

El desenvolupament local i comarcal per mitjà dels programes europeus

Josep Rodríguez

*Responsable de Relacions Internacionals,
Oficina Tècnica de Turisme de la Diputació de Barcelona*

25 anys de projectes europeus

Els inicis de la participació del món local en els programes finançats per la Unió Europea es remunta als anys 90. En els primers estadis l'ús no va ser ni intensiu ni extensiu –no tots els ajuntaments disposaven dels recursos i coneixement per poder aprofitar-se'n– però progressivament la participació en programes europeus es va anar estenent a més entitats i més àmbits sectorials. En l'actualitat, els mecanismes de finançament europeu són força coneguts i utilitzats i es pot dir, sense por d'equivocar-se, que tots els ajuntaments han desenvolupat algun projecte amb finançament directe o indirecte de la Unió Europea.

Podem parlar, per tant, d'una història de finançament europeu d'uns 25 anys que abasta bàsicament quatre períodes de programació plurianuals de la UE: 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013 i l'actual 2014-2020.

Quins han estat els beneficis per al món local? Independentment del finançament –en parlarem més tard– crec que és important destacar-ne dos: l'aportació dels projectes europeus com a catalitzadors de la innovació i la promoció dels *partenariats* locals.

Efectivament, un dels efectes de participar en programes europeus ha estat posar sobre la taula i **accelerar l'adopció d'enfocaments** que d'altra banda s'haguessin desenvolupat d'una manera més lenta. Conceptes com l'aprenentatge permanent, la innovació, la igualtat de gènere, les noves fonts d'ocupació, el foment de la societat de la informació o el desenvolupament sostenible van desenvolupar-se en els fòrums europeus molts abans de fer-ho en el nostre país. La progressiva adopció d'aquests conceptes en les polítiques dels Estats membres ha afavorit la seva implantació d'una forma més ràpida que si s'hagués fet exclusivament a nivell estatal i s'han integrat en les polítiques locals i reflectit en els programes que s'han desenvolupat als municipis. Potser les iniciatives

dutes a terme pels municipis als anys 80 i 90 en el camp de les polítiques actives d'ocupació són un exemple clar de l'adopció i l'aprofitament d'aquesta tasca impulsora de la UE. O programes com la Llei de Barris que va adoptar la metodologia d'enfocament integral del desenvolupament urbà sostenible que la UE va impulsar amb els programes URBAN.

Un altre aspecte ha estat la **promoció dels partenariats locals**. Els programes europeus, atesos els seus requeriments de *partenariats* a llarg termini, forcen l'expansió del nombre d'agents públics i socioeconòmics en els processos de decisió, incorporant ONG, representants de les comunitats, líders empresarials i altres agents socials al cada cop més complex món de la governança de les ciutats. Els Pactes Territorials per a l'Ocupació sobre innovació en el mercat de treball, el Grups d'Acció Local dels programes de desenvolupament rural o els Projectes d'Especialització i Competitivitat Territorial del FEDER actual en són alguns exemples amb clara plasmació en la realitat local.

Per últim, i no per això menys important, la UE ha estat una important **font de finançament** per a projectes de desenvolupament local i comarcal als ajuntaments. No es podria entendre el desenvolupament d'Espanya en general, i dels municipis en particular, sense tenir en compte la important injecció financera de la Unió Europea, tant pel que fa a la inversió en infraestructures com per al desenvolupament de programes en l'àmbit de la formació professional i l'ocupació. Tanmateix, el finançament comunitari ha permès fomentar la mobilitat europea i que els municipis i la ciutadania poguessin intercanviar experiències, establir xarxes de cooperació i desenvolupar projectes pilot amb altres entitats europees.

A gran trets, els fons europeus més rellevants per al món local han estat els que segueixen:

- **Finançament d'infraestructures i suport al desenvolupament econòmic local.** Els dos fons claus per a aquest àmbit han estat el Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER) i el Fons de Cohesió. El FEDER ha estat un important recurs per al finançament d'infraestructures locals. Cal destacar com ha evolucionat de ser un fons de finançament de quasi tot tipus d'infraestructures municipals (incloses les infraestructures bàsiques) a ser un fons fonamentalment destinat a infraestructures de suport a la competitivitat, al desenvolupament empresarial, al foment de l'ocupació i també al desenvolupament sostenible. En el cas del Fons de Cohesió, ha finançat grans infraestructures d'abastament d'aigua i de sanejament i depuració d'aigües però la seva incidència ha estat més limitada, ja que només van poder accedir-hi directament les ciutats més poblades.
- **Polítiques actives d'ocupació i inclusió social.** El Fons Social Europeu (FSE) ha estat un gran aliat municipal en el finançament de múltiples projectes en l'àmbit del foment de l'ocupació, la formació ocupacional, l'emprenedoria o el desenvolupament de nous jaciments d'ocupació. Val a dir que durant molt anys el FSE ha desenvolupat un paper substitutori

al poc reconeixement de la formació professional i ha actuat com un instrument reactiu als problemes del mercat laboral.

- **Projectes pilot, xarxes d'intercanvi i mobilitat.** Per últim, existeix un ampli ventall de programes que han permès desenvolupar altres tipologies de projectes com són els que han afavorit la mobilitat europea, el desenvolupament de projectes pilot o la col·laboració entre entitats europees en temàtiques molt diverses. En aquest cas es tracta majoritàriament de programes de caràcter transnacional, és a dir, participar-ne obliga a establir relacions amb entitats d'altres països i en aquest cas la participació no ha estat tan massiva com la del FEDER i el FSE. Es poden citar els programes de Cooperació Territorial Europea (coneguts com "Interregs"), Leonardo da Vinci, Cultura, Life, Europea amb els Ciutadans, Joventut en Acció o Energia Intel·ligent per a Europa.

Projectes locals amb finançament europeu 2007-2013

Per tal d'il·lustrar-ho amb dades, voldria presentar els resultats d'un estudi que la Diputació de Barcelona va dur a terme en l'any 2015 en el qual s'anàlitzava quina ha estat la participació dels ens locals de la província de Barcelona en programes amb finançament europeu en el període financer 2007-2013. Per fer-ho es van identificar els programes europeus en els quals els ens locals eren elegibles i es va fer una anàlisi i buidat de les bases de dades de projectes aprovats en cadascun d'ells.

Per facilitar l'anàlisi, els projectes aprovats es van agrupar en tres categories de fons¹ i en cinc tipologies de despesa,² a més a més d'altres variables d'anàlisi. Tot i que es tracta d'un estudi quantitatiu, es poden formular algunes reflexions de tipus qualitatiu a partir de les sis principals conclusions de l'estudi:

1. La manca de dades unificades sobre el finançament europeu que rep un territori. La gestió dels fons europeus està molt descentralitzada i hi intervenen diversitat d'autoritats de gestió, secretariats, ministeris, conselleries, etc... La informació sobre els projectes aprovats que aporta cadascun dels organismes responsables de la gestió és també variable i, per tant, resulta difícil obtenir una informació completa, homogènia i comparable de com els fons europeus estan intervenint a la teva ciutat o territori.³

1. 1) Fons estructurals: Fons de Cohesió, FSE i FEDER (excepte els programes FEDER de Cooperació Territorial Europea), 2) Cooperació Territorial Europea: programes FEDER de cooperació transnacional i 3) Programes comunitaris: la resta de programes, la majoria d'ella amb caràcter transnacional.

2. Infraestructures, ocupació i inclusió social, mobilitat, recerca i projectes pilot, i cooperació al desenvolupament.

3. La Comissió Europea ha posat en marxa iniciatives com la base de dades *EU in my region* en un intent de recopilar aquestes dades però moltes vegades queda restringit als programes que gestiona la pròpia Comissió. Cal recordar, en aquest sentit, que el gruix dels fons europeus són gestionats per l'estat central i per les comunitats autònomes malgrat la creença (errònia) que els fons europeus es gestionen des de "Brussel·les".

2. El significatiu nombre de projectes europeus aprovats. L'estudi revela que en el període 2007-2013 els ens locals de Barcelona van participar en 1.175 projectes finançats en el marc de 36 programes europeus. La xifra és més gran del que es podia imaginar tot i que cal remarcar que els projectes són molt heterogenis quant a dimensió, temàtica i característiques, anant des d'ajuts inferiors a 10,000 euros en projectes de mobilitat fins a ajuts de més de 5 milions d'euros en projectes d'infraestructures o recerca.

- Quasi un 70% són projectes de fons estructurals mentre que una quarta part (26,89%) van ser finançats en el marc de diferents programes comunitaris. Les participacions en projectes de Cooperació Territorial Europea representaven només un 3,83% del total. Quasi la meitat dels projectes (47,23%) han estat finançats pel Fons Social Europeu. Un nombre significatiu de projectes (153) han estat finançats pels Fons Europeu d'Integració.
- La dimensió dels projectes és molt variable. Hi predominen els projectes entre 50.001 i 250.000 euros (33,10%), seguits dels d'entre 10.001 i 50.000 euros (27,40%) i entre 250.001 i 1.000.000 euros, amb el 19,23% del total.
- Una majoria dels projectes (60,77%) responen a la tipologia d'ocupació i acompanyament a la inclusió, seguides de les infraestructures, que representen el 22,13% dels projectes.
- Els projectes han intervingut en un ampli ventall d'àmbits temàtics. Tot i així, es pot destacar que quasi la meitat dels projectes (47,36%) s'inscriuen en la temàtica d'ocupació i innovació social, seguits d'immigració (13,27%), medi ambient i canvi climàtic (7,99%), joventut (4,25%), desenvolupament urbà (4,17%) i turisme (4,17%).

Figura 1. Projectes per categoria

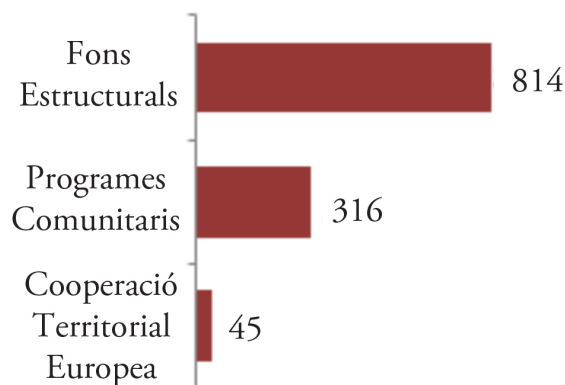


Figura 2. Projectes de cooperació territorial europea

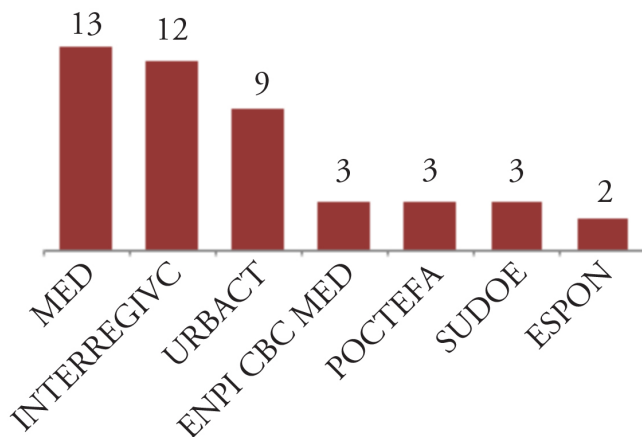
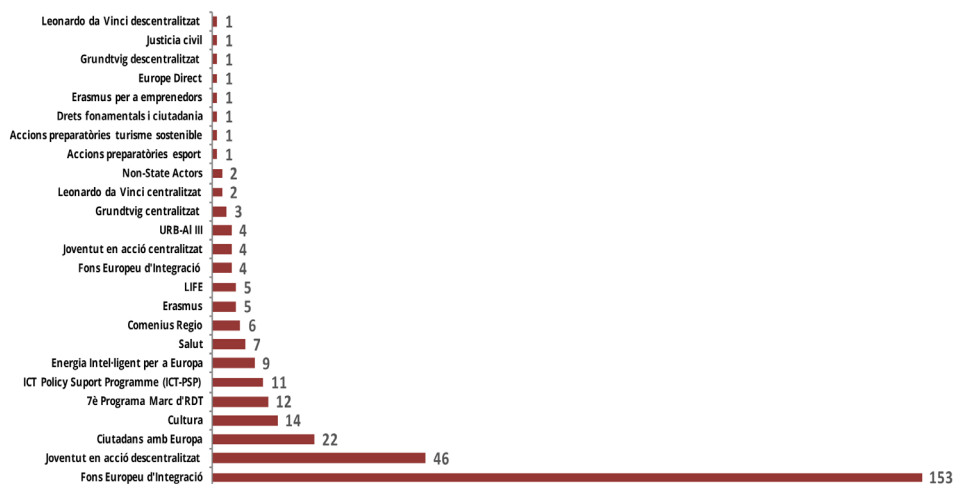


Figura 3. Projectes de programes comunitaris

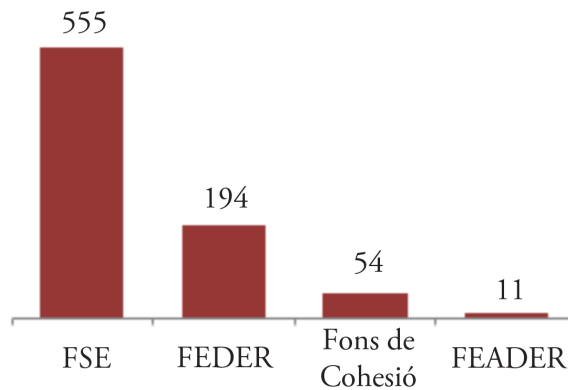


3. La predominança dels fons estructurals. Com ja s'ha esmentat, els fons de la política regional representen quasi tres quartes parts dels projectes finançats. Els fons estructurals s'emporten la part del lleó del finançament europeu i han estat, conseqüentment, un instrument clau pel desenvolupament local.⁴

4. La denominació de fons estructurals ja no es vigent en el marc financer actual. En el període 2014-2020 s'ha adoptat un Marc Estratègic Comú (MEC) que abasta cinc fons, els que ara s'anomenen Fons Estructurals i d'Inversió Europeus (FEIE). D'una banda, els tres fons estructurals o fons de la política de cohesió: Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER), el Fons Social Europeu (FSE), el Fons de Cohesió (FC), i de l'altra, el Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural (FEADER) i el Fons Europeu Marítim i de Pesca (FEMP). Aquest Marc posa les bases per a una millor coordinació entre els fons i permet també desenvolupar vincles més estrets amb altres instruments de la UE.

En l'àmbit de les infraestructures, el Fons de Cohesió ha finançat grans infraestructures mediambientals en les ciutats grans.⁵ El FEDER per la seva part ha estat un instrument clau per a les infraestructures de desenvolupament local en àmbits com la promoció econòmica, el desenvolupament empresarial, la protecció del patrimoni cultural i natural, el medi ambient o el turisme. Cal destacar com aquest fons ha evolucionat des d'un instrument de finançament d'infraestructures bàsiques a un fons orientat al suport a la competitivitat territorial, el desenvolupament empresarial, la innovació i la recerca. Pel que fa a l'ocupació, el FSE ha estat un instrument fonamental per al suport de les polítiques actives d'ocupació des dels anys 90.

Figura 4. Projectes de fons estructurals



4. Les ciutats més grans hi participen més. Un total de 313 ens locals de la província de Barcelona han participat en els projectes europeus aprovats. D'aquests 226 són ajuntaments (el 72,66% del total d'ajuntaments), 11 consells comarcals, 28 consorcis, 22 instituts o empreses municipals, 7 mancomunitats, la Diputació de Barcelona, l'Àrea Metropolitana de Barcelona i altres tipus d'ens locals.

A gran trets, es pot dir que existeix una correlació entre la dimensió de les ciutats i el nombre de participacions. Això és conseqüent amb dos factors: primer, en diversos programes del FEDER i el FSE gestionats a nivell ministerial només podien ser beneficiàries les ciutats de més de 50.000 habitants o les diputacions provincials (200.000 hab. en el cas del Fons de Cohesió) i, segon, les ciutats més grans disposen de més recursos tècnics i humans, capacitat de finançament, etc. que el permeten accedir d'una forma més àgil als programes, sobretot al de caràcter transnacional.

Les taules següents mostren els ens locals amb més de 10 participacions. A la primera es consideren només els projectes en els qual el propi ajuntament ha

5. A la convocatòria del Fons de Cohesió només eren elegibles les ciutats > 200.000 habitants.

estat el beneficiari de l'ajut europeu. A la segona s'hi afegeixen els projectes on el beneficiari ha estat un organisme dependent com una empresa municipal, organisme autònom, etc. Com es pot observar, la majoria corresponen a les ciutats més poblades o ens supramunicipals de considerable dimensió tot i que hi ha alguna excepció.

Taula 1. Ens locals amb més de 10 participacions

Ens local	Participacions	Ens local	Participacions
Ajuntament de Barcelona	62	Ajuntament de Viladecans	15
Diputació de Barcelona	36	Barcelona Activa, SA	15
Consell Comarcal del Bages	32	Ajuntament de Rubí	14
Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat	29	Ajuntament d'Igualada	14
Ajuntament de Sabadell	23	Ajuntament de Badalona	12
Ajuntament de Terrassa	22	Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet	12
Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat	20	Consell Comarcal de l'Anoia	12
Ajuntament de Mataró	18	Ajuntament de Vilanova i la Geltrú	11
Ajuntament de Manlleu	17	Ajuntament del Prat de Llobregat	11
Ajuntament de Vic	16	Ajuntament d'Olesa de Montserrat	10
ConSORCI Ocupació Vallès Occidental	16	Consell Comarcal del Maresme	10
Ajuntament de Granollers	15	Foment de Terrassa, SA	10
Ajuntament de Manresa	15	Ajuntament de Vilafranca del Penedès	10

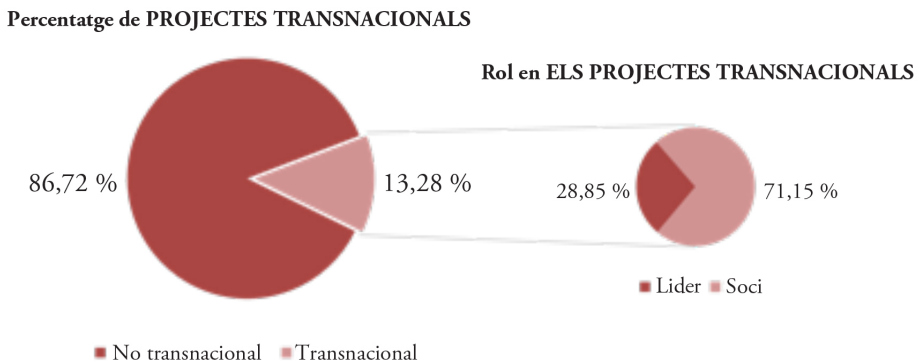
Taula 2. Ens locals i organismes dependents amb més de 10 participacions

Ens local + Organismes dependents	Participacions	Ens local + Organismes dependents	Participacions
Ajuntament de Barcelona	109	Ajuntament de Manresa	16
Diputació de Barcelona	53	Ajuntament de Viladecans	15
Ajuntament de Terrassa	33	Ajuntament de Vilanova i la Geltrú	15
Consell Comarcal del Bages	32	Ajuntament de Rubí	14
Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat	29	Ajuntament d'Igualada	14
Ajuntament de Mataró	27	Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet	12
Ajuntament de Sabadell	26	Consell Comarcal de l'Anoia	12
Consell Comarcal de Vallès Occidental	21	Ajuntament de Sant Boi de Llobregat	12
Ajuntament de Granollers	21	Ajuntament del Prat de Llobregat	11
Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat	20	Ajuntament d'Olesa de Montserrat	10
Ajuntament de Badalona	18	Ajuntament de Vilafranca del Penedès	10
Ajuntament de Vic	18	Consell Comarcal del Maresme	10
Ajuntament de Manlleu	17		

5. La dificultat de la cooperació transnacional. Una minoria dels projectes (156 projectes, un 13,28%) són transnacionals, és a dir, s'han desenvolupat en col·laboració amb socis d'altres països. 55 ens locals han participat en projectes transnacionals, és a dir, només un 17,57% dels ens locals que han rebut fons europeus en aquest període. En una quarta part dels projectes transnacionals

(28,85%), els ens locals han exercit el paper de líders del projecte. Els 156 projectes transnacionals han permès l'establiment de relacions de cooperació amb 1.195 entitats de 55 països sobretot de la UE-28 i en especial amb Espanya, Itàlia, França, Alemanya i el Regne Unit.

Figura 5. Participació en projectes transnacionals



6. La significativa quantia de finançament rebut. Els projectes analitzats tenen una subvenció total de 529,26 milions d'euros i s'estima que la subvenció que hauria anat directament als ens locals de Barcelona se situaria entre els 375 i els 381 milions d'euros.⁶

El gruix de la subvenció europea (62,71%) l'aporten els programes de fons estructurals que es gestionen des dels governs estatals i autonòmics (3 programes no transnacionals aporten més del 60% de la subvenció: 21,95% el Fons de Cohesió, 21,26% el FSE i 19,19% el FEDER). En total, aquests representen 331,91 milions d'euros. Els projectes transnacionals aporten 147,59 i 49,76 milions, dels programes comunitaris i de la Cooperació Territorial Europea, respectivament. Cal remarcar, però, que aquesta subvenció es reparteix entre els socis del projecte.

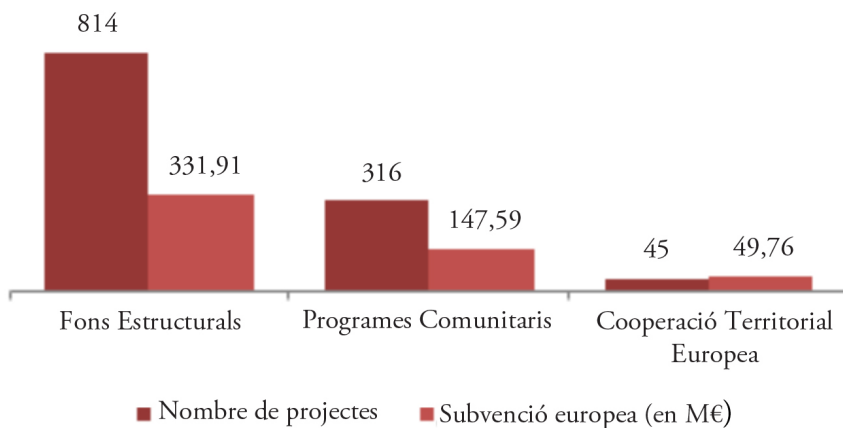
Tendències de futur

L'evolució històrica, l'observació de les dades del període 2007-2013 i la configuració dels programes del període 2014-2020 permeten aventurar quin pot ser el futur dels fons europeus més enllà del 2021, sense considerar la con

6. Criteri utilitzat:

- Si el projecte no és transnacional, el 100% de la subvenció.
- Si el projecte és transnacional i l'ens local actua com a líder, el 30 o 35% de la subvenció (dos escenaris), excepte per als programes 7è Programa Marc de Recerca i ICT-PSP on el percentatge és del 15%.
- Si el projecte és transnacional i l'ens local actua com a soci, el 10 o 15% de la subvenció (dos escenaris), excepte per als programes 7è Programa Marc de Recerca i ICT-PSP on el percentatge és del 5%.

Figura 6. Projectes i subvenció per categoria



juntura econòmica o política que, per descomptat, pot influir en la dotació dels programes i la seva orientació. Destacaria dues tendències:

- a) **Els Fons Estructurals i d'Inversió Europea (FEDER, FSE i FEADER) seguiran suposant el gruix més important dels fons europeus** però amb una tendència pressupostària clarament decreixent i una focalització temàtica més acusada. El FEDER continuarà sent el principal instrument per al finançament d'infraestructures i inversions productives locals sobretot per fomentar la reactivació econòmica, la competitivitat, la recerca i la innovació o l'atractivitat turística. El FSE continuarà sent un instrument de suport a l'ocupació amb la intervenció en col·lectius prioritaris (com es fa ara amb la Garantia Juvenil) però sense descuidar el paper que pot jugar en polítiques com la integració d'immigrants o la innovació social i educativa.
- b) **Els programes transnacionals ampliaran el seu ventall d'actuació i incrementaran els recursos econòmics** que s'hi destinen sent recursos adients per a la mobilitat, la cooperació transnacional i transfronterera, els projectes pilot i la innovació, la creació de xarxes europees i la europeïtzació de les ciutats.

Per últim, i com assenyalava al principi, els programes europeus no són només una font de recursos econòmics. S'ha donat una evolució de la idea associada als programes europeus. Quan abans es veien únicament com una forma d'accés a recursos financers actualment existeix una visió més ampla en relació a les oportunitats d'aquests instruments. Per això, alguns municipis (sobretot mitjans i grans) han anat més enllà de la recerca de finançament i, en un segon

estadi, han utilitzat la cooperació transnacional en benefici de la seva projecció exterior i el posicionament de la ciutat a nivell europeu. Com hem pogut veure, els ens locals de Barcelona disposen d'una experiència molt significativa. Estar preparats per al futur i continuar utilitzant aquestes oportunitats en benefici de les polítiques locals són reptes per als propers anys.

