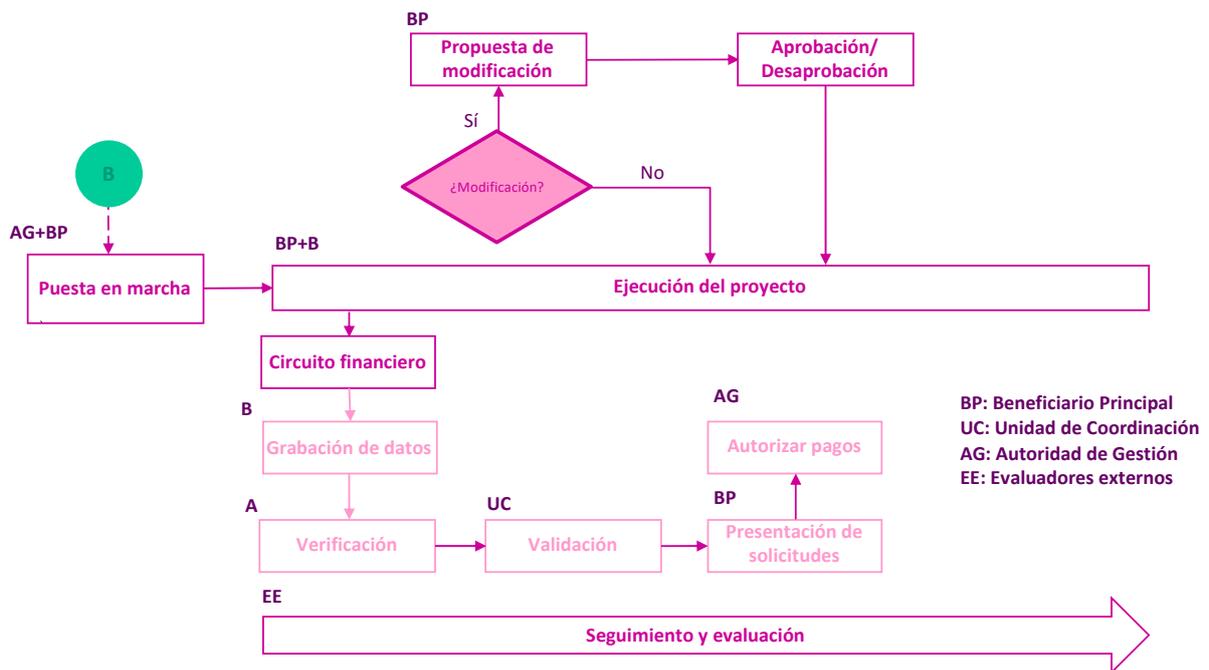
- Seguimiento de la ejecución física del proyecto
- Informes de evolución del proyecto
- Seguimiento de la ejecución de los indicadores
- Seguimiento financiero

En los casos debidamente justificados y de forma limitada, las estructuras de gestión del Programa pueden conceder modificaciones. El BP será el responsable de comunicar a la AG, a través de la SC y vía Coopera 2020, cualquier **propuesta de modificación** sustancial o no sustancial del proyecto, que se tramitará íntegramente de forma telemática.

El **circuito financiero** es gestionado a través de la aplicación informática Coopera 2020. Las transferencias de fondos a los beneficiarios se realizan en el plazo máximo de 90 días a contar desde la fecha de presentación de la solicitud de pago, siempre que la misma esté completa y sea correcta.

Como última parte del ciclo de vida de los proyectos, se realiza la **evaluación**, que debería constituir una tarea transversal a la ejecución de las actividades del proyecto. Se recomienda, como mínimo, la realización de una evaluación final de la operación con el fin de obtener una valoración crítica y contrastada de sus realizaciones, resultados e impacto de acuerdo con lo planificado.

Ilustración 17. Proceso de gestión de proyectos

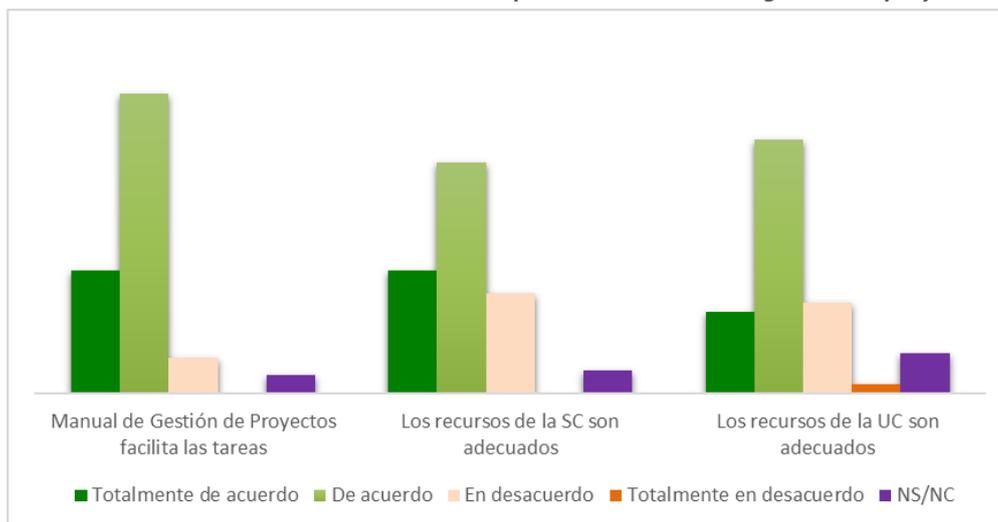


Fuente: Elaboración propia a partir documentación POCTEP 2014-2020.

La ejecución del proyecto comienza en el momento en el que se firma el Acuerdo entre la Autoridad de Gestión y el Beneficiario Principal, aunque pueden existir casos en los que la operación haya comenzado antes de esa fecha por iniciativa de los beneficiarios participantes.

El principal instrumento para la gestión de los proyectos es el Manual de Gestión (junto con la guía de preguntas frecuentes) que, según la mayoría de las entidades que han contestado a la encuesta, facilita las tareas ejecución, gestión financiera, seguimiento y evaluación de los proyectos.

Ilustración 18. Valoración de los recursos disponibles relativos a la gestión de proyectos



Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

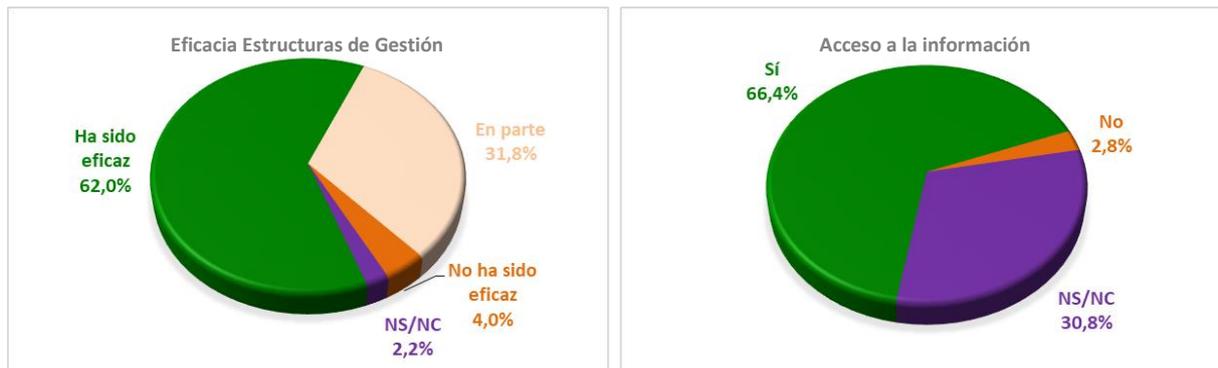
Hay un consenso absoluto sobre el buen funcionamiento de la Secretaría Conjunta y de las Unidades de Coordinación, de la profesionalidad y capacidad del equipo y su dedicación.

El eje de asistencia técnica es el que permite el óptimo funcionamiento de estas unidades de gestión ya que financian los gastos de personal, viajes, organización de jornadas y eventos, etc., conforme una previsión de gastos.

No obstante, se hace constante referencia a la insuficiente dotación de personal para la gestión de todos los proyectos de las convocatorias en marcha, y para el lanzamiento de las siguientes. Se indica que un refuerzo de los recursos permitiría aligerar los trámites y resolver las incidencias con más eficacia, evitando retrasos que afectan a los proyectos.

Un aspecto que contribuye a la buena valoración de la coordinación y comunicación es que se considera que las estructuras de gestión del Programa han facilitado con eficacia el flujo de información clave, y que está accesible y en tiempo.

Ilustración 19. Valoración de la eficacia del flujo de comunicación y disponibilidad de la información



Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

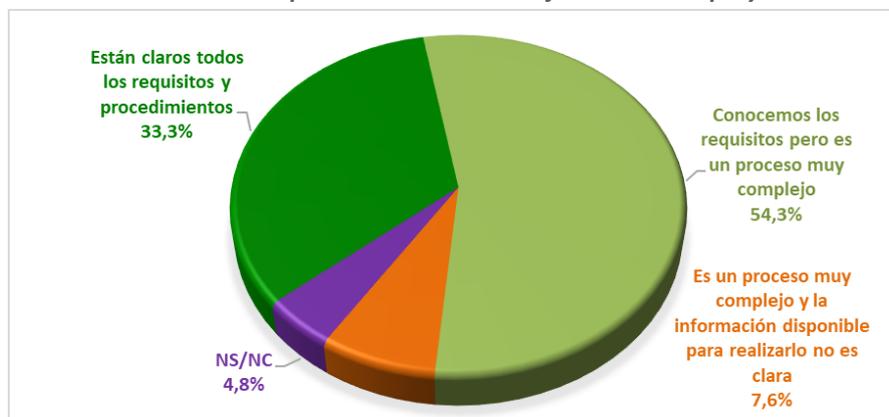
Debido a las incidencias analizadas, sobre todo la tardía resolución de la primera convocatoria que ha generado un retraso generalizado en el inicio de la ejecución de los proyectos, algunos proyectos han requerido modificaciones desde su fase inicial, o en fases posteriores de su implementación.

Según está previsto en el Manual de Gestión de Proyectos, se pueden solicitar dos modificaciones sustanciales durante todo el período de ejecución del proyecto, y 1 modificación no sustancial por año natural de ejecución.

La valoración sobre la eficacia en la tramitación de las solicitudes de modificación pone en relieve que, además de conocer los requisitos y procedimientos, las entidades son conscientes de que es un proceso complejo que requiere de un exhaustivo análisis para poder aprobarlas, sin alterar las condiciones que motivaron la aprobación del proyecto.

Las solicitudes son en una primera fase valoradas por la SC para determinar su viabilidad y coherencia, y posteriormente se realiza otro análisis técnico de los cambios solicitados respecto a lo aprobado por parte de las respectivas Unidades de Coordinación Nacionales y Regionales y la SC.

Ilustración 20. Valoración del procedimiento de modificación de los proyectos del POCTEP



Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

De los proyectos aprobados en la primera convocatoria se han recibido 252 solicitudes de modificación de 129 proyectos, solo 5 no han solicitado ninguna modificación. Además, hay que tener en cuenta las solicitudes de prórroga y actualizaciones de presupuestos por anualidad, que no suponen una modificación pero que igualmente requieren ser tramitadas.

En relación con este proceso también hay un acuerdo mayoritario entre las UC y beneficiarios sobre la necesidad de simplificar y agilizar el procedimiento de solicitud y aprobación de las modificaciones de proyecto, así como de flexibilizar algunos criterios para que determinados cambios presupuestarios no exijan esta tramitación, ya que desde el diseño a la ejecución del proyecto se producen incidencias difíciles de prever en algunas partidas de gastos.

Algunas de las opiniones recogidas a este respecto se expresan en los siguientes términos:

Es necesario facilitar la modificación de los proyectos (mayor número de modificaciones y procedimiento más ágil). Las solicitudes de modificación no han tenido la agilidad necesaria y han tardado mucho en analizarlas, afectando a la correcta ejecución y marcha del proyecto.

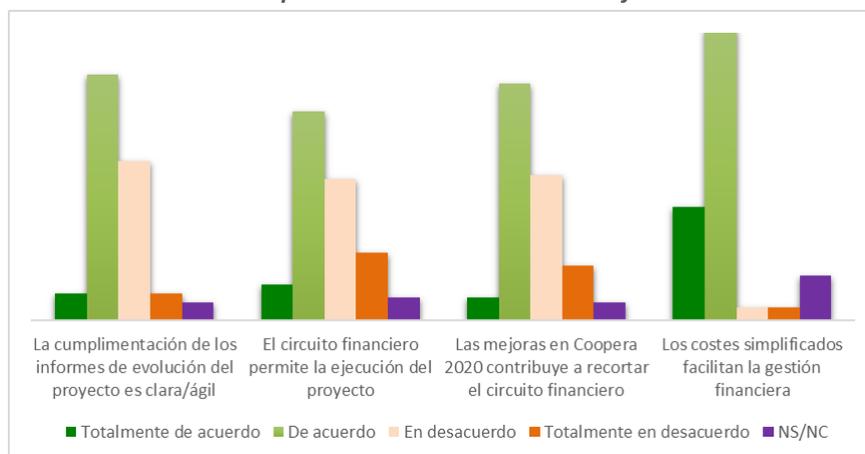
Pese a que la ejecución de los proyectos se iniciara a un ritmo inferior al previsto, se ha acelerado en la última parte del año 2018 gracias al esfuerzo realizado por las estructuras de gestión del Programa, las cuales han llevado a cabo una importante labor de seguimiento, asesoramiento y formación a todos los beneficiarios. Cabe destacar las actividades dirigidas a facilitar y capacitar en el uso de la aplicación Coopera 2020.

Los aspectos que han obtenido una peor valoración, en cuando a la adecuación de los procedimientos para la gestión de los proyectos, son los relativos a la cumplimentación de los informes de evolución y a la eficacia del circuito financiero, especialmente las referidas a las mejoras introducidas en Coopera 2020 para acortar el circuito financiero.

El circuito financiero (grabación de datos, verificación de primer nivel, validación por la UC y solicitud de pago por el BP), sigue siendo muy largo y, pese a que se están, en general, cumpliendo los plazos, algunos proyectos se ven afectados por el tiempo que se requiere para que se autorice el pago. Es necesario, no obstante, tener en cuenta las obligaciones reglamentarias de verificación de gastos y hacerlas compatibles con el óptimo desarrollo de los proyectos.

Sí se considera una mejora que el circuito financiero se realice a través de la aplicación Coopera 2020, valorándose de forma significativa la inclusión de la firma digital y eliminando el intercambio de correspondencia postal, aunque la persistencia de algunas debilidades de la aplicación no permite que se obtengan todos los beneficios esperados.

Ilustración 21. Valoración de los aspectos relacionados al circuito financiero del POCTEP 2014-2020



Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

Por otra parte, se valora muy positivamente la facilidad que ofrecen los costes simplificados en la gestión financiera de los proyectos, aunque en algunos casos se indica que no ha sido posible su aplicación.

Algunos de los aspectos que con mayor frecuencia se han señalado por parte de los beneficiarios y las UC con relación a las posibles mejoras a incorporar vinculadas a la gestión de los proyectos son las siguientes:

Tabla 5. Propuestas de mejora al proceso de convocatoria del POCTEP 2014-2020

Área	Aportaciones
Mejora de la aplicación Cooperera para la gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor flexibilidad a la hora de cargar datos, lo cual supondría una reducción de la carga que supone imputar datos directamente en la aplicación. Ha empeorado respecto a la anterior (por ejemplo, ahora no se puede hacer carga masiva). • COOPERA 2020 debe continuar mejorando su fiabilidad y agilidad en la subsanación de problemas y evitar situaciones de bloqueo que ralentizan los circuitos financieros de forma poco justificada. • Modificar la aplicación de validación de gasto para que sea menos compleja. <ul style="list-style-type: none"> ○ Ofrecer una visualización global de los datos grabados, permitir a los beneficiarios rellenar informes de actividad directamente en la aplicación. ○ No tiene un sistema para conocer el gasto certificado acumulado por categoría de gasto, actividad y anualidad, muy útil para los beneficiarios. ○ En algunos módulos no permite copiar y pegar y tampoco realiza cálculos de restos que facilitaría mucho la gestión. • Los informes e indicadores de progreso deberían ser más simples y elaborados en una plataforma digital.
Acortar el circuito financiero	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer plazos más cortos de aprobación de gastos, de manera que no restrinja el flujo de caja de los beneficiarios y se puedan implantar las acciones del proyecto dentro de los plazos establecidos. • Plazos de validación de gastos a lo largo del año, que no han sido contemplados previamente y que son notificados a los beneficiarios con muy estrecho margen de reacción. • Sistemas de dobles auditorías que ralentizan el circuito financiero.

Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

Otra de las fases clave en la gestión de los proyectos es su seguimiento y evaluación, tareas que deben realizarse a lo largo de toda la vida del proyecto para asegurar que se ejecuta conforme a lo previsto, y se alcanzan los objetivos planteados.

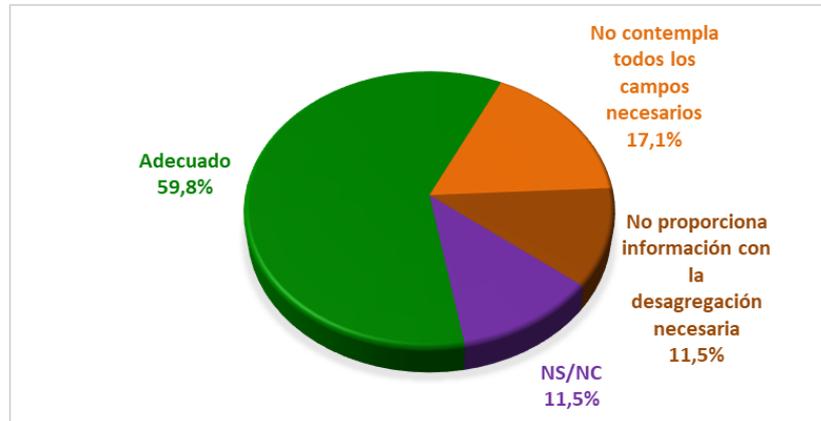
Para realizar estas tareas, el principal instrumento de valoración son los indicadores de productividad y resultados, aprobados para el POCTEP 2014-2020, y que están incluidos en Cooperera 2020.

Respecto a los indicadores se considera conveniente una revisión ya que se detectan las siguientes deficiencias:

- Falta indicadores pertinentes que reflejen la marcha y avance en el logro de los objetivos del Programa. Hay objetivos del POCTEP no cubiertos por los indicadores.
- Al emplear indicadores comunes se limita la elección de los indicadores más adecuados para medir el avance de los resultados en cooperación transfronteriza, resultando poco flexibles para medir el grado de cumplimiento de las diversas temáticas.
- Es necesarios contar con indicadores fiables, tanto por el método de cálculo, como por la fuente de datos. No son consistentes y no permite medir adecuadamente la evolución.
- No está clara (no se ha dado formación adecuada) cómo determinar el valor de los indicadores.

En general, el esfuerzo para la recopilación de información es valorado como adecuado por la mayor parte de las entidades beneficiarias, aunque se detectan problemas relativos a los campos incluidos, que no siempre son los suficientes, y la desagregación de la información.

Ilustración 22. Valoración del sistema de indicadores de Coopera 2020 para la recopilación de información

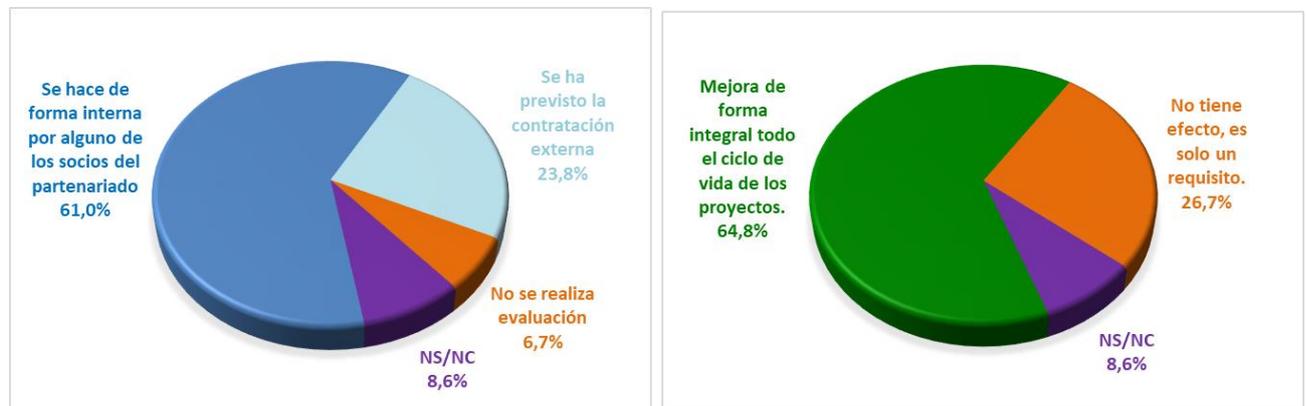


Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

En el Informe Anual de 2018 se especifica que el módulo de indicadores se ha finalizado con éxito, y que ha permitido a todos los beneficiarios principales registrar en la aplicación los valores alcanzados de los indicadores de productividad.

En cuanto a la evaluación de los proyectos, en la mayoría de los casos alguno de los socios del partenariado asume esta tarea, o bien se contrata de forma externa, siendo muy bajo el porcentaje de proyectos que no acometen un proceso de evaluación (6,7%).

Ilustración 23. Proceso de evaluación de los proyectos del POCTEP 2014-2020



Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

Los principales beneficios de la evaluación están ligados a la mejora del ciclo de vida de los proyectos, en tanto que permite tomar decisiones encaminadas a asegurar su eficaz y eficiente implementación, y ofrece evidencias objetivas sobre el avance en el logro de los objetivos marcados.

No obstante, un porcentaje importante de entidades reconocen en la evaluación el cumplimiento de un requisito, que no aporta mayor valor a los proyectos.

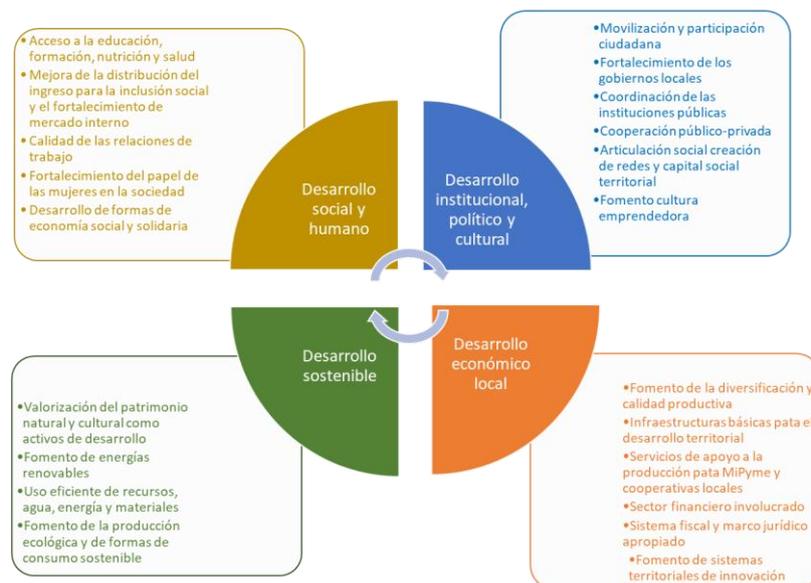
3. ANÁLISIS DE AGENTES CLAVE EN EL TERRITORIO

La política de cooperación territorial impulsada por la Unión Europea considera prioritaria la dinamización de las áreas transfronterizas debido a las dificultades de desarrollo territorial, entendido como el proceso en el que diversos actores y organizaciones toman decisiones de inversión, intercambian bienes y servicios y realizan acuerdos y contratos.

Lo fundamental de un territorio, siguiendo este enfoque, es la capacidad para movilizar su capital – tangible e intangible, humano, físico, tecnológico, natural y social— para alcanzar sus metas, combinando los ámbitos políticos, económicos, tecnológicos y culturales. En este sentido, el territorio, en la medida en que se construya desde prácticas sociales participativas, colaborativas y corresponsables, es un espacio capaz de generar innovación y conocimiento.

Esta perspectiva amplía el concepto de desarrollo económico incluyendo las dimensiones de desarrollo social y humano, desarrollo cultural, político e institucional y desarrollo sostenible.

Ilustración 24. Dimensiones del desarrollo territorial



Fuente: Alburquerque, Francisco (2015). Territorio, Innovación y Desarrollo.

Cualquier estrategia de desarrollo territorial debe tener como punto de partida la movilización y participación de los actores clave, para lo cual es fundamental fortalecer a los gobiernos locales, que son los más próximos a las demandas de la ciudadanía, y promover una eficiente coordinación entre las instituciones públicas de los niveles centrales, regionales, provinciales y municipales, así como entre organismos con competencias sectoriales y la iniciativa privada.

La estrategia implementada a través de los proyectos financiados por el Programa Interreg V-A España Portugal POCTEP busca reforzar la alianza de los agentes clave mediante la construcción de partenariados que a largo plazo se comprometan para garantizar la permanencia y sostenibilidad de la estrategia comunitaria de cooperación territorial. Por ello, el Programa debe lograr la involucración de aquellos actores con mayor capacidad de movilización, participación y responsabilidad social.

Para el análisis de la participación que ha logrado el POCTEP 2014-2020 en el territorio hispano luso se han clasificado a las entidades beneficiarias de la primera convocatoria en 4 tipos principales de agentes, según su función en el ecosistema territorial, y de acuerdo con la tipología de entidades beneficiarias establecidas en las bases de la convocatoria de ayudas:

- **Agentes institucionales.** Las instituciones públicas tienen un papel fundamental en la elaboración de normas y el diseño e implementación de políticas de desarrollo basadas en los tres principios siguientes:
 - Socialmente justo, inclusivo, integral e integrado.
 - Ambientalmente sostenible, asegurando que las generaciones venideras tengan las mismas oportunidades.
 - Culturalmente apropiado, para mejorar la capacidad de las personas de lograr su desarrollo personal y profesional.
- **Agentes del conocimiento y tecnológicos.** Los procesos innovadores más potentes se generan en las sociedades del conocimiento en las que se fomenta la investigación y se establece vínculos entre la comunidad científica y los agentes productivos.

Los efectos tangibles que tiene la I+D+i son el crecimiento económico y poblacional, la creación de nuevas empresas y empleos que a su vez favorece la competitividad territorial, la buena inserción en mercados externos y la mejora del capital físico (infraestructuras). De igual modo se generan efectos intangibles como el bienestar y la equidad social, el surgimiento de iniciativas locales, la mejora de la calidad ambiental..., en definitiva, una mayor valorización del capital territorial.

- **Agentes sociales.** El desarrollo de formas de economía social y solidaria se consigue mediante participación pública-privada a través de redes de colaboración que favorecen la disponibilidad de recursos, la confianza y responsabilidad y la cooperación entre los actores en distintos ámbitos, que además cuentan con lazos de proximidad territorial, social y cultural, que puede constituir una base importante para la acción colectiva que influye en los procesos de desarrollo.
- **Agentes Productivos.** El tejido empresarial es uno de los pilares fundamentales de desarrollo debido a que fomentan la diversificación y calidad productiva del territorio a través de un entramado de cadenas productivas y de relaciones múltiples, donde participan proveedores, distribuidores, clientes, etc.

Conforme a esta tipología general de agentes, se han clasificado las entidades beneficiarias de la primera convocatoria del POCTEP, atendiendo a su naturaleza y función principal en el territorio³.

Tabla 6. Categorías de agentes del territorio

Tipo de Agente	Descripción	Subtipo de agente
Institucional	Instituciones públicas responsables de la elaboración de normas y el diseño e implementación de políticas de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Administración local (Diputaciones, Ayuntamientos, Consorcios, etc.) • Otras administraciones públicas (regionales y nacionales)
Del conocimiento y tecnológicos	Organizaciones que generan, transfieren y ponen en valor el conocimiento y tecnología.	<ul style="list-style-type: none"> • Universidades • Centros de investigación y tecnológicos • Parques científicos y tecnológicos
Social	Organizaciones de corte cultural, deportivo, vecinal, etc., y representantes del tejido socioeconómico	<ul style="list-style-type: none"> • Agentes socioeconómicos (agrupaciones de desarrollo, sindicatos, organizaciones profesionales, de empresas, etc.) • Otros agentes sociales: culturales, deportivos, ambientales, de mujeres, etc.
Productivo	Tejido empresarial y el empresariado (emprendimiento incluido).	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas y agrupaciones de empresas

Fuente: Elaboración propia.

³ Se han consultado las web de las instituciones para en función de su misión y áreas de actividad, clasificarlas.

Una vez categorizados los agentes, se establecen dos rutas de análisis para el estudio de su participación en el POCTEP:

Tabla 7. Ruta de Análisis de agentes clave

Ruta de análisis	Indicadores		Unidad de medida
1. Análisis de los agentes de los proyectos	Agentes por tipología: <ul style="list-style-type: none"> Distribución número agentes y Ayuda FEDER Tipología de BP Distribución número por subtipología 	Agentes por subtipo	<ul style="list-style-type: none"> Número %
2. Análisis de la estructura de los partenariados	Participación en los partenariados: <ul style="list-style-type: none"> Nº de socios (distribución) por tipos Tamaño medio partenariados Nº de tipo de agentes por proyecto Combinación de agentes más frecuente 	Por eje del POCTEP	<ul style="list-style-type: none"> Número %
	Composición de los partenariados por ACT <ul style="list-style-type: none"> Por tipología de agentes y Ayuda FEDER Por eje del POCTEP 		<ul style="list-style-type: none"> Número %

Fuente: Elaboración propia.

3.1. Análisis de beneficiarios del POCTEP

Los 134 proyectos cofinanciados en la primera convocatoria del POCTEP 2014-2020 han logrado movilizar a 519 agentes en el territorio para gestionar un presupuesto de ayuda FEDER de 180.455.346,2 €, con una presencia destacada de los agentes institucionales: 44,1% del total y 46,5% de la ayuda FEDER aprobada en 109 de los 134 proyectos aprobados.

Ilustración 25. Participación de agentes por tipología en los proyectos de la primera convocatoria POCTEP



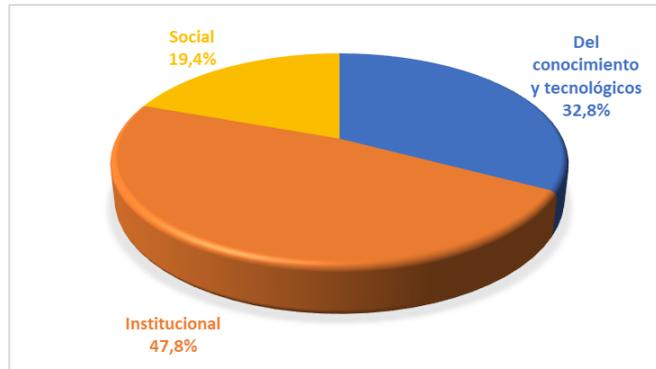
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Coopera 2020.

En segundo lugar, el grupo más numeroso de agentes en la primera convocatoria ha sido el de los actores sociales (149 agentes en 80 proyectos), seguidos de los del conocimiento y tecnológico, que, aunque en menor número de agentes (108), gestiona casi el doble del presupuesto y participa en 89 proyectos.

Por último, y pese a posibilidad de incorporar empresas privadas como potenciales beneficiarios de los proyectos, no se ha logrado una alta cobertura en el tejido empresarial. Han participado 33 empresas, que supone el 6,4% de los agentes y solo un 1,8% del presupuesto aprobado en 17 proyectos.

Esta distribución pone de manifiesto el papel dinamizador del desarrollo territorial de los agentes institucionales y su capacidad de impulsar las alianzas, ya que el 47,8% de los proyectos tienen como beneficiario principal un agente institucional⁴.

Ilustración 26. Tipología beneficiarios principales en los proyectos de la primera convocatoria POCTEP



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Coopera 2020.

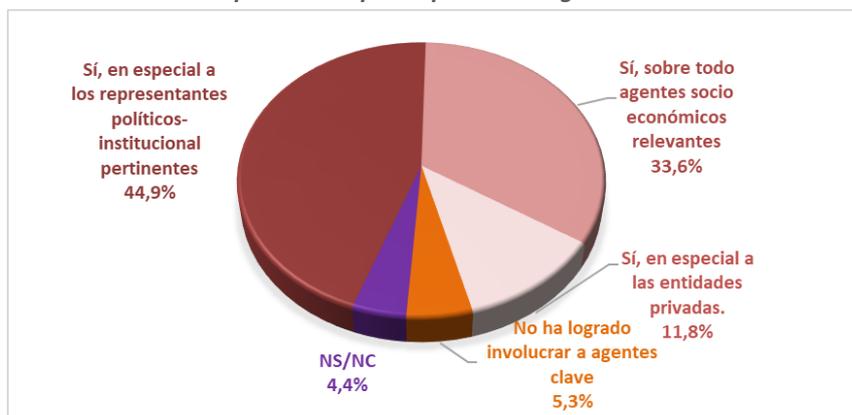
Igualmente dinámicos se muestran los agentes del conocimiento y tecnológicos que lideran 44 proyectos de los 134 puestos en marcha.

La percepción de las entidades beneficiarias de los proyectos, mostrada en las respuestas de la encuesta, y de las UC, en las entrevistas, es que sí se ha logrado involucrar a los actores claves, especialmente a los políticos e institucionales, y a los agentes socioeconómicos.

Menor reconocimiento logra la representatividad de las entidades privadas, en línea con su presencia en los proyectos aprobados y la propia filosofía del programa que debe generar condiciones para que se desarrolle la iniciativa privada, más que integrar a las empresas en los proyectos. El espacio de cooperación se caracteriza por ser una zona deprimida en cuanto a volumen empresarial y con presencia de sedes de empresas que tienen su matriz fuera del territorio. Además, los tiempos del programa no han sido del todo congruentes con las necesidades de las empresas (resoluciones tardías, flujo de pagos, etc.), y ha habido una excesiva burocracia que ha desmotivado la participación de este tipo de agentes.

Solo un 5,3% consideran que no se ha logrado, especialmente a los de los ámbitos rurales y pequeñas entidades, para los que se identifican barreras de acceso a la convocatoria.

Ilustración 27. Percepción de la participación de agentes clave en el territorio

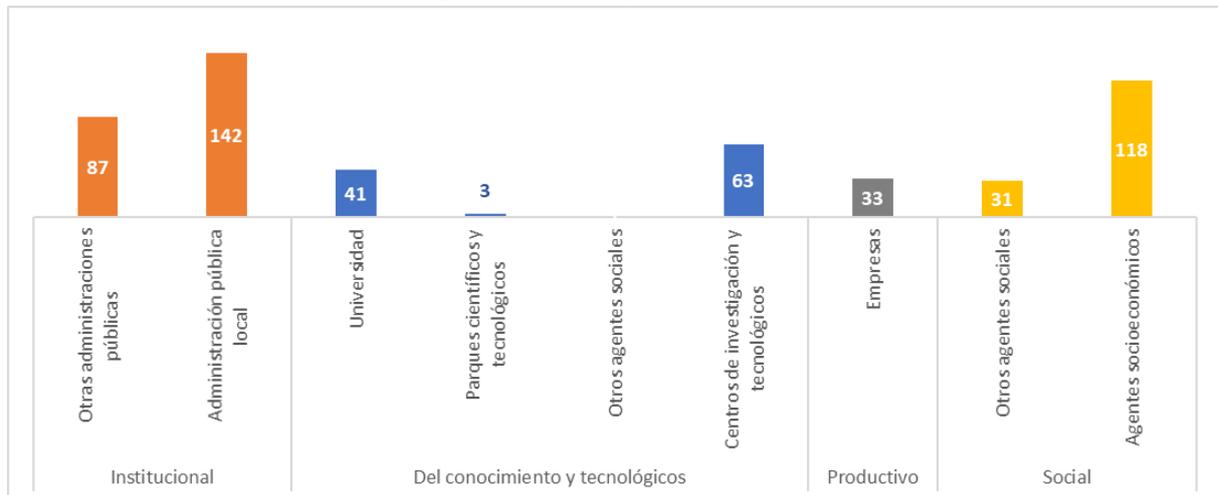


Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

⁴ No hay agentes productivos como BP, en coherencia con las bases de la convocatoria: *Las entidades privadas que tengan carácter industrial o mercantil podrán participar en los proyectos como beneficiarios y no podrán ejercer el rol de Beneficiario Principal.*

Analizando la representatividad de los agentes por subtipo, en el ámbito institucional las administraciones públicas locales han sido las más representativas en los proyectos aprobados. En este grupo de agentes, y teniendo en cuenta las diferencias en la organización territorial de España y Portugal, destacan los ayuntamientos, diputaciones y agrupaciones municipales, y algunas entidades prestadoras de servicios básicos a la población (gestión de residuos, confederaciones hidrográficas, gestión de puertos, etc.).

Ilustración 28. Subtipo de agentes en los proyectos de la primera convocatoria POCTEP



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Coopera 2020.

Los agentes incluidos en otras administraciones públicas son de carácter regional y estatal, con competencias en el nivel NUTS2. En este caso destacan las distintas Consejerías de las Comunidades Autónomas españolas, y las agencias e institutos públicos portugueses.

En el conjunto de los agentes del conocimiento y tecnológicos destacan los centros de investigación y tecnología, en el que se han incluido institutos de I+D, centros tecnológicos y de conocimiento, y laboratorios de investigación en diversas disciplinas; y las universidades, especialmente públicas. También han participado 3 Parques Científicos y Tecnológicos portugueses, pero no se ha logrado una alta movilización de estos agentes que unen en un espacio la investigación y transferencia de conocimiento y tecnología.

El papel de los agentes del conocimiento y tecnológicos es clave para la generación, difusión y transferencia del conocimiento, elemento de mejora de la competitividad territorial y de su capacidad de innovación para afrontar los grandes retos derivados de la globalización, los movimientos macroeconómicos y demográficos, la sostenibilidad y lucha contra el cambio climático, y el desarrollo y aplicación de las tecnologías.

Por su parte, los agentes sociales se han dividido entre los agentes socioeconómicos, cuya función es dinamizar la cooperación pública-privada y desarrollar iniciativas para el desarrollo de actividades productivas (cámaras de comercio, asociaciones empresariales y de profesionales, grupos de desarrollo local, clúster y fundaciones sectoriales), y otros agentes sociales en los que se agrupan asociaciones y fundaciones culturales, medioambientales, humanitarias, etc.

Igualmente la función de estos agentes es clave ya que determina el capital social de un territorio y su capacidad de luchar por intereses comunes relacionados con la esfera socioeconómica, pero también en otras dimensiones que determinan la calidad de vida de la ciudadanía y el nivel de gobernanza de los territorios.

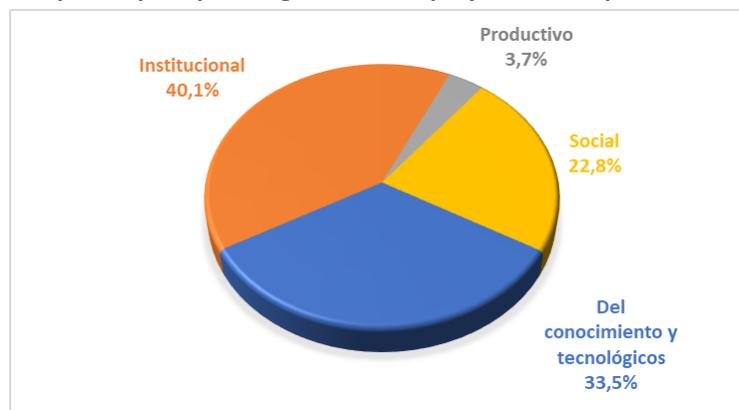
En el caso de los agentes productivos, se tratan de empresas constituidas bajo diferentes formas jurídicas, SA y SL, fundamentalmente, la mayoría con sede en España, del sector de los servicios ambientales, gestión de residuos y energías, TIC, ingenierías, y biotecnología.

3.2. Análisis de la estructura de los partenariados

La estructura de los partenariados constituidos para la ejecución de los Proyectos financiados por el POCTEP determina la calidad de las relaciones que se dan entre los agentes participantes. En la primera convocatoria POCTEP 2014-2020, además de la diversidad de agentes, se ha dado una alta frecuencia en la participación, ya que los 519 agentes participan 901 veces.

La participación por agentes muestra una distribución similar en cuanto a la presencia de los institucionales en los proyectos, sin embargo, el segundo tipo de agentes con mayor frecuencia de participación son los del conocimiento y tecnológico, especialmente por la alta presencia de Universidades en los partenariados, en detrimento de los agentes sociales.

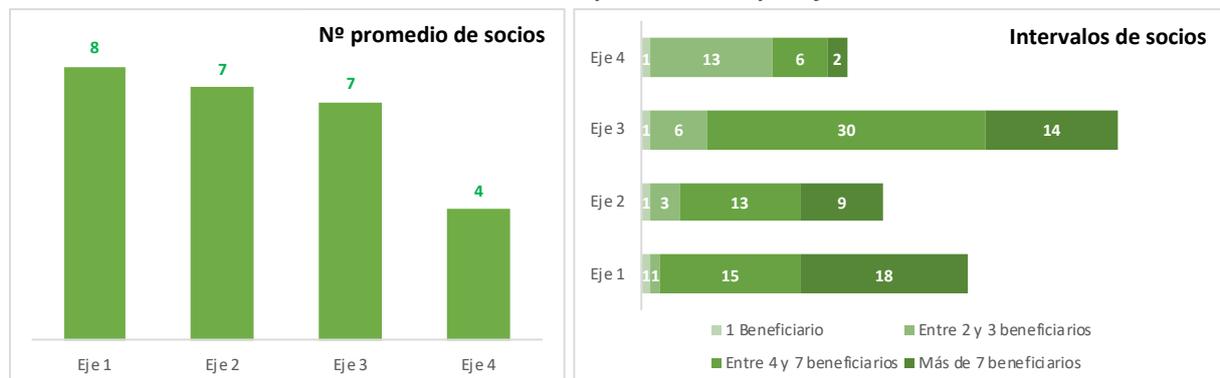
Ilustración 29. Participación por tipo de agentes en los proyectos de la primera convocatoria POCTEP



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Coopera 2020.

Como resultado de esta elevada participación, los proyectos, en promedio, se han constituido con 6 socios, siendo los más frecuentes los que se aprueban con 4 a 7 socios (64 de los 134 proyectos) en todos los ejes del POCTEP, salvo en el Eje 4, *Mejora de la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública a través de la cooperación transfronteriza*, en el que los proyectos se desarrollan con un menor número de socios en promedio y partenariados más pequeños.

Ilustración 30. Tamaño de los partenariados por eje del POCTEP



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Coopera 2020.

También es significativo el número de proyectos que se han aprobado con más de 7 beneficiarios (43 proyectos, que suponen el 32,1%), algunos con hasta 18 socios, lo que pone de manifiesto la capacidad de crear alianzas en el territorio y la experiencia y motivación para seguir participando en las iniciativas auspiciadas por Interreg.

Estos partenariados, no obstante, tienen la complejidad de la gestión y coordinación de un numeroso volumen de socios que requiere un mayor esfuerzo y tiempo para el desarrollo de las actividades y que, en ocasiones, no favorece la exitosa ejecución de los proyectos.

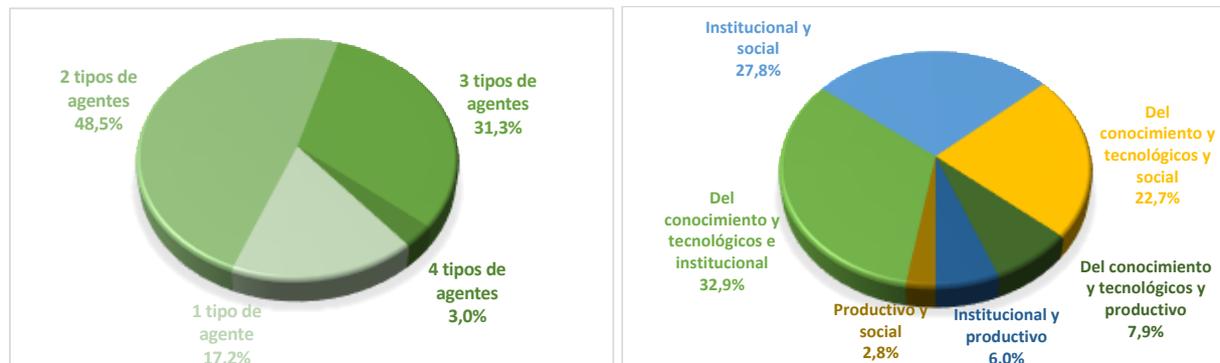
En todos los ejes se ha aprobado un proyecto con un único socio⁵, tres AECT transfronterizas y el Laboratorio Ibérico Internacional de Nanotecnología (INL), creado por el Memorandum 19 de noviembre de 2005 en la 21ª Cumbre Ibérica de Évora, entre el Ministerio de Educación y Ciencia español y el Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior de Portugal.

Eje 1	0300_NANOGATEWAY_6_P	Laboratorio Ibérico Internacional de Nanotecnología (INL)
Eje 2	0322_E_DOURO_EXP_6_E	Agrupación Europea de Cooperación Territorial Duero-Douro
Eje 3	0202_ZASNET_MESETA_IBERICA_2_P	Agrupamento Europeu e Cooperação Territorial (ZASNET AECT)
Eje 4	0189_PE_AECT_LEON_BRAGANCA_2_E	Agrupación Europea de Cooperación Territorial Leon-Bragança (AECT LEON-BRAGANÇA)

Además del número de agentes, es necesario conocer las combinaciones más frecuentes en cuanto a las diferentes tipologías de agentes que participan en el total de los proyectos y por Ejes del POCTEP, como indicador del dinamismo y de la capacidad de colaboración pública y privada y entre agentes con distintas funciones en el ecosistema socioeconómico.

En la mayoría de los proyectos han participado al menos dos tipos de agentes (48,5% de los proyectos), mientras que la asociación de 4 tipos de agentes, que conceptualmente es la que genera mayores sinergias, es la menos frecuente en el Programa, con tan solo un 3%.

Ilustración 31. Tipología de agentes participantes por proyecto.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Coopera 2020.

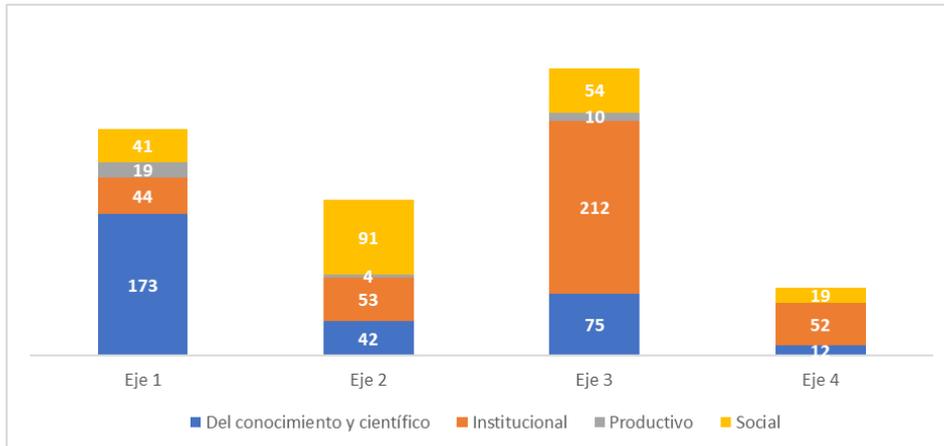
En los proyectos en los que participan más de dos agentes las combinaciones más frecuentes son en las que colaboran socios del conocimiento y tecnológico junto a los institucionales, posiblemente por la dilatada experiencia de colaboración y apoyo de la administración pública al desarrollo de proyectos de I+D+i.

El siguiente tipo de colaboración que se ha dado con más frecuencia es la de agentes institucionales y sociales, que son también las más arraigadas en el territorio y en los modelos de desarrollo local, ya que facilitan la obtención de resultados a través de procesos de sensibilización, negociación y búsqueda de soluciones consensuadas.

⁵ Según establecen las bases de la primera convocatoria, los proyectos deben contar con, al menos, dos beneficiarios, uno de cada Estado. En el caso de que participe un único beneficiario, deberá ser una AECT transfronteriza, o alguna de las figuras jurídicas previstas en el Tratado de Valencia u organismos internacionales que se adecuen a los objetivos del Programa.

Los agentes del conocimiento y tecnológicos tienen una fuerte presencia en los proyectos aprobados en el Eje 1. *Crecimiento inteligente a través de una cooperación transfronteriza para el impulso de la Innovación*, en coherencia con el objetivo que se persigue: *Objetivo Temático 1 de potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación*. La participación del sector productivo también es mayoritaria en este Eje, ya que en estos proyectos son clave para asegurar la transferencia del conocimiento y aplicación de las innovaciones y tecnología.

Ilustración 32. Participación por tipo de agentes y Eje en los proyectos de la primera convocatoria POCTEP



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Coopera 2020

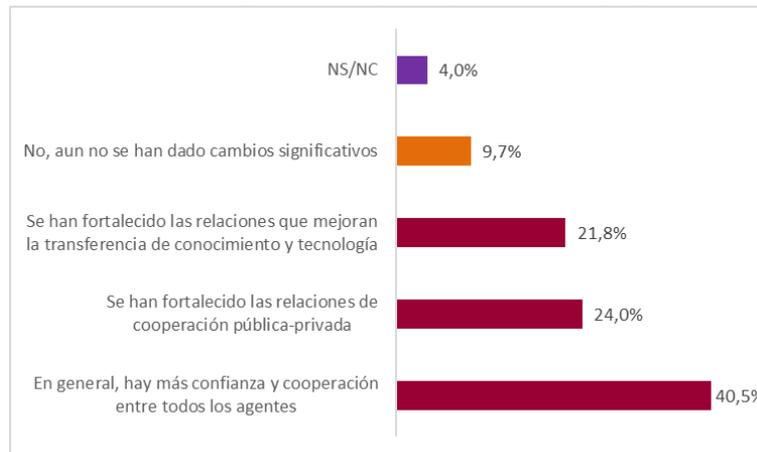
En los proyectos del Eje 2. *Crecimiento integrador a través de una cooperación transfronteriza a favor de la competitividad empresarial*, hay una mayor presencia de agentes de carácter social, como dinamizadores del entorno. En este caso, la participación de agentes del sector productivo es ciertamente reducida, lo que puede suponer alguna limitación para la consecución del objetivo que se desarrolla en este Eje: *Objetivo Temático 3. Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas*.

En el Eje 3. *Crecimiento sostenible a través de una cooperación transfronteriza por la prevención de riesgos y la mejora de la gestión de los recursos naturales*, que persigue el *Objetivo Temático 5. Promover la adaptación al cambio climático en todos los sectores*, y el *Objetivo Temático 6 Proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de recursos*, el tipo de agente con mayor presencia es el institucional, debido a la responsabilidad que tienen sobre la gestión y regulación del medio ambiente y cambio climático, junto con los agentes del conocimiento y tecnológicos, que son los que están avanzando en la investigación orientada a la prevención, protección, mitigación de los impactos en el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos.

En el Eje 4. *Mejora de la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública a través de la cooperación transfronteriza*, orientado al logro del *Objetivo Temático 11 Mejora de la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública a través de la cooperación transfronteriza*, la participación de los agentes institucionales es la mayoritaria y fundamental para el correcto desarrollo de este Eje.

Según la opinión de los beneficiarios de los proyectos, la participación que se ha generado con la creación de estos partenariados ha fortalecido y afianzando las relaciones de cooperación entre agentes en el territorio. Uno de los aspectos más valorados ha sido la promoción de las relación pública- privada, aunque si bien en esta primera convocatoria no se ha logrado incorporar de forma significativa al tejido productivo, principalmente por el bajo porcentaje de cofinanciación, sí se han establecidos los cauces para que en un futuro sea más numerosa.

Ilustración 33. Efectos de la participación en los proyectos



Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020: Encuestas a beneficiarios del POCTEP 2014-2020.

A pesar de los logros alcanzados, los beneficiarios de los proyectos entienden que se podrían fortalecer la participación con acciones como las siguientes:

- Reuniones presenciales entre áreas de cooperación por Eje, para así buscar nuevos socios y crear nuevas sinergias.
- Acción Transversal que conecte proyectos con temáticas comunes para aprovechar la transferencia del conocimiento y que no existan como entes aislados.
- Animar la participación de los agentes privados con acciones de difusión sobre los beneficios del Programa en las empresas participantes.

Los principales beneficios que se derivan de la participación de distintas agentes en los proyectos POCTEP es la mayor interrelación en el territorio y hacia el exterior, la generación de nuevos conocimientos, y el fortalecimiento institucional. También la financiación de proyecto, la comunicación y coordinación y el uso compartido de las infraestructuras y servicios son altamente valorados por los beneficiarios.

Estos efectos se derivan de la variedad de agentes que han participado en los proyectos, que ha permitido reforzar y combinar las funciones clave de cada uno (institucional, social, científico y tecnológico y productivo), para incentivar un enfoque de desarrollo territorial.

Ilustración 34. Valoración de los Beneficiarios de la participación en el proyecto



Promedio en una escala donde 4 es Totalmente de acuerdo y 1 Totalmente en desacuerdo.

Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020: Encuestas a beneficiarios del POCTEP 2014-2020.

El beneficio ambiental es el que se identifica con menor intensidad, pese a ser un principio transversal del programa y contar con un Eje y dos Objetivos Temáticos enfocados en desarrollo sostenible y beneficios ambientales. Esto puede deberse a que transformar el modelo de producción y consumo de un territorio hacia patrones sostenibles requiere más tiempo y los efectos no se muestran en el corto plazo.

De forma específica, los beneficiarios apuntan los siguientes beneficios derivados de su participación:

Tabla 8. Beneficios de la participación

Área	Aportaciones
Beneficios de la Participación	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de estructuras Euro-regionales • Creación de estructuras estables de cooperación. • Intercambio de conocimiento, buenas prácticas, y redes entre socios españoles y portugueses para futuros contactos. • Conectar con centros de investigación relevantes y fortalecimiento de la colaboración científica hispano-lusa. Mayor asociación / innovación y relaciones de investigación entre la universidad y otros organismos públicos y la sociedad. • Probar con un piloto de iniciativas público-privadas que luego puedan ser incorporadas a las políticas públicas regionales para el resto del territorio y fortalecer la transferencia de experiencias entre España y Portugal • Dinamización económica del territorio y acceso a formación, consultoría y networking a emprendedores y pequeños empresarios • Mejora de la cohesión territorial de las zonas de frontera, mayor convivencia, eliminación de obstáculos de contexto de frontera, disminución de las desconfianzas. • La transversalidad de miradas e hibridación del lenguaje al participar expertos de diferentes disciplinas. • Intercambio de conocimiento, fortalecimiento de las relaciones entre diferentes entidades que trabajan en ámbitos diferentes. • Colocar el Cambio demográfico y la sostenibilidad de las estructuras de innovación social y de salud en la agenda de los actores políticos de la región

Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

3.3. Análisis de la estructura del partenariado por Área de Cooperación Territorial

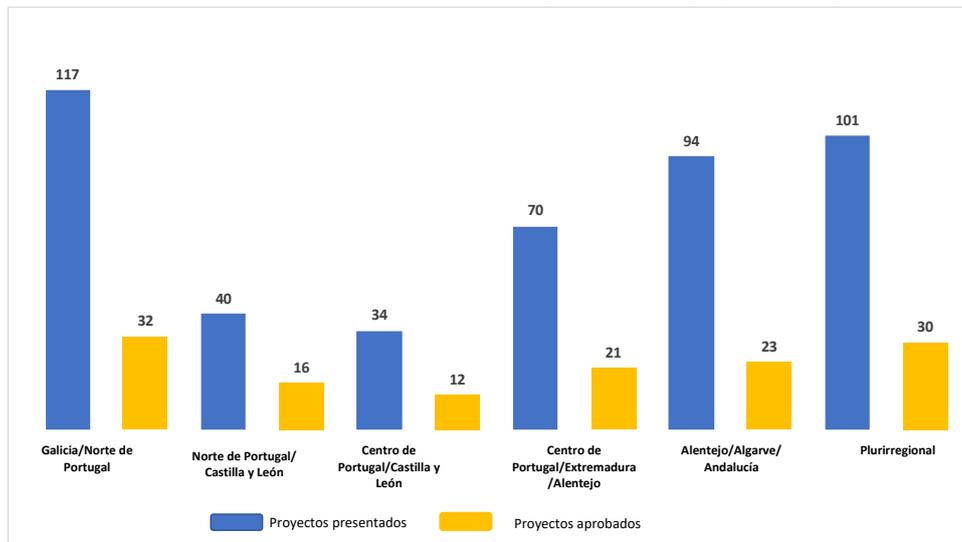
El área de actuación del POCTEP es la frontera entre España y Portugal, donde se han agrupado las regiones a nivel NUTS2 en 6 Áreas de Cooperación Territorial (ACT):

- 2 regiones: Galicia/Norte de Portugal, Norte de Portugal/Castilla y León y Centro de Portugal/Castilla y León.
- 3 regiones: Alentejo/Centro de Portugal/ Extremadura y Alentejo/Algarve/Andalucía.
- Plurirregional: incluye zonas pertenecientes a los dos estados pero que no se encuentran en un espacio transfronterizo continuo.

Las ACT en las que se han presentado un mayor número de proyectos son la de Galicia/Norte de Portugal, con un total de 117, de los que se han aprobado 32 (27,3% de los proyectos presentados), y la zona Plurirregional.

Sin embargo, las que han logrado una mayor tasa de proyectos aprobados, aunque sobre un relativamente bajo número de solicitudes, han sido las ACT de Norte de Portugal/Castilla y León, con el 40,0% de proyectos aprobados, y Centro de Portugal/Castilla y León con un 35,3% de proyectos presentados aprobados.

Ilustración 35. Distribución de candidaturas presentados y aprobados por ACT



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Coopera 2020.

Los proyectos aprobados por eje se han distribuido por ACT de la siguiente forma:

Tabla 9. Distribución de proyectos por Eje y ACT

ACT	Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4	Total
Galicia/Norte de Portugal	8	5	12	7	32
Norte de Portugal/Castilla y León	4	3	7	2	16
Centro de Portugal/ Castilla y León	4	3	3	2	12
Alentejo /Centro de Portugal/ Extremadura	6	5	7	3	21
Alentejo/Algarve/Andalucía	6	4	10	3	23
Plurirregional	7	6	12	5	30

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Coopera 2020.

El ACT de **Galicia/Norte de Portugal**, ha concentrado la mayor parte de proyectos aprobados, agentes y ayuda del POCTEP (32 proyectos, 232 beneficiarios. y 49.211.286,78€ de ayuda aprobada). Los tipos de agente que predominan en el área son de carácter institucional y del conocimiento y tecnológico, lo que responde al entramado de universidades, centros de investigación y centros tecnológicos de la zona.

También destaca la colaboración con el sector empresarial, ya que participan 12 agentes productivos, aunque se considera estratégico seguir avanzando en este tipo de partenariados para alcanzar los niveles en la UE que facilitarían una mayor explotación y traducción comercial de los resultados de I+D+i.

Los partenariados han tenido un tamaño medio-grande (entre 4 y 7 y más de 7 beneficiarios), desarrollando proyectos sobre todo enmarcados en el Eje 3, un total de 12. Como se indica en el Diagnóstico Territorial del POCTEP, esta área ha sido históricamente muy activa y proclive a la cooperación, lo que se ha traducido en proyectos de gestión conjunta del patrimonio natural y articulación de provisión de servicios públicos, facilitada gran medida por una similitud cultural y lingüística.

En el siguiente espacio donde más proyectos se han desarrollado corresponde al área **Plurirregional**, con 30 proyectos que además han involucrado a 208 beneficiarios y 43.222.137,47€ de ayuda pública.

Al igual que en las anteriores, han predominado los agentes institucionales y del conocimiento y tecnológico, en proyectos de entre 4 y 7 beneficiarios en un 40% pero con más de 7 beneficiarios en un 43,3% de los proyectos. Esta área ha generado unas buenas dinámicas de cooperación y nodos de acción con otras regiones, especialmente por los numerosos proyectos ejecutados en el Eje 3.

La siguiente área de cooperación con mayor participación en la primera convocatoria del POCTEP es la del **Alentejo /Centro de Portugal/Extremadura**, que acumula 21 proyectos con 180 agentes y una ayuda aprobada de 42.843.493,63€.

Pese al carácter rural de esta área, y que las tres regiones aún se consideran “menos desarrolladas”, se ha logrado movilizar a los agentes del territorio en partenariados, en término medio, numerosos (el 42,8% de los proyectos está constituido por más de 7 beneficiarios), y conformados principalmente por instituciones (tanto en número como en porcentaje de la ayuda), y agentes del conocimiento y tecnológicos. Los proyectos se han desarrollado de forma equilibrada entre los cuatro Ejes del POCTEP, aunque el Eje 3 es el que más proyectos acoge.

En el área de cooperación de **Alentejo/Algarve/Andalucía**, se ejecutan 23 proyectos con 143 beneficiarios y 21.663.580,51€ de ayuda. Este ACT es la que integra territorios más dispares, con zonas costeras, urbanas y rurales.

La mayor parte de los proyectos se han desarrollado en el Eje 3 y 1, movilizando a los agentes institucionales, que han sido los más representativos, seguidos de los del sistema de I+D+i generadores de conocimiento, en partenariados de tamaño grande (de entre 4 y 7 beneficiarios y más de 7 beneficiarios), aspecto que favorece la interacción y transferencia.

En el ACT **Norte de Portugal/Castilla y León**, predominantemente rural, se localizan 16 proyectos, constituidos por partenariados de entre 4 y 7 socios, 70 agentes beneficiarios y 12.572.924,77€ de ayuda aprobada.

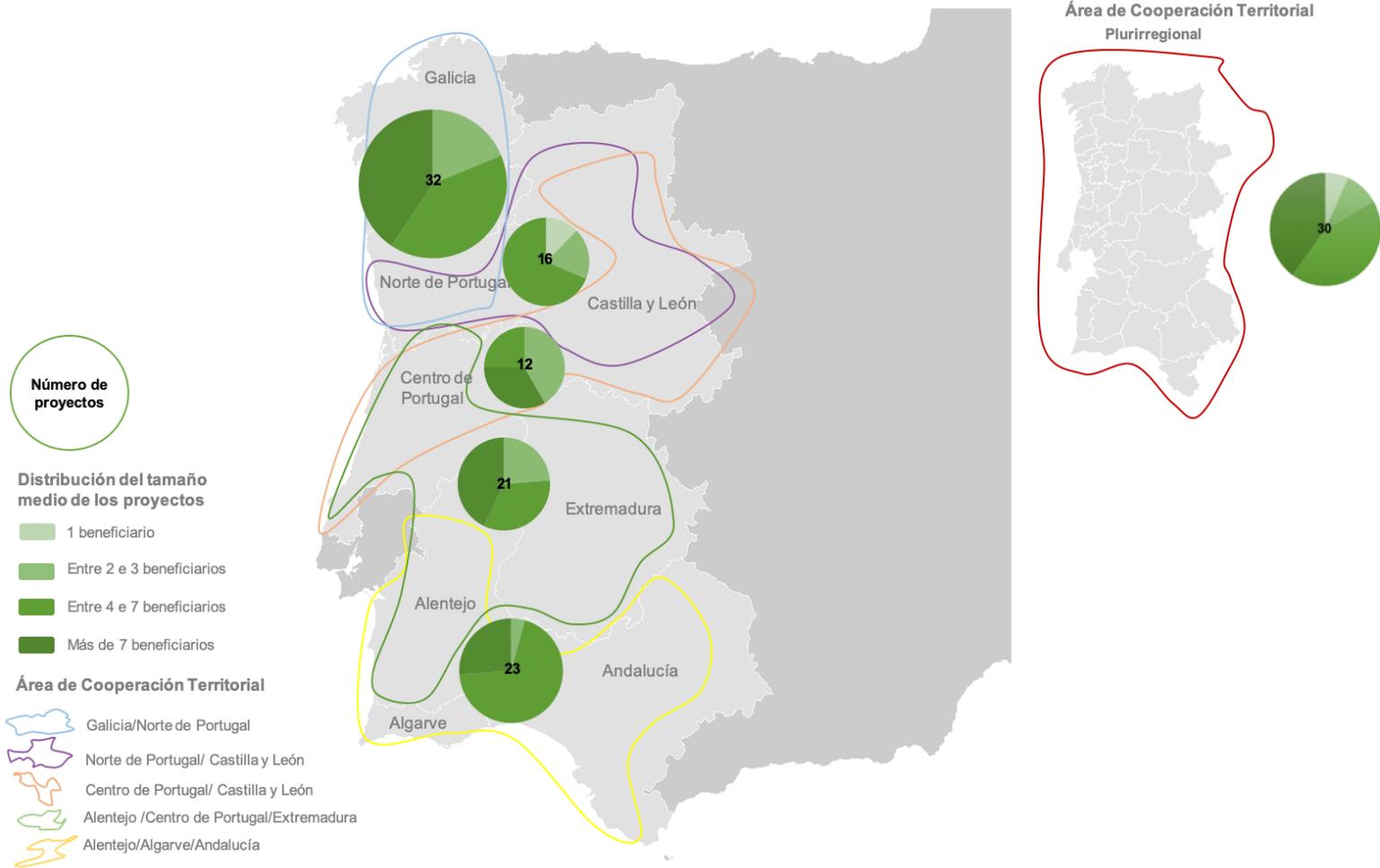
El 67,1% de los proyectos se desarrollan con agentes institucionales y del conocimiento y tecnológico, gracias a las numerosas infraestructuras de investigación (centros de educación superior, centros de investigación, centros y parques tecnológicos) existentes en el territorio.

En el área de cooperación **Centro de Portugal/ Castilla y León**, en la primera convocatoria del POCTEP, se desarrollan 12 proyectos con 68 agentes y una ayuda aprobada de 10.941.923,40€.

En esta zona la cooperación se basa en la movilización de los recursos de las capitales de provincia y zonas colindantes, y en su oferta tecnológica (Centros e Institutos Tecnológicos de Biología Molecular y Celular del Cáncer, Biología Funcional y Genómica, Recursos Naturales y Agrobiología y el Tecnológico Agrario).

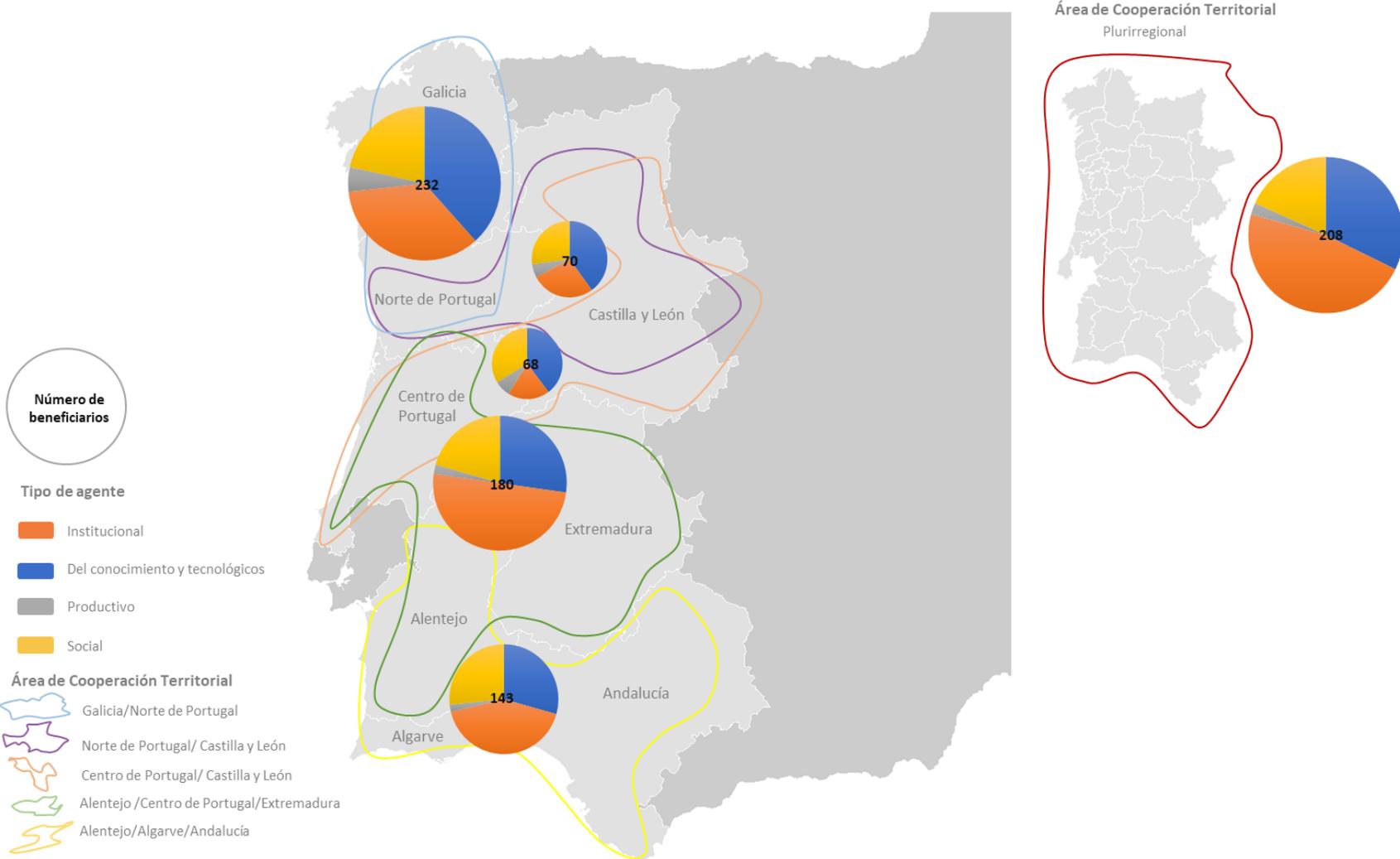
Los proyectos en esta ACT se han repartido de forma proporcional en todos los ejes del Programa, lo que sin duda contribuirá a mejorar su posición, en partenariados pequeños, con predominio de los de 2-3 y 3-4 beneficiarios, con mayor presencia de agentes institucionales y del conocimiento.

Mapa 1. Proyectos por tamaño y Área de Cooperación Territorial



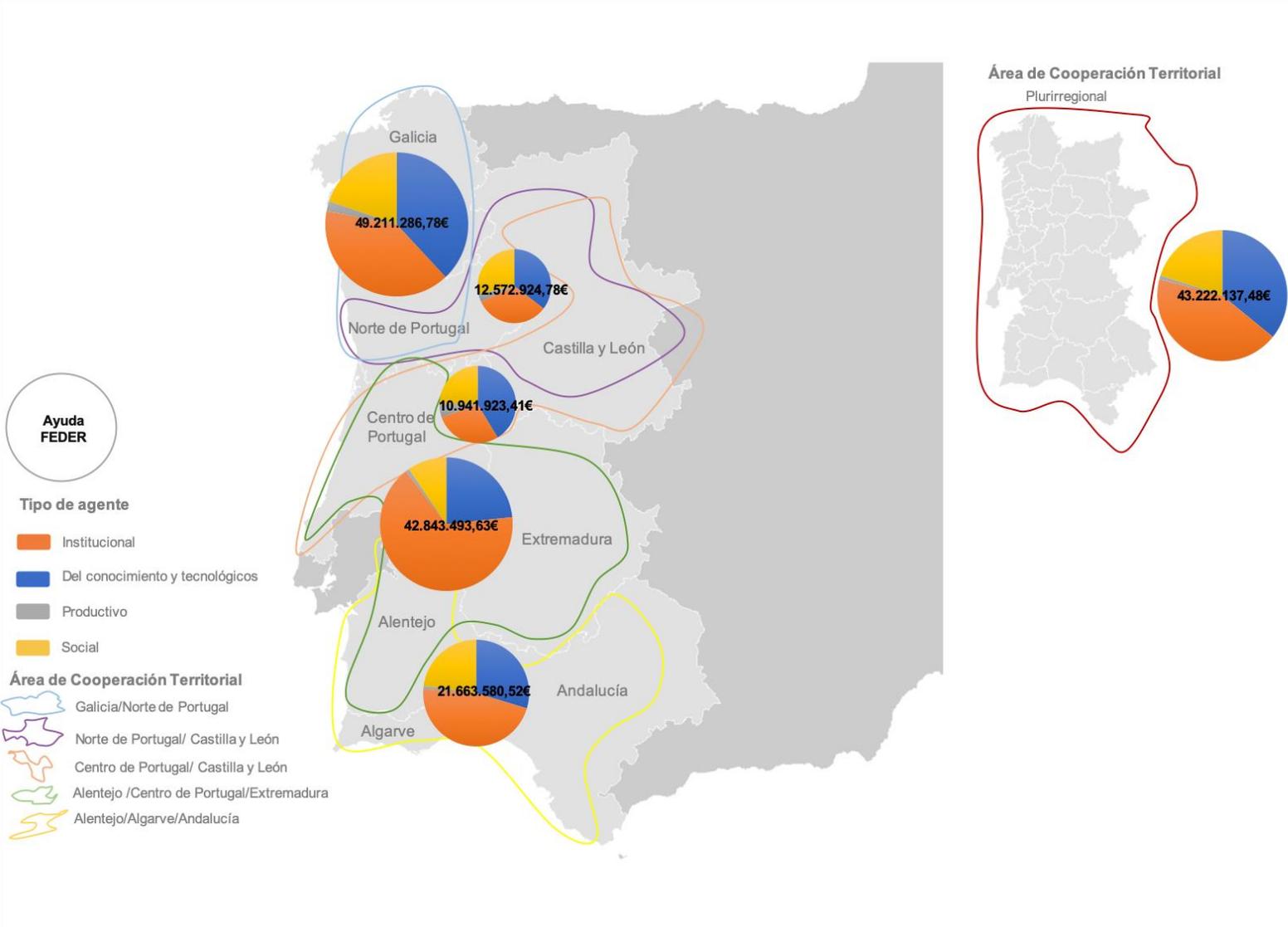
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Coopera 2020.

Mapa 2. Número de beneficiarios por tipo de agente y Área de Cooperación Territorial



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Coopera 2020.

Mapa 3. Ayuda FEDER por tipo de beneficiarios y Área de Cooperación Territorial



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Coopera 2020.

En el Área de Cooperación Territorial Plurirregional se encuadran los proyectos que pueden pertenecer a cualquier territorio NUTS 2 del POCTEP, en coherencia con la línea de Enfoque Integrado de Desarrollo Territorial, lo que genera sinergias entre las diferentes ACT que participan en el POCTEP.

Los proyectos Plurirregional del POCTEP aprobados (30), se localizan en un total de 10 NUTS2, y tan solo en 4 proyectos participan 5 o más NUTS2 dispersas por el territorio elegible, destacando la participación de Andalucía, Algarve y Norte de Portugal.

Tabla 10. Proyectos con mayor número de áreas integradas

Proyecto	Nº de áreas (NUTS2) integradas
0058_DESTINO_FRONTERA_6_E	7
0066_IDIAQUA_6_E	6
0263_RISCAR_6_P	6
0076_AGERAR_6_E	5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Cooperera 2020.

Los proyectos Plurirregionales en los que participan socios de 4 áreas NUTS2 (9), establecen dinámicas de proximidad, donde las alianzas habituales se producen en áreas próximas de Galicia- Norte de Portugal- Castilla y León- Centro de Portugal, y Andalucía- Algarve- Alentejo-Extremadura.

Sin embargo, en otros proyectos conformados por socios de 4 NUTS si se han dado otro tipo de relaciones no basadas en la cooperación transfronteriza directa:

- 0048_REINNOVA_6_P, que incluye a socios de Castilla y León- Extremadura- Centro de Portugal y Alentejo.
- 0254_SABOR_SUR_6_E configurado por socios de Andalucía- Algarve- Alentejo y Norte de Portugal.

Un total de 10 proyectos están integrados por 3 NUTS2 diferentes, de los que todas las combinaciones se han establecido por relaciones de proximidad, especialmente entre Castilla y León, Norte y Centro de Portugal.

Los partenariados más pequeños de los proyectos Plurirregionales se configuran de la siguiente forma:

- Tres proyectos en áreas que constituyen ACT: Norte de Portugal y Castilla y León, y Galicia y Norte de Portugal:
 - 0034_RISC_ML_6_E
 - 0083_CRD_6_E
 - 0427_EMPRETIC_6_E
- Dos proyectos Plurirregional en el que solo participa un socio, 0300_NANOGATEWAY_6_P cuyo beneficiario es el Laboratorio Ibérico Internacional de Nanotecnología (INL) y el 0322_E_DOURO_EXP_6_E, de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial Duero-Douro.

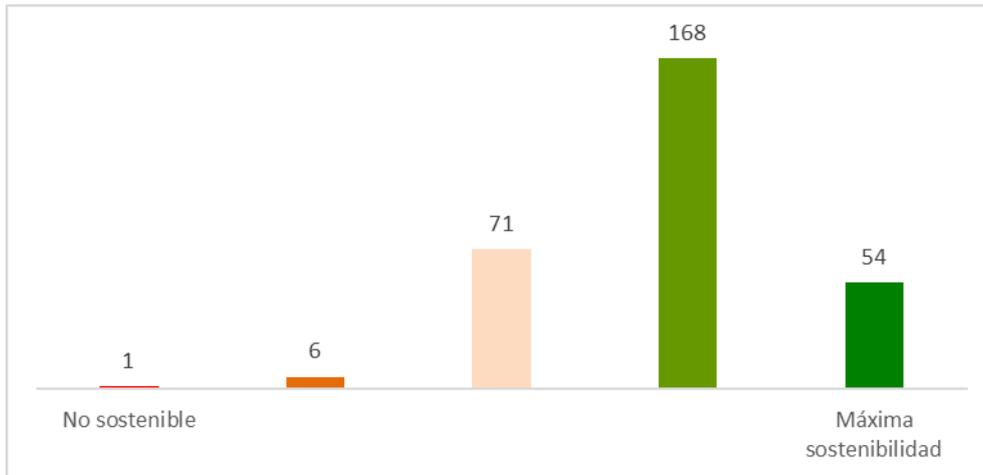
3.4. Sostenibilidad de los proyectos

Un aspecto clave de la participación e interrelación de los agentes, y de su efecto en el territorio, es la sostenibilidad de los proyectos, entendida como la posibilidad de que los cambios que se deriven de la intervención puedan perdurar en el tiempo y con la misma, o incluso, mayor intensidad.

De esta forma, se consigue transformar las dinámicas territoriales de crecimiento, sostenibilidad e innovación, frente al efecto directo o de corto plazo que una inversión puede generar si no se asegura su sostenibilidad.

La mayoría de los beneficiarios que han respondido a la encuesta consideran que el proyecto es sostenible, y un escaso porcentaje se sitúan en las escalas más bajas.

Ilustración 36. Valoración sobre la Sostenibilidad del proyecto

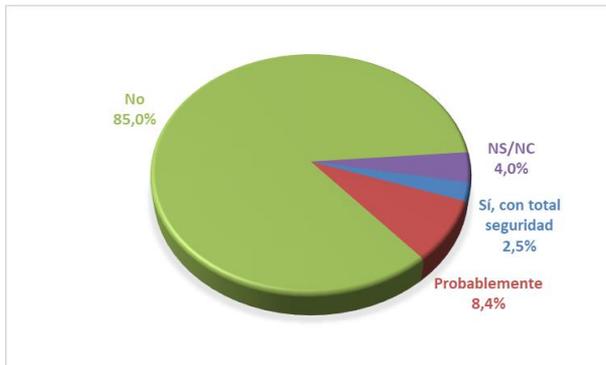


Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

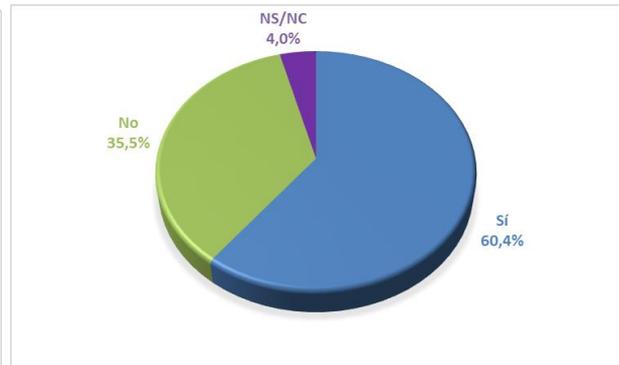
Ahora bien, esta sostenibilidad se entiende vinculada a la financiación de la Unión Europea, tanto para el logro de los efectos del proyecto, en un 80% de los casos los beneficiarios declaran que no se hubieran logrado los mismos resultados sin el apoyo del POCTEP, como para asegurar su permanencia en el tiempo.

Ilustración 37. Dependencia de la financiación de la Unión Europea

¿Mismos efectos sin apoyo financiero del POCTEP?



Financiación UE como elemento de sostenibilidad



Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

3.5. Análisis de la integración de la perspectiva de género

A pesar de los avances en materia de integración social y económica que han venido teniendo lugar en las sociedades modernas durante las últimas décadas, aún perviven diferencias de género en general y, en particular, con relación al reconocimiento y aceptación de la contribución de la mujer al desarrollo social, cultural y económico de nuestras comunidades. De hecho, su posición dentro de los procesos económicos está aún muy por debajo de su potencial y capacidad y sigue siendo inferior al que ocupan los hombres.

Por ello, es clave la integración de la perspectiva de género de forma transversal en la planificación de la intervención pública, siguiendo el denominado enfoque de mainstreaming de género, que asume como esencial para la consecución de la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres la integración del enfoque de género en todos los programas públicos y en todas las fases de intervención.

En esta evaluación se tendrá en cuenta la incorporación efectiva de las orientaciones de la *Guía para Incorporar el Enfoque de Género en la Información y Comunicación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos 2014-2020*, de la Red de Políticas de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

El enfoque género, tal y como esta Guía establece, es *una categoría de análisis e interpretación de la realidad, que posibilita detectar los desequilibrios, las desigualdades y los factores de discriminación, así como el tipo de relaciones sociales que se producen entre mujeres y hombres (denominadas relaciones de género)*.

La valoración de las UC es que la integración de la perspectiva de género ha sido satisfactoriamente introducida en la fase del análisis de necesidades y diagnóstico de los proyectos, aportando información desagregada por sexo e identificando las brechas de género existentes.

Por otro lado, en el formulario de la convocatoria de ayudas se contempla en el apartado 1.3.5 la valoración del su efecto positivo o neutro del proyecto en relación con su contribución a la igualdad entre mujeres y hombres y a la igualdad de oportunidades y no discriminación.

Tabla 11. Contribución de los proyectos a la igualdad según formulario de candidatura

		Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4
Igualdad entre mujeres y hombres	Nº proyectos con impacto neutro	2,9%	0,0%	23,5%	13,6%
	Nº proyectos con impacto positivo	97,1%	100,0%	76,5%	86,4%
Igualdad de oportunidades y no discriminación	Nº proyectos con impacto neutro	11,4%	7,7%	19,6%	18,2%
	Nº proyectos con impacto positivo	88,6%	92,3%	80,4%	81,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Coopera 2020.

En todos los ejes se valora que la mayoría de los proyectos contribuyen con un impacto positivo a la igualdad de género y trato, especialmente en el Eje 2 y Eje 1.

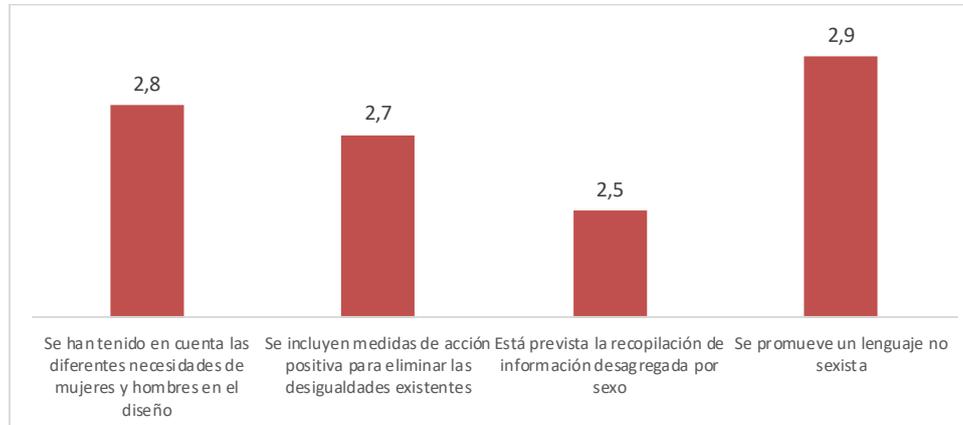
Además de esta clasificación, se solicita una descripción de la contribución que, en la mayoría de los casos, se trata de frases generales que no concretan cómo los proyectos mejoraran las condiciones para la igualdad efectiva, o una declaración de intenciones sobre emplear criterios que garanticen la igualdad conforme a la legislación vigente.

En los proyectos de los Ejes 2 y 1 si se especifica en mayor medida los colectivos destinatarios, desagregando por sexo tanto la situación de partida, como los objetivos a alcanzar.

Atendiendo a los resultados de la encuesta, en opinión de las entidades beneficiarias, salvo la promoción del uso de un lenguaje no sexista, el resto de los elementos que aseguran que se integra el principio de igualdad entre hombres y mujeres esta poco desarrollados en el POCTEP y los proyectos aprobados en la primera convocatoria.

Al no contemplar claramente el programa las diferentes necesidades de mujeres y hombres se obvian las brechas de género, así como los obstáculos y barreras a la participación y representatividad e las mujeres frente a los hombres.

Ilustración 38. Valoración de la integración de la igualdad de género en el diseño del POCTEP



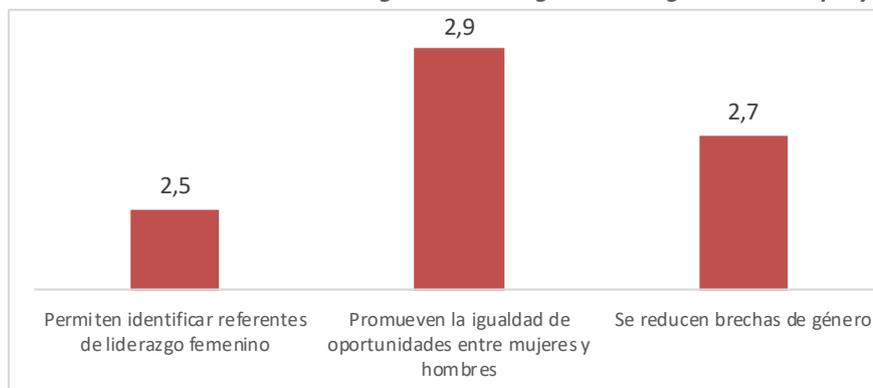
Puntuación promedio en una escala donde 1 es Totalmente en desacuerdo y 4 Totalmente de acuerdo.

Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

La no desagregación de la información por sexo oculta las diferencias de participación entre mujeres y hombres, y no permite contar con información de calidad para la toma de decisiones.

En congruencia con esa valoración, se considera que los proyectos puestos en marcha no están contribuyendo en gran medida a identificar referentes de liderazgo femenino en el territorio, que podrían servir para motivar e impulsar una mayor presencia de mujeres, especialmente en sectores donde suelen estar infrarrepresentadas, como es el caso de las tecnologías, o sectores primarios de actividad económica.

Ilustración 39. Valoración de la integración de la igualdad de género en los proyectos



Puntuación promedio en una escala donde 1 es Totalmente en desacuerdo y 4 Totalmente de acuerdo.

Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

En general, las UC estiman que la promoción de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres ha estado limitada por no haber una asignación FEDER específica, aunque sí se aprecian avances significativos en igualdad de oportunidades y trato no discriminatorio en el área de cooperación del POCTEP.



Ha habido una evolución positiva, sobre todo en el sector académico y universitario donde la presencia de las mujeres es más significativa. En otros sectores como el empresarial y las pymes habría que implementar medidas concretas de conciliación, discriminación positiva, lucha contra la brecha salarial, etc., así como un seguimiento posterior de estas medidas.

4. ACTUALIZACIÓN DE DATOS MEDIOAMBIENTALES

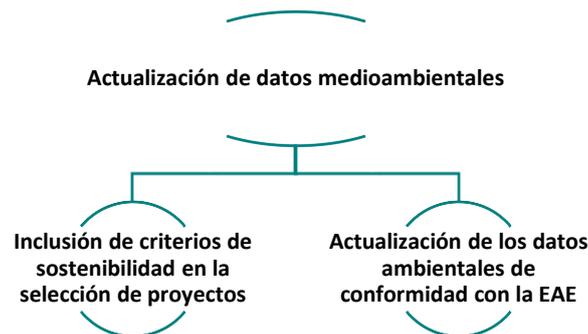
El desarrollo sostenible es uno de los principios horizontales de la Unión Europea, tal y como se recoge en el artículo 8 del Reglamento (UE) N° 1303/2013:

“Los objetivos de los Fondos EIE se perseguirán de conformidad con el principio de desarrollo sostenible y con el fomento por parte de la Unión del objetivo de conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente”. También indica que “los Estados miembros y la Comisión velarán por que en la preparación y la ejecución de los acuerdos de asociación y los programas se promuevan los requisitos de protección medioambiental, la eficiencia de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, la biodiversidad, la capacidad de adaptación frente a los desastres y la prevención y gestión de riesgos”.

Por su parte, la Directiva de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) (2001/42/EC) requiere que los efectos ambientales significativos de la ejecución de un programa sean objeto de seguimiento o vigilancia de modo que se identifiquen los posibles efectos adversos imprevistos, facilitando la adopción de las acciones correctoras pertinentes.

Para analizar esta dimensión en el POCTEP 2014-2020 se revisan dos aspectos claves: la Inclusión de criterios de sostenibilidad en la selección de proyectos y la actualización de datos ambientales, conforme la EAE:

Ilustración 40. Esquema de actualización de datos medioambientales



Fuente: Elaboración propia.

4.1. Integración de criterios de sostenibilidad para la selección de proyectos

En el informe de evaluación intermedia del POCTEP 2007-2013 ya se recogía la necesidad de que en la selección e implementación de las operaciones se emplearan criterios eficaces que posibilitaran una elección óptima de los mejores proyectos, tanto desde el enfoque de la cooperación transfronteriza, como del impulso al desarrollo territorial. En concreto se recomendaba:

- Incorporar elementos de integración ambiental en el proceso de selección de proyectos en las convocatorias.
- Valorar, durante las convocatorias, la necesidad de realizar una Evaluación de Impacto Ambiental en aquellos proyectos que lo requieran de acuerdo con la Directiva 2011/92/UE.
- Aprovechar las lecciones aprendidas durante el período 2007-2013 con relación a los criterios de selección, tales como prestar atención particular en la valoración de proyectos que afecten a espacios y recursos incluidos en Red Natura 2000.

En el marco 2014-2020 se han incorporado las tres recomendaciones con relación a los criterios ambientales recogidos en los formularios de inscripción.

Tabla 12. Cuestiones de los formularios con relación a principios horizontales e impacto ambiental

1.3.5 PRINCIPIOS HORIZONTALES		
Desarrollo sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • Neutro • Efecto positivo • Efecto negativo 	Descripción de la contribución
1.3.7 IMPACTO AMBIENTAL		
LOCALIZACIÓN EN RED NATURA 2000		
¿Está el proyecto localizado en un área que forme parte de Red Natura 2000?		SI/NO
DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL		
¿Es necesaria una Declaración de Impacto Ambiental?		SI/NO
Declaración de Impacto Ambiental		
¿Contribuye al Cambio Climático?		SI/NO

Fuente: Elaboración propia a través de Formularios de Proyectos del POCTEP 2014-2020.

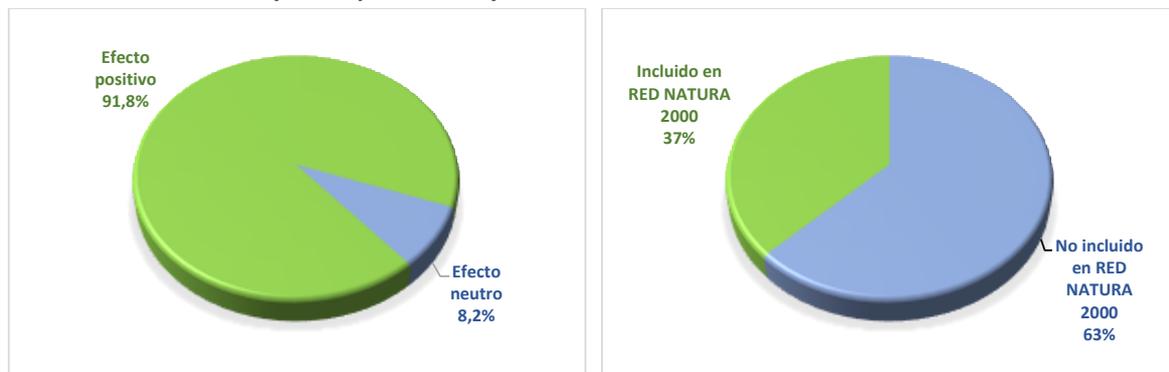
No obstante, existe una mayor especificidad en la definición de los criterios, según la EAE, pero aún no se han incorporado estos elementos al proceso de valoración de los proyectos.

- Proyectos que planteen o difundan innovaciones con objetivos de sostenibilidad, en temas ambientales para la frontera.
- Valoración positiva de proyectos dentro de espacios ambientales protegidos que cuenten con figuras de ordenación ya elaboradas.
- Fomento de proyectos que incluyen aspectos de participación pública y de transparencia de la información, especialmente de carácter ambiental.
- Consideración positiva de los proyectos que se hayan integrado en planificaciones estratégicas regionales o nacionales, y que hayan contado o vayan a contar con una evaluación ambiental.
- Valoración positiva de los proyectos que integren objetivos y criterios ambientales.

Inclusión de los criterios de sostenibilidad en los proyectos

Conforme los BP declaran en los formularios de las candidaturas, 91,8% de los proyectos tendrá efectos positivos sobre el desarrollo sostenible, frente a un escaso 8,2% que cree que los efectos serán neutros ya que su actividad no tiene relación directa con el medio ambiente, aunque ejecutaran los proyectos de forma sostenible. Además, un 37% de los proyectos se desarrollan en espacios incluidos en la Red Natura 2000.

Ilustración 41. Proyectos que contribuyen al desarrollo sostenible e incluidos en la Red Natura



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Coopera 2020.

Por su parte, las UC opinan que se ha mejorado la integración del enfoque de desarrollo sostenible en relación con los recursos disponibles, sobre todo para la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático.

La Red Natura 2000 es una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad, compuesta por de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), de acuerdo con la Directiva Hábitat, y de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) designadas en virtud de la Directiva Aves, cuya finalidad es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los tipos de hábitat en Europa, contribuyendo a detener la pérdida de biodiversidad. Es el principal instrumento para la conservación de la naturaleza en la Unión Europea.

El 62,7% de los proyectos aprobados en la primera convocatoria del POCTEP no se desarrollan en espacios de la red ecológica, mientras que el 37,3% restante si lo hacen en zonas con figuras de protección.

En cuanto al detalle de la afectación del proyecto a la Red las respuestas han sido diversas: en algunos casos se ha indicado la figura de protección ecológica, en otros se delimita en mayor medida la zona, y en otros se especifican efectos indirectos por la relación de los proyectos con zonas incluidas en la Red.

Por su parte, la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), dentro del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (RD 1/2008), y conforme A la Directiva 2011/92/UE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, supone el pronunciamiento de la autoridad competente de medio ambiente en respecto a los efectos ambientales previsibles, la conveniencia o no de realizar la actividad proyectada y, en caso afirmativo, las condiciones que deben establecerse en orden de la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales.

En los formularios se debe incluir si *Es necesaria una declaración de impacto ambiental*, situación que se ha dado en 4 de los 134 proyectos aprobados en la primera convocatoria del POCTEP, en los que además se realizan alteraciones en el territorio que pueden tener un impacto negativo en el ambiente, con el añadido de que 3 de ellos se encuentran bajo figuras de protección.

Tabla 13. Proyectos para los que es necesaria una DIA

Eje	Proyecto	Red Natura	Descripción
3	0008_ECO2CIR_4_E	No incluido en Red Natura 2000	Realizarán una infraestructura que permitirá la instalación de bañeras/contenedores para el depósito de residuos que debe estar sometida a la Autorización Ambiental Unificada.
3	0016_MIGRA_MINO_MINHO_1_E	Incluido en Red Natura 2000	Informe Ambiental por parte de las Autoridades de Gestión de Conservación de la Naturaleza DXCN (España) ICNF (Portugal) Acciones de permeabilización y eliminación de obstáculos.
3	0061_RAIA_TERMAL_1_E	Incluido en Red Natura 2000	DIA porque un número importante de actuaciones como rehabilitación de espacios naturales y construcciones se encuentran bajo figura de protección.
3	0068_REDTI_4_E	Incluido en Red Natura 2000	DIA para la construcción de un puente sobre el río Sever.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Cooperera 2020.

El último aspecto que se incluye en los formularios es la contribución al cambio climático. La Unión Europea es líder mundial en la lucha contra el cambio climático, y su inclusión en Planes y Programas se está llevando a cabo de manera sistemática. Las regiones de la UE, y en particular sus ciudades, son responsables de un 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero (AEMA, Agencia Europea Medioambiental).

Como se pone de manifiesto en el V Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), la principal causa de agravamiento de la crisis climática es la acción antrópica, cuyas actividades generan gases de efecto invernadero (GEI), además de degradar los ecosistemas sobre los que pueden influir.

En el formulario de la convocatoria de ayudas se contempla en el apartado 1.3.7 la valoración de los proyectos en relación con su contribución a la lucha contra el cambio climático. En promedio, un 25,3% de los proyectos afirman que sí tienen un efecto en esta dimensión.

Tabla 14. Contribución de los proyectos a la lucha contra el cambio climático según formulario de candidatura

		Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4
Lucha contra el cambio climático	Nº proyectos que luchan contra el cambio climático	14,3%	7,7%	52,9%	0,0%
	Nº proyectos que no contribuyen a la lucha contra el cambio climático	85,7%	92,3%	47,1%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Coopera 2020.

Sin embargo, el comportamiento por ejes es desigual, ya que en el Eje 4 no se registra ningún proyecto que favorezca la lucha contra el cambio climático, y en los Ejes 1 y 2 el porcentaje de proyectos que sí contribuyen es baja (<15,0%).

El Eje 3, *Crecimiento sostenible a través de una cooperación transfronteriza por la prevención de riesgos y la mejora de la gestión de los recursos naturales*, es en el que se encuentra un mayor porcentaje de proyectos que efectivamente contribuyen a la lucha contra el cambio climático, un 52,9%.

En todos los Ejes debería mejorar el porcentaje de proyectos que sí tienen una contribución a la lucha contra el cambio climático, incluido el Eje 4. En este sentido, se tendría que proponer la revisión del Reglamento de Ejecución (UE) nº 215/2014, donde se establecen los campos de intervención relacionados con los objetivos de cambio climático, para de forma más amplia incluir acciones que puedan desarrollar las administraciones e instituciones públicas para la lucha contra el cambio climático (por ejemplo, medias de eficiencia energética en edificios, consumo responsable, fomento de la movilidad sostenible, etc.).

Tabla 15. Campos de intervención del POCTEP en relación con el cambio climático

Campos de intervención	
021	Gestión del agua y conservación del agua potable (incluyendo la gestión de las cuencas fluviales, suministro de agua, medidas específicas de adaptación al cambio climático, medición por zona y consumidor, sistemas de tarificación y reducción de escapes).
044	Sistemas de transporte inteligentes (incluyendo la introducción de la gestión de la demanda, los sistemas de telepeaje y los sistemas informáticos de información y control).
065	Infraestructuras y procesos de investigación e innovación, transferencia de tecnología y cooperación en empresas centradas en la economía con bajas emisiones de carbono y en la resistencia al cambio climático.
068	Eficiencia energética y proyectos de demostración en las PYME y medidas de apoyo.
084	Prevención y controles integrados de la contaminación.
086	Protección, restauración y uso sostenible de los espacios Natura 2000.
087	Medidas de adaptación al cambio climático y prevención y gestión de riesgos relacionados con el clima, como la erosión, los incendios, las inundaciones, las tormentas y las sequías, incluida la sensibilización, la protección civil y los sistemas e infraestructuras de gestión de catástrofe.
090	Rehabilitación de zonas industriales y terrenos contaminados.

Fuente: Reglamento de Ejecución (UE) nº 215/2014.

Valoración del criterio de sostenibilidad

A la hora de valorar las candidaturas se empelan los **Criterios de evaluación de la calidad**, que determinan el nivel de contribución de cada proyecto a la consecución de los objetivos del Programa y sus resultados, considerando los principios rectores y criterios específicos para la selección de operaciones previstos para cada prioridad de inversión (PI).

Con relación al parámetro de desarrollo sostenible, solo se puntúa con 4 de 100 la contribución positiva del proyecto a los principios horizontales del programa y la integración de elementos medioambientales.

Tabla 16. Puntuación máxima de los criterios ambientales

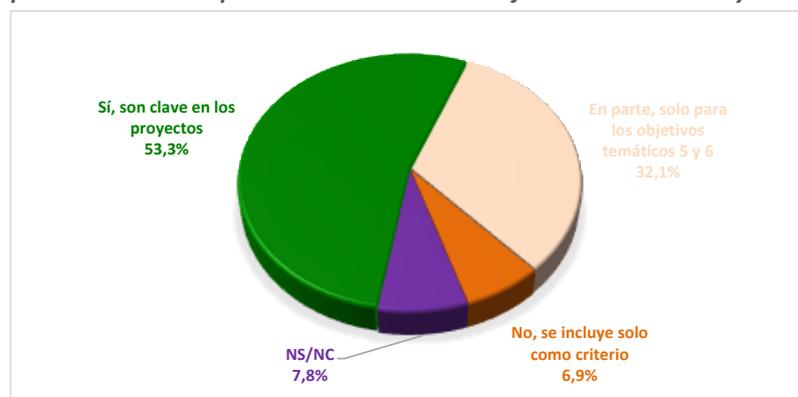
Bloques	Preguntas de evaluación, ¿En qué medida el proyecto...	A realizar por	Puntuación máxima
Contexto del proyecto: estrategia y relevancia	El proyecto aporta una contribución positiva a los principios horizontales del Programa (desarrollo sostenible, igualdad de oportunidades y no discriminación, igualdad entre hombres y mujeres), con especial relevancia de la integración de elementos medioambientales.	UC	4

Fuente: Elaboración propia a través del EAE del POCTEP.

Este peso del criterio se considera escaso, teniendo en cuenta la proporcionalidad de la importancia estrategia de la dimensión para el conjunto del programa. Esta conclusión la refuerza la visión de las entidades beneficiarias que, en su mayoría, afirman que los aspectos medioambientales deben ser clave en las fases de evaluación y selección de proyectos.

Un 6,9% considera que se incluyen solo como un criterio, y por lo tanto no son suficientemente considerados y abordados.

Ilustración 42. Importancia de los aspectos ambientales en las fases de evaluación y selección de proyectos



Fuente: Encuestas a beneficiarios 1era Convocatoria del POCTEP 2014-2020.

4.2. Actualización de los datos ambientales de conformidad con la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es un instrumento previsto en la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, transpuesta a la legislación nacional mediante la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuyo objetivo es garantizar un alto nivel de protección del medio ambiente y la consideración de las cuestiones medioambientales a la hora de elaborar, adoptar y ejecutar planes y programas públicos.

La integración del sistema de seguimiento ambiental en el sistema general de intervención pública permite:

- 
- Generar sinergias entre los indicadores de productividad y el sistema de seguimiento ambiental*
 - Garantizar un manejo eficiente de los indicadores*
 - Garantizar que se dispone de información actualizada del impacto del POCTEP en el medio ambiente*

En la EAE se contempla un conjunto de indicadores ambientales de los que forman parte los indicadores de productividad y resultados del POCTEP, y otro conjunto de indicadores complementarios para valorar la dimensión medioambiental.

De forma general, es necesario indicar la complejidad de la actualización de los indicadores por la falta de referencias homogéneas, actualizadas y estables que permitan la comparación en el tiempo de las mismas variables.

Para los indicadores cuyos datos están más desactualizados se han propuesto otros más accesibles, que aporten valores de referencia sobre la situación ambiental de la región de estudio y cuente con actualizaciones periódicas.

No obstante, es importante reseñar que un solo indicador difícilmente puede mostrar la situación y evolución de variables que miden realidades afectadas por múltiples dimensiones. En este sentido, los indicadores propuestos solo son una aproximación que permite valorar de forma parcial el efecto del Programa en el desarrollo sostenible.

La medición de riesgos y vulnerabilidades ambientales no se pueden basar en la actualización y consulta de un solo indicador por temática, pues la información debe contrastarse a través de, al menos, dos indicadores por sección o temática que verifiquen el resultado. No se puede obviar ni perder la referencia metodológica en la que se basa la medición de indicadores de impacto ambiental, dónde para clasificar y medir los riesgos ambientales se deben identificar los impactos que pueden provocar en los ecosistemas naturales y urbanos. Los impactos se identifican y clasifican en función del nivel de intensidad y frecuencia con la que se dan. Por ello, necesitamos indicadores que nos den información sobre estas dos variables al respecto.

Ejemplo: Calidad del aire

- Actualmente se mide en función del nº de días del ozono troposférico que supera los 120 $\mu\text{g}/\text{m}^3$.
- Este indicador se debería contrastar como mínimo con el siguiente, el % de la población del territorio objeto de estudio expuestas a niveles insalubres de este contaminante.
- Y para ser más exhaustivos se podría usar incluso un tercero que nos indique: del % de población afectada (cuántas han sufrido trastornos de salud y/o han fallecido).

Tabla 17. Indicadores para el sistema de seguimiento ambiental del POCTEP 2014-2020

OE	Ámbito	Indicador		Valor referencia ¹	Valor actualizado ¹	Meta 2023	Tipo de indicador	
OE. 5B	Gestión y prevención de riesgos	Población que se beneficia de medidas de protección contra las inundaciones		322.760	1.058.506	1.938.922	Productividad	↑
		Población que se beneficia de medidas de protección contra los incendios locales	Nº	557.431	1.998.214	1.938.922	Productividad	↑
	Vegetación, fauna, ecosistemas, biodiversidad	Nº de los incendios forestales activos con duración superior a 24h	Nº	209	-	104	Resultado	-
		NI: Nº de incendios de >1Ha	Nº	3.662	3.462	2.197	Resultado	↑
	Paisaje y patrimonio cultural y natural	Nº de visitas previstas a lugares pertenecientes al patrimonio cultural y natural y atracciones subvencionados.	Nº	141.427,0	333.119,0	163.039,0	Productividad	↑
	Vegetación, fauna, ecosistemas, biodiversidad	Superficie de hábitats subvencionados para alcanzar un mejor estado de conservación	Ha.	12.950,7	338.585,2	276.683,0	Productividad	↑
OE. 6E	Aire, clima	Nº medio de días/año concentración atmosférica de ozono (O ₃) supera los 120 µg/m ³ en las principales ciudades de la frontera	Nº	12	-	7	Resultado	-
		NI: Emisiones de CO ₂	kt	164.466	179.261	89.631	Resultado	↓
	Población y uso sostenible de los recursos naturales	Espacios al aire libre creados o rehabilitados en zonas urbanas	m ²	1.339,0	102.649,0	142.916,0	Productividad	↑
Capacidad adicional de reciclado de residuos		Tn	115	9.190	231,0	Productividad	↑	
OE.6F	Población y uso sostenible de los recursos naturales	Población adicional beneficiada por una mejora del suministro de agua	Nº	0	750	18.006	Productividad	↑

Nota 1: Diversos años.

Fuente: Elaboración propia a través del POCTEP, IEA 2018 y otras fuentes.

Objetivo específico 5B. Gestión y prevención de riesgos

Gestión y prevención de riesgos

Con el indicador *Población que se beneficia de medidas de protección contra las inundaciones y contra los incendios*, se estima el aumento de resiliencia territorial para dos de los riesgos ambientales que más pérdidas causan: inundaciones e incendios, permitiendo valorar cómo se desarrolla el sistema de gestión de catástrofes y se mejora la capacidad de respuesta ante estos efectos adversos.

Se observa un elevado avance en ambos indicadores *Población que se beneficia de medidas de protección contra las inundaciones* y *Población que se beneficia de medidas de protección contra los incendios locales*, tanto respecto al valor de referencia como con relación a la meta 2023.

Tabla 18. Indicadores ambientales del OE 5B. Gestión y prevención de riesgos

INDICADOR	Valor de referencia. 2017	Logro 2018	% Logro	Meta 2023	% avance 2023	Fuente	Tipo de indicador
Población que se beneficia de medidas de protección contra las inundaciones	322.760	1.058.506	328,0%	1.938.922	54,6%	IAE POCTEP 2018	Productividad
Población que se beneficia de medidas de protección contra los incendios locales	557.431	1.998.214	358,5%	1.938.922	103,1%		Productividad

Fuente: Elaboración propia a través del IAE 2018 del POCTEP.

Vegetación, fauna, ecosistemas y biodiversidad

La Estrategia de la UE sobre biodiversidad tiene como objetivo detener la pérdida de biodiversidad y degradación de los servicios ecosistémicos, así como su restauración. Para medir este hecho se ha establecido el indicador *Número de los incendios forestales activos con una duración superior a 24h*, que parte de una meta en 2012 de 209 incendios y para el que se espera en 2023 que se alcancen 104.

El dato más actualizado que se obtiene de este indicador, según las fuentes oficiales disponibles, es de 2015, y se eleva a 292, por lo que la situación ha empeorado respecto a 2012. Las dificultades para la actualización del indicador no permiten evaluar la incidencia del POCTEP.

Tabla 19. Indicadores ambientales del OE 5B. Vegetación, fauna, ecosistemas y biodiversidad

INDICADOR	Valor de referencia 2012	Logro a 2015	% Logro	Meta 2023	% avance 2023	Fuente	Tipo de indicador
Número de los incendios forestales activos con duración superior a 24h	209	292	-	104	-	PNDR y MAPA	Resultados

Fuente: Elaboración propia a través del POCTEP.

Debido a la falta de actualización de la información correspondiente al indicador R005, conforme a la metodología inicial, se propone un nuevo indicador cuyos datos de referencia facilitan un seguimiento más continuado y actualizado en el tiempo, *Nº de incendios > 1Ha*, y que permite medir la incidencia en el territorio en relación con la superficie que queda afectada y por lo tanto el daño a nivel ecosistémico y económico.

Para establecer la meta a 2023, se ha considerado el mismo porcentaje de disminución que estaba previsto en el indicador anterior (40%).

Tabla 20. Propuesta de Indicadores ambientales del OE 5B. Vegetación, fauna, ecosistemas y biodiversidad

Cód.	Descripción	Fuente de información	Ámbito	Valores base		Valor objetivo (2023)	Valores actualización evaluación intermedia		Valoración del avance		Tipo de indicador
				Año	Valor		Año	Valor	2018	2023	
NI	Nº de incendios >1Ha	ICNF (Portugal) y MITECO (España)	Portugal y España: NUTS2	2013	3.662	2.197	2017	3.462	-5,4%	57,6%	Resultados

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del ICNF: Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas del MITECO: Ministerio para la Transición Ecológica.

Los incendios forestales son uno de los factores de amenaza más graves del patrimonio natural, incluso para la vida humana y bienes materiales. Cada vez la extinción de los incendios es más exitosa, y por ello se reducen el número de hectáreas calcinadas, gracias a la mejora de la eficiencia de los servicios de emergencia. No obstante, este problema ocasiona el gasto de millones de euros por parte de administraciones estatales, autonómicas y locales en prevención y extinción de incendios.

El avance a la meta 2023 se puede considerar bajo, no obstante, los efectos de este tipo de medidas tienen más repercusión en períodos más extensos en los que se transforman tanto los procesos y protocolos institucionales de actuación, como los hábitos de la ciudadanía.

Objetivo específico 6C. Conservación, protección y fomento del paisaje y patrimonio cultural y natural

El impulso a la conservación, protección y fomento del paisaje y patrimonio cultural y natural provienen del Convenio Europeo del Paisaje y sitúa en el centro de la estrategia el entorno humano, y la expresión de biodiversidad por medio de su patrimonio natural y cultural.

En zonas fronterizas la valorización del turismo, como sector motor de la economía, obliga a una gestión sostenible de esta actividad. El indicador seleccionado para medir el efecto medioambiental es el *Aumento del número de visitas previstas a lugares pertenecientes al patrimonio cultural y natural y atracciones subvencionado*, que a 2018 ha superado la meta prevista para el 2023.

Tabla 21. Indicadores ambientales del OE 6C.

INDICADOR	Valor de referencia. 2017	Logro 2018	% Logro	Meta 2023	% avance 2023	Fuente	Tipo de indicador
Aumento del número de visitas previstas a lugares pertenecientes al patrimonio cultural y natural y atracciones subvencionados.	227.792	398.247	174,8%	163.029	244,3%	IAE POCTEP 2018	Productividad

Fuente: Elaboración propia a través del IAE 2018 del POCTEP.

Objetivo específico 6D. Protección y restablecimiento de la biodiversidad y del suelo

Vegetación, fauna, ecosistemas y biodiversidad

El avance hacia el objetivo específico 6D, de mejorar de la protección y gestión sostenible de los espacios naturales, se mide a través del indicador de *Superficie de hábitats subvencionados para alcanzar un mejor estado de conservación*, en el que se destaca el amplio cumplimiento del hito marcado para 2018, y también para 2023.

Tabla 22. Indicadores ambientales del OE 6D. Vegetación, fauna, ecosistemas y biodiversidad

INDICADOR	Valor de referencia. 2017	Logro 2017	% Logro a 2018	Meta 2023	% avance 2023	Fuente	Tipo de indicador
Superficie de hábitats subvencionados para alcanzar un mejor estado de conservación	7.321	315.631	4.311,3%	276.683	114,1%	IAE POCTEP 2018	Productividad

Fuente: Elaboración propia a través del IAE 2018 del POCTEP.

Objetivo específico 6E. Mejora del entorno urbano

Los principales mecanismos de contaminación atmosférica son los procesos industriales que implican combustión, tanto en industrias, como en automóviles y en calefacciones residenciales. A través de la Estrategia Europa 2020 los Estados miembros se comprometieron a la reducción de emisiones de efecto invernadero de un 20% sobre los niveles de 1990.

Aire, clima

El indicador seleccionado en la EAE para estimar el efecto en el aire y clima mide el número medio de días al año en los que la concentración atmosférica de ozono (O₃) supera los 120 microgramos por metro cúbico (µg/m³) en las principales ciudades de la frontera.

El dato más actualizado de este indicador, según la fuente de cálculo, es de 2013, por lo que no permite analizar los efectos del POCTEP en la reducción de la contaminación atmosférica.

Tabla 23. Indicadores ambientales del OE 6E. Aire y clima

INDICADOR	Valor de referencia. 2012	Logro a 2013	% Logro	Meta 2023	% avance 2023	Fuente	Tipo de indicador
Nº medio de días/año en los que la concentración atmosférica de ozono (O ₃) supera los 120 µg/m ³ en las principales ciudades de la frontera.	12	14	-	7	-	EUROSTAT	Resultado

Fuente: Elaboración propia a través del POCTEP.

Debido a la falta de actualización de los datos del indicador R008, conforma a la fuente inicial, se propone como indicador alternativo *Emisiones de CO₂* que proporciona información sobre las emisiones de dióxido de carbono totales (kt) en las áreas incluidas dentro del POCTEP (para Portugal del territorio nacional), y que son provocadas principalmente por la quema de combustibles fósiles y la producción de cemento.

El CO₂ es un gas fundamental para regular la temperatura de la superficie de la tierra y, por lo tanto, es responsable en parte del episodio actual de calentamiento global. Desde la Unión Europea se han establecido objetivos en cuanto a la reducción de gases de efecto invernadero, a largo plazo (2050) un 80-95% menos emisiones.

Para establecer la meta a 2023, se ha considerado el mismo porcentaje de disminución que estaba previsto en el indicador anterior (45%).

Las emisiones de CO₂ han aumentado en un 8,2% respecto al año de referencia, por lo que es necesario reformar las medidas tendentes a la lucha contra el cambio climático incluidas en el POCTEP.

Tabla 24. Propuesta de Indicadores ambientales del OE 6E. Aire y clima

Cód.	Descripción	Fuente de información	Ámbito	Valores base		Valor objetivo (2023)	Valores actualización evaluación intermedia		Valoración del avance		Tipo de indicador
				Año	Valor		Año	Valor	2018	2023	
NI	Emisiones de CO ₂ (kt)	Base de datos Portugal Contemporáneo y MITECO (España)	Portugal: nacional España: NUTS2	2013	164.466	89.631	2017	179.261	8,2%	83,5%	Resultado

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos Portugal Contemporáneo (Portugal) y MITECO (España).

A 2023 el avance es moderado, aunque se espera que los proyectos que se están desarrollando en este OE tengan efectos en la mejora de la calidad del aire y clima a más largo plazo.

Población y uso sostenible de los recursos naturales

El indicador empleado para medir el avance de esta dimensión, *Espacios al aire libre creados o rehabilitados en zonas urbanas*, a 2018 registra un alto porcentaje de avance respecto al valor de referencia, y un buen ritmo respecto a la meta 2023.

Tabla 25. Indicadores ambientales del OE 6E. Población y uso sostenible de los recursos naturales

INDICADOR	Valor de referencia. 2017	Logro a 2018	% Logro	Meta 2023	% avance 2023	Fuente	Tipo de indicador
Espacios al aire libre creados o rehabilitados en zonas urbanas	1.339	102.649	7.666,1%	142.916	71,8%	IAE 2018	Productividad

Fuente: Elaboración propia a través del IAE 2018 del POCTEP.

Objetivo específico 6F. Fomento de tecnologías innovadoras para la mejora de la protección ambiental y la eficiencia de recursos

En 2050 la economía de la UE debe haber crecido de manera respetuosa contribuyendo a la transformación económica mundial. En el área de cooperación en la que se desarrolla el POCTEP existen carencias en infraestructuras de tratamiento y de gestión de residuos en selección y reciclaje, por lo que la estrategia debe guiarse hacia la reducción de su producción y hacia una gestión sostenible.

Población y uso sostenible de los recursos naturales

El indicador *Capacidad adicional de reciclado de residuos* ya ha alcanzado un total de 9.190tn/año, frente al objetivo de 231tn establecido a 2023, superando ampliamente la meta establecida para el 2023.

La *Población adicional beneficiada por una mejora del suministro de agua* alcanza únicamente a 750, una cifra muy alejada de la meta a 2023 (supone un 4% del total). Según el Informe Anual de 2018 la razón se debe a que en la 1ª convocatoria solo dos operaciones contribuyen a este indicador y ambas han sufrido retrasos en su ejecución.

Tabla 26. Indicadores ambientales del OE 6F. Población y uso sostenible de los recursos naturales

INDICADOR	Valor de referencia. 2017	Logro a 2018	% Logro a 2018	Meta 2023	% avance 2023	Fuente	Tipo de indicador
Capacidad adicional de reciclado de residuos	115	9.190	7.991,3%	231	3.978,4%	IAE 2018	Productividad
Población adicional beneficiada por una mejora del abastecimiento de agua	0	750	750%	18.006	4,17%		Productividad

Fuente: Elaboración propia a través del IAE 2018 del POCTEP.

Indicadores ambientales incluidos en la EAE

Además de los anteriores, la EAE recoge los siguientes indicadores ambientales, los cuales también tienen ciertas debilidades para completar el seguimiento ambiental debido a la ausencia de datos, complejidad de conformación del indicador y falta de actualización, y que por lo tanto no se consideran los más idóneos para realizar el seguimiento ambiental.

Tabla 27. Propuesta de indicadores para el sistema de seguimiento ambiental del POCTEP 2014-2020

OE	ÁMBITO	INDICADOR	Fuente	Unidad de medida	Año actualización	Valor actualizado
OE.6C	PAISAJE Y PATRIMONIO CULTURAL Y NATURAL	Evolución del patrimonio histórico protegido (inmuebles de interés cultural)	INE estatales	Nº	2016	13.737
OE. 6D	PAISAJE Y PATRIMONIO CULTURAL Y NATURAL	Porcentaje de LIC's con Planes de Gestión aprobados	MITECO, INE Portugal	%	2017	40,1
		Grado de naturalidad de los hábitats [Escala de 1 (mínimo) a 4 (máximo)]	Encuesta	%	2018	3,10
	SUELO ¹	Superficie de suelo afectada por la erosión	MITECO	Nº	2015	34,55
OE.6F	POBLACIÓN Y USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES	Tasa global de reciclado y valorización de residuos de envases	MITECO, INE Portugal	%	2010	68,8
		Porcentaje de masas de agua superficiales en buen o mejor estado	MITECO	%	2015	56,3
		Porcentaje de masas de agua subterráneas en buen o mejor estado	MITECO	%	2015	55,8
		Capacidad de tratamiento de aguas residuales urbanas	Urban Waster Water	Nº	2012	821

Fuente: Elaboración propia a través varias fuentes.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Conclusiones

Análisis del proceso de implementación del POCTEP

Proceso de convocatoria

Se considera que los instrumentos del POCTEP son pertinentes y adecuados para promover el desarrollo de iniciativas alineadas a los objetivos de la estrategia europea de cooperación transfronteriza, y que existe una alta correlación entre los ámbitos de ayuda y las necesidades reales de las entidades, lo que se refleja en los resultados de los proyectos.

El reparto presupuestario por ejes del POCTEP igualmente es coherente con la estrategia de cooperación transfronteriza como motor del desarrollo territorial, y con los requisitos de concentración temática, lo que se refleja en alta demanda de solicitudes de proyectos en todos los Ejes del POCTEP.

En cuanto al diseño de los instrumentos del POCTEP se sugiere revisar la posibilidad de *concretar las necesidades del territorio para centrar los proyectos e implicar a la población de la frontera*.

Por otra parte, se considera que las actividades de lanzamiento y formación han facilitado la preparación de las candidaturas proyectos, señalando las siguientes áreas de mejora:

- Realizar actividades de lanzamiento en todas las convocatorias.
- Replantear la planificación de las actividades para asegurar una mayor asistencia, buscando formatos más flexibles que permitan la participación a distancia.
- Dotar más recursos tutoriales *on line* para evitar la dificultad de acudir a las sesiones presenciales y poder revisar dudas en cualquier momento.

El resto de los elementos relativos al proceso de convocatoria han sido valorados positivamente por las UC y parte de los beneficiarios principales (acceso a la documentación, requisitos, plazos y mecanismo de subsanación), a excepción de la complejidad administrativa y la funcionalidad de la plataforma Cooperera 2020.

En general, y teniendo en cuenta que la encuesta se ha realizado solo a los BP de la primera convocatoria, se comprueba una aceptación media de la herramienta Cooperera 2020, sobre todo por los problemas de funcionamiento. Los aspectos que deberían revisarse son los siguientes:

- Reducción de la carga burocrática simplificando la gestión administrativa de la tramitación, que afecta especialmente a actores del medio rural o pequeñas entidades.
- Una mayor flexibilidad, sobre todo con relación al presupuesto de los proyectos.
- Mejoras para la presentación de los proyectos: plataforma.

Por último, el apoyo de las estructuras de gestión, tanto por parte de la SC como de las UC, para solucionar las dudas y problemas que se han tenido durante la fase de presentación de las candidaturas de los proyectos ha sido valorado muy positivamente en especial porque ha asegurado que se pudieran presentar en tiempo y forma.

Selección de proyectos

Los resultados de la encuesta realizada a los beneficiarios ponen de manifiesto la satisfacción de las entidades con la objetividad, claridad y facilidad de interpretación de los criterios de valoración de los proyectos respecto a los criterios establecidos. Las áreas de mejoras señaladas se refieren a los siguientes aspectos:

- Incentivar proyectos que incluyan actores representativos de la frontera que propongan acciones que muestren la importancia del territorio; “cerrar la convocatoria a la frontera”.
- Dar mayor relevancia al carácter innovador de los proyectos y la idoneidad de las directrices de desarrollo territorial.
- Incluir buenas prácticas para la integración efectiva de los principios horizontales de igualdad de oportunidades y desarrollo sostenible.

En relación con la resolución de la convocatoria, la principal demanda de todos los agentes es la mejora en los tiempos, para que la tardanza no repercuta en la viabilidad y alcance de los proyectos, y tratar de establecer una previsión de los plazos de evaluación para ajustar la planificación de los proyectos, sobre todo en caso de que sea necesario realizar alguna modificación.

Hay que tener en cuenta, además del volumen de solicitudes presentadas, que se optó por que muchas de las condiciones de admisibilidad pudieran ser objeto de subsanación o excluyentes, requiriendo una verificación manual que retrasó el proceso, y que se limitaron las causas de admisibilidad llevando muchos elementos de valoración a criterios de calidad.

También se propone mejorar los informes de valoración de las candidaturas para poder disponer de una información más clara y detallada que contribuyan a mejorar futuras propuestas.

Respecto al sistema de notificación, hay bastante acuerdo (más del 85% de los BP); sobre su idoneidad, aunque algunas entidades sugieren reforzar este proceso para evitar retrasos o indecencias que puedan afectar a los proyectos, sobre todo en la fase en la que se pueden hacer requerimientos de subsanación.

Gestión y seguimiento de los proyectos

El principal instrumento para la gestión de los proyectos es el Manual de Gestión (junto con la guía de preguntas frecuentes) que, según la mayoría de las entidades que han contestado a la encuesta, facilita las tareas ejecución, gestión financiera, seguimiento y evaluación de los proyectos.

Hay un consenso absoluto sobre el buen funcionamiento de la SC y de las UC, de la profesionalidad y capacidad del equipo y su dedicación, aunque se manifiesta la insuficiente dotación de personal que repercute en la agilidad para resolver los trámites e incidencias que afectan a los proyectos.

En este sentido, uno de los procesos afectados es el relativo a la tramitación de las solicitudes de modificación de proyectos, que requiere de un exhaustivo análisis antes de aprobarlas para verificar que no se alteran las condiciones que motivaron la aprobación del proyecto.

Hay un acuerdo mayoritario entre las UC y beneficiarios sobre la necesidad de simplificar y agilizar el procedimiento de solicitud y aprobación de las modificaciones de proyecto, así como de flexibilizar algunos criterios para que determinados cambios presupuestarios no exijan esta tramitación.

Pese al retardo en el inicio de los proyectos, se ha acelerado en la última parte del año 2018 gracias al esfuerzo realizado por las estructuras de gestión del Programa, las cuales han llevado a cabo una importante labor de seguimiento, asesoramiento y formación a todos los beneficiarios, sobre todo en actividades dirigidas a facilitar y capacitar en el uso de la aplicación Cooperera 2020.

En especial se valora la mejora en el circuito financiero por su gestión a través de Cooperera 2020, aunque la persistencia de algunas debilidades de la aplicación no permite que se obtengan todos los beneficios y que se sigan dando retrasos en los pagos que afectan a la ejecución de los proyectos.

Otra de las fases clave en la gestión de los proyectos es su seguimiento y evaluación, tareas que deben realizarse a lo largo de toda la vida del proyecto para asegurar que se ejecuta conforme a lo previsto, y se alcanzan los objetivos planteados. Para realizar estas tareas, el principal instrumento de valoración son los indicadores de productividad y resultados, aprobados para el POCTEP 2014-2020, y que están incluidos en Cooperera 2020.

En general, el esfuerzo para la recopilación de información es valorado como adecuado por la mayor parte de las entidades beneficiarias, aunque se detectan problemas relativos a los campos incluidos, que no siempre son los suficientes, y la desagregación de la información.

En cuanto a la evaluación de los proyectos, en la mayoría de los casos alguno de los socios del partenariado asume esta tarea, o bien se contrata de forma externa, siendo muy bajo el porcentaje de proyectos que no acometen un proceso de evaluación (6,7%).

Análisis de agentes clave en el territorio

Análisis de beneficiarios del POCTEP

Los 134 proyectos cofinanciados en la primera convocatoria del POCTEP 2014-2020 han movilizado a 519 agentes en el territorio, siendo la percepción generalizada que se ha logrado la involucración de los agentes clave.

De la tipología de agentes, destacada la presencia de los institucionales, sobre todo locales, que además han tenido la capacidad de impulsar las alianzas, ya que el 47,8% de los proyectos tienen como beneficiario principal un agente institucional.

En segundo lugar, el grupo más numeroso de agentes en la primera convocatoria han sido los actores sociales, cuya función es dinamizar la cooperación pública-privada y desarrollar iniciativas para el desarrollo de actividades productivas.

Los agentes del conocimiento y tecnológico igualmente tienen una fuerte presencia, lo cual es clave para la generación, difusión y transferencia del conocimiento, elemento de mejora de la competitividad territorial y de su capacidad de innovación.

Por último, y pese a posibilidad de incorporar empresas privadas como potenciales beneficiarios de los proyectos, no se ha logrado una alta cobertura en el tejido empresarial. El espacio de cooperación se caracteriza por ser una zona deprimida en cuanto a volumen empresarial y los tiempos del programa no han sido del todo congruentes con las necesidades de las empresas.

Se considera necesario, no obstante, hacer un esfuerzo para lograr una mayor participación de agentes del ámbito rural y pequeñas entidades, para los que se identifican barreras de acceso a la convocatoria.

Análisis de la estructura de los partenariados

Los proyectos, en promedio, se han constituido con 6 socios, siendo los más frecuentes los que se aprueban con 4 a 7 socios en todos los ejes del POCTEP, salvo en el Eje 4, en el que los proyectos se desarrollan con partenariados más pequeños. En todos los ejes se ha aprobado un proyecto con un único socio, tres AETC transfronterizas y el Laboratorio Ibérico Internacional de Nanotecnología (INL).

Es significativo el número de proyectos que se han aprobado con más de 7 beneficiarios, algunos con hasta 18 socios, lo que pone de manifiesto la capacidad de crear alianzas en el territorio, la experiencia y motivación para seguir participando en las iniciativas auspiciadas por Interreg, aunque también la complejidad de la gestión y coordinación de un numeroso volumen de socios.

En la mayoría de los proyectos han participado al menos dos tipos de agentes, fundamentalmente del conocimiento y tecnológico junto a los institucionales, posiblemente por la dilatada experiencia de colaboración y apoyo de la administración pública al desarrollo de proyectos de I+D+i, y agentes institucionales y sociales, con una fuerte tradición de colaboración en procesos de desarrollo territorial.

La asociación de 4 tipos de agentes, que conceptualmente es la que genera mayores sinergias, es la menos frecuente en el Programa.

Según la opinión de los beneficiarios de los proyectos, la participación en los partenariados ha fortalecido y afianzado las relaciones de cooperación entre agentes en el territorio, la generación de

nuevos conocimientos, y el fortalecimiento institucional. Uno de los aspectos más valorados ha sido la promoción de las relación pública- privada, aunque si bien en esta primera convocatoria no se ha logrado incorporar de forma significativa al tejido productivo, principalmente por el bajo porcentaje de cofinanciación, sí se han establecidos los cauces para que en un futuro sea más numerosa.

El beneficio ambiental es el que se identifica con menor intensidad, pese a ser un principio transversal del programa y contar con un Eje y dos Objetivos Temáticos enfocados en desarrollo sostenible y beneficios ambientales.

A pesar de los logros alcanzados, los beneficiarios de los proyectos entienden que se podrían fortalecer la participación con acciones como las siguientes:

- Reuniones presenciales entre áreas de cooperación por Eje, para así buscar nuevos socios y crear nuevas sinergias.
- Acción Transversal que conecte proyectos con temáticas comunes para aprovechar la transferencia del conocimiento y que no existan como entes aislados.
- Animar la participación de los agentes privados con acciones de difusión sobre los beneficios del Programa en las empresas participantes.

Análisis de la estructura del partenariado por Área de Cooperación Territorial

El ACT de **Galicia/Norte de Portugal** ha concentrado la mayor parte de proyectos aprobados, agentes y ayuda del POCTEP. Los agentes institucionales y del conocimiento y tecnológico han sido los más numerosos. Los partenariados han tenido un tamaño medio-grande (entre 4 y 7 y más de 7 beneficiarios), desarrollando proyectos sobre todo enmarcados en el Eje 3.

En el siguiente espacio donde más proyectos se han desarrollado es el área **Plurirregional**, con mayor presencia de agentes institucionales y del conocimiento y tecnológico en proyectos de entre 4 y 7 beneficiarios y de más de 7 beneficiarios. Esta área ha generado unas buenas dinámicas de cooperación y nodos de acción con otras regiones, especialmente por los numerosos proyectos ejecutados en el Eje 3.

En el ACT **Centro de Portugal/Extremadura/Alentejo**, pese al carácter rural de esta área, y que las tres regiones aún se consideran “menos desarrolladas”, se ha logrado partenariados numerosos conformados principalmente por instituciones y agentes del conocimiento y tecnológicos. Los proyectos se han desarrollado de forma equilibrada entre los cuatro Ejes del POCTEP.

El área de cooperación de **Alentejo/Algarve/Andalucía** es la que integra territorios más dispares, con zonas costeras, urbanas y rurales. La mayor parte de los proyectos se han desarrollado en el Eje 3 y 1, movilizand o a los agentes institucionales seguidos de los del sistema de I+D+i en partenariados de tamaño grande (de entre 4 y 7 beneficiarios y más de 7 beneficiarios).

En el ACT **Norte de Portugal/Castilla y León** se desarrollan proyectos con partenariados de entre 4 y 7 socios, mayoritariamente, y con agentes institucionales y del conocimiento y tecnológico. En **Castilla y León/Centro de Portugal**, la ACT de menor número de proyectos y agentes, se desarrollan proyectos de forma proporcional en todos los ejes del Programa en partenariados pequeños, con predominio de los de 2-3 y 3-4 beneficiarios, y mayor presencia de agentes institucionales y del conocimiento.

Sostenibilidad de los proyectos

La mayoría de los beneficiarios vinculan la sostenibilidad a la financiación de la Unión Europea, tanto para el logro de los efectos del proyecto, como para asegurar su permanencia en el tiempo.

Análisis de la integración de la perspectiva de género

La valoración de las unidades de gestión es que la integración de la perspectiva de género ha sido satisfactoria en la fase del análisis de necesidades y diagnóstico de los proyectos, aportando información desagregada por sexo e identificando las brechas de género existentes.

En el formulario de la convocatoria de ayudas se contempla la valoración del efecto positivo o neutro del proyecto en relación con su contribución a la igualdad entre mujeres y hombres y a la igualdad de oportunidades y no discriminación. En todos los ejes se valora que la mayoría de los proyectos contribuyen con un impacto positivo a la igualdad de género y trato, especialmente en el Eje 2 y Eje 1.

Ahora bien, en la mayoría de los casos la descripción de la contribución es general y no concreta cómo los proyectos mejoraran las condiciones para la igualdad efectiva, o son una declaración de intenciones sobre emplear criterios que garanticen la igualdad conforme a la legislación vigente.

En opinión de las entidades beneficiarias, salvo la promoción del uso de un lenguaje no sexista, el resto de los elementos que aseguran que se integra el principio de igualdad entre hombres y mujeres está poco desarrollados en el POCTEP y los proyectos aprobados en la primera convocatoria.

Actualización de datos medioambientales

Integración de criterios de sostenibilidad para la selección de proyectos

En los formularios de las candidaturas, la mayoría de los proyectos confirman que tendrán efectos positivos sobre el desarrollo sostenible, frente a un escaso 8,2% que cree que los efectos serán neutros. Además, un 37% de los proyectos se desarrollan en espacios incluidos en la Red Natura 2000.

Por otro lado, 4 de los 134 proyectos aprobados en la primera convocatoria del POCTEP han requerido una *declaración de impacto ambiental*, por realizar alteraciones en el territorio que pueden tener un impacto negativo en el ambiente, con el añadido de que 3 de ellos se encuentran bajo figuras de protección (Red Natura 2000).

Finalmente, un 25,3% de los proyectos afirman que sí tienen un efecto en la lucha contra el cambio climático, con un comportamiento por ejes desigual, ya que en el Eje 4 no se registra ningún proyecto que favorezca la lucha contra el cambio climático, en los Ejes 1 y 2 el porcentaje de proyectos que sí contribuyen es baja (<15,0%) y solo en el Eje 3 se encuentra la mayor proporción de proyectos que efectivamente contribuyen a la lucha contra el cambio climático.

Valoración del criterio de sostenibilidad

En la valoración de los proyectos se puntúa con 4 de 100 la contribución positiva a los principios horizontales del programa y la integración de elementos medioambientales. Este peso del criterio se considera escaso, teniendo en cuenta la proporcionalidad de la importancia estratégica de la dimensión para el conjunto del programa. Esta conclusión, además, refuerza la visión de las entidades beneficiarias que, en su mayoría, afirman que los aspectos medioambientales deben ser clave en las fases de evaluación y selección de proyectos.

Actualización de los datos ambientales de conformidad con la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

Es necesario indicar la complejidad de la actualización de los indicadores por la falta de referencias homogéneas, actualizadas y estables que permitan la comparación en el tiempo de las mismas variables. Para los indicadores cuyos datos están más desactualizados se han propuesto otros más accesibles y con una base de datos que aporte valores de referencia sobre la situación ambiental de la región de estudio y cuente con actualizaciones periódicas.

Además, es importante reseñar que un solo indicador difícilmente puede mostrar la situación y evolución de variables que miden realidades afectadas por múltiples dimensiones. En este sentido, los indicadores propuestos solo son una aproximación que permite valorar de forma parcial el efecto del Programa en el desarrollo sostenible.

En general, se aprecia un avance positivo en todos los indicadores de productividad y resultado del POCTEP que forman parte del cuadro de mando de indicadores medioambientales, salvo en el relativo a la calidad del aire y clima.

5.2. Recomendaciones

Las recomendaciones que a continuación se presentan, resultantes del proceso de evaluación, se han valorado siguiente tres criterios:

- Viabilidad, es decir, si hay competencias para intervenir sobre el área de mejora.
- Prioridad, el carácter urgente o no de la propuesta.
- Impacto, el efecto que tendrá en la eficacia y eficiencia del POCTEP.

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL POCTEP

R.1. Simplificación administrativa y flexibilidad en el proceso de presentación de las candidaturas

El periodo de programación de los Fondos europeos 2014-2020 perseguía, entre otros objetivos, la simplificación administrativa para mejorar la ejecución de las ayudas y aumentar su impacto.

En este sentido, es necesario revisar los procesos y requerimientos actuales para, cumpliendo los reglamentos europeos y legislaciones estatales y regionales sobre subvenciones y procedimientos administrativos, tratar de aliviar y flexibilizar la carga administrativa vinculada a la presentación de proyectos.

Aunque desde la primera convocatoria se han ido modificando y mejorando algunos procesos y procedimientos relativos a la presentación de las candidaturas, se proponen las siguientes acciones:

- Análisis comparado de otras plataformas de proyectos europeos para identificar mejoras que se puedan aplicar en la presentación de candidaturas en Cooperación 2020: elaboración y carga del presupuesto, formularios más flexibles con posibilidad de subir gráficos y esquemas, etc.
- Valoración de la posibilidad de simplificación de algunos requerimientos al momento de presentar las candidaturas, por ejemplo, la entrega de determinada documentación que solo se solicitaría a los proyectos aprobados.

Viabilidad

Media

Prioridad

Alta

Impacto

Alto

R.2. Elaboración de un catálogo de buenas prácticas en principios horizontales para mejorar el diseño de los proyectos

Un elemento determinante del impacto que los proyectos POCTEP pueden tener en el territorio transfronterizo es la calidad de su diseño.

Para mejorar los proyectos se podrían diseñar instrumentos, por ejemplo, buenas prácticas relativas a los criterios de selección para los principios horizontales de desarrollo sostenible e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres e igualdad de trato y no discriminación, que facilitaran a las entidades elaborar mejores proyectos. A modo de ejemplo, se pueden citar los siguientes:

Desarrollo sostenible	Igualdad de trato y no discriminación
<ul style="list-style-type: none"> • Cálculo de la huella ecológica y compromiso de compensación. • Uso de materiales usados, reciclables y/o compostables. • Gestión, recogida selectiva y valorización de los residuos • Compromiso de restauración del entorno degradado. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Incluir cláusulas sociales en los contratos a proveedores y terceros (contratación mujeres desempleadas, plantillas equilibradas, dirección de proyecto a cargo de una mujer, etc.). ○ Contratación de personas con discapacidad o de grupos con necesidades especiales para el desarrollo de los proyectos. ○ Contar con un Plan de igualdad o medidas de igualdad de oportunidades.

Se podrían revisar las condiciones de admisibilidad y valoración de la calidad de los proyectos para asegurar la relevancia de todos los criterios.

Viabilidad

Alta

Prioridad

Media

Impacto

Alto

R.3. Mejora de las funcionalidades e interfaz de la plataforma Coopera 2020

La aplicación Coopera2020 es un avance en la digitalización del POCTEP, en línea con los requerimientos de la Unión Europea, y su finalidad es permitir trabajar con un sistema electrónico que facilite la tramitación y gestión de los proyectos.

Es necesario mejorar la aplicación en los siguientes aspectos:

- Actividades y funcionalidades vinculadas al circuito financiero. En concreto:
 - Mayor flexibilidad para cargar datos (carga masiva de datos, realizar cálculos, etc.).
 - Mejorar fiabilidad y agilidad en la subsanación de problemas para evitar situaciones de bloqueo que ralentizan los circuitos financieros.
 - Ofrecer una visualización global de los datos grabados, permitir a los beneficiarios rellenar informes de actividad directamente en la aplicación.
 - Facilitar conocer el gasto certificado acumulado por categoría de gasto, actividad y anualidad.
- Recopilación de información para la cumplimentación de indicadores Asegurar la homogeneidad en el registro de información de todos los BP de forma que la información sea consistente y comparable.

Viabilidad

Alta

Prioridad

Alta

Impacto

Alto

R.4. Mejorar el sistema de notificación con las entidades beneficiarias

La fluidez de la comunicación entre la Secretaría Conjunta y las entidades beneficiarias asegura que los requerimientos y peticiones de información y documentación, así como otros trámites se realicen con eficacia y eficiencia.

Se propone revisar el protocolo actual de notificación y si es posible, habilitar un sistema en la plataforma COOPERA 2020 al igual que el sistema que ya funciona con las entidades solicitantes.

Viabilidad

Alta

Prioridad

Media

Impacto

Medio

R.5. Dotar con más recursos técnicos y humanos a la SC y UC

La capacidad de gestionar un programa depende de los recursos con los que se dote, además de la claridad y operatividad de los procesos. En este sentido, la percepción de las entidades beneficiarias es que los organismos de gestión, en especial la SC, requiere de una mayor dotación de recursos humanos para poder acometer eficazmente y sin retrasos las tareas y responsabilidades designadas, especialmente las que repercuten en la viabilidad de los proyectos y el alcance de sus objetivos, por ejemplo, las solicitudes de modificación.

Otra mejora sería la disponibilidad de más recursos de consulta online para aumentar la cobertura de las actividades de lanzamiento y formación y facilitar su uso.

Viabilidad

Media

Prioridad

Alta

Impacto

Alto

AGENTES CLAVE DEL TERRITORIO

R6. Reforzar las acciones de dinamización en el territorio para favorecer nuevas alianzas

El POCTEP en su primera convocatoria ha logrado involucrar a los agentes clave del territorio y fortalecido las relaciones de cooperación. No obstante, y como eje fundamental de este programa, se considera conveniente seguir trabajando para aumentar la calidad de los partenariados y de los proyectos. En este sentido, se propone:

- Reuniones presenciales entre áreas de cooperación por Eje, para así buscar nuevos socios y crear nuevas sinergias.
- Acción Transversal que conecte proyectos con temáticas comunes para aprovechar la transferencia del conocimiento y que no existan como entes aislados.
- Animar la participación de los agentes privados con acciones de difusión sobre los beneficios del Programa en las empresas participantes.

Viabilidad

Alta

Prioridad

Media

Impacto

Medio

R7. Establecer mecanismos que favorezcan una mayor participación en todas las ACT

La posibilidad de desarrollar proyectos de cooperación en el marco del POCTEP depende de muchos factores, entre ellos, la consolidación de un tejido de actores que impulsen iniciativas, la dotación financiera, la dotación de infraestructuras y recursos, etc.

Para favorecer la cooperación en las ACT, especialmente en las que se han aprobado menos proyectos, se podrían reforzar las acciones de difusión y sensibilización sobre los beneficios de este tipo de iniciativas, especialmente en las zonas rurales, para lograr una mayor representatividad en los proyectos cofinanciados por el POCTEP.

Por otro lado, se podría establecer un criterio para fomentar el desarrollo de proyectos que incluyan un mayor número de socios en la frontera, como mecanismo para impulsar un modelo de cooperación más vinculado al territorio.

Viabilidad

Alta

Prioridad

Media

Impacto

Medio

R8. Fortalecer la integración de la perspectiva de género e igualdad de trato

Pese al innegable avance en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de los últimos años, persisten brechas de género y barreras que obstaculizan la participación, presencia y visibilidad de la aportación de las mujeres a la sociedad.

Se recomienda la promoción de la inclusión de cláusulas sociales en el diseño de los proyectos, y en sus mecanismos de ejecución, para crear las condiciones que aseguren la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el área de cooperación del POCTEP, así como la igualdad de trato.

Viabilidad

Alta

Prioridad

Media

Impacto

Alto

ACTUALIZACIÓN DE DATOS MEDIOAMBIENTALES

R9. Revisar las dimensiones de valoración de la contribución de los proyectos al desarrollo sostenible y lucha contra el cambio climático

Se propone revisar los criterios de evaluación y la asignación de puntuación al principio horizontal de desarrollo sostenible de forma que se incentive el diseño y ejecución de proyectos transformadores del modelo de producción y consumo.

Se podrían incorporar nuevas dimensiones y utilizar preguntas cerradas en las que se concrete la contribución, más que una declaración abierta, con medidas como las siguientes:

- Proyectos que planteen o difundan innovaciones con objetivos de sostenibilidad, en temas ambientales para la frontera.
- Valoración positiva de proyectos dentro de espacios ambientales protegidos que cuenten con figuras de ordenación ya elaboradas.
- Fomento de proyectos que incluyen aspectos de participación pública y de transparencia de la información, especialmente de carácter ambiental.
- Consideración positiva de los proyectos que se hayan integrado en planificaciones estratégicas regionales o nacionales, y que hayan contado o vayan a contar con una evaluación ambiental.
- Valoración positiva de los proyectos que integren objetivos y criterios ambientales.

En relación con la lucha contra el cambio climático, se podría proponer la revisión del Reglamento de Ejecución (UE) nº 215/2014, donde se establecen los campos de intervención relacionados con los objetivos de cambio climático, para de forma más amplia incluir acciones que puedan desarrollar las administraciones e instituciones públicas para la lucha contra el climático (por ejemplo, medias de eficiencia energética en edificios, consumo responsable, fomento de la movilidad sostenible, etc.).

Viabilidad

Alta

Prioridad

Alta

Impacto

Medio

R10. Revisar la definición y metodología de los indicadores de la EAE.

Algunos de los indicadores ambientales de resultados establecidos se encuentran desactualizados o no se disponen de datos. Es importante que los indicadores provengan de fuentes oficiales contrastadas que permitan la realización de un seguimiento real.

Se recomienda incluir los siguientes indicadores:

- Número de incendios de >1 Ha para medir Objetivo específico 5B. Gestión y prevención de riesgos, en la dimensión Vegetación, fauna, ecosistemas y biodiversidad
- Emisiones de CO₂ (kt), para medir el Objetivo específico 6E. Mejora del entorno urbano, dimensión de Aire, clima

Viabilidad

Media

Prioridad

Alta

Impacto

Alto