



**EVALUACIÓN INTERMEDIA  
DEL PROGRAMA OPERATIVO  
DE COOPERACIÓN  
TRANSFRONTERIZA DE  
ESPAÑA-PORTUGAL  
2007-2013**

Unión Europea  
FEDER



Invertimos en su futuro

18 de marzo de 2010

## Índice

<b>1. INTRODUCCIÓN: DESCRIPCIÓN DEL ENFOQUE METODOLÓGICO .....</b>	<b>1</b>
1.1. La evaluación intermedia en el contexto del Proceso de Evaluación Continua del POCTEP: Objetivos y Alcance .....	1
1.2. Fuentes de Información empleadas .....	4
1.3. Principales problemas o limitaciones del enfoque metodológico .....	5
<b>2. MARCO OPERATIVO DEL PROGRAMA: RESUMEN DE LOS INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE GESTIÓN Y CONTROL .....</b>	<b>6</b>
<b>3. MARCO ESTRATÉGICO DEL PROGRAMA Y SU APLICACIÓN PRÁCTICA POR LA PRIMERA CONVOCATORIA DE PROYECTOS .....</b>	<b>10</b>
3.1. Apreciación de los Objetivos Estratégicos del POCTEP .....	10
3.2. Características básicas de las operaciones puestas en marcha por la Primera Convocatoria del Programa .....	15
3.2.1. <i>La capacidad de movilización del Programa: La demanda generada en la zona de cooperación .....</i>	<i>16</i>
3.2.2. <i>El impulso inicial dado por la Primera Convocatoria de Proyectos a las Prioridades del POCTEP .....</i>	<i>19</i>
<b>4. ESTUDIO DE LAS PRINCIPALES CUESTIONES DE EVALUACIÓN: ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA Y COHERENCIA DE LOS PROYECTOS .....</b>	<b>25</b>
4.1. Evaluación de la Pertinencia del Programa y de la adecuación de los proyectos aprobados a las necesidades existentes en la Zona de Cooperación .....	25
4.2. Evaluación de la Coherencia y de la contribución de los proyectos aprobados a los Objetivos Estratégicos del Programa .....	31
<b>5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>37</b>

## 1. INTRODUCCIÓN: DESCRIPCIÓN DEL ENFOQUE METODOLÓGICO

### 1.1. LA EVALUACIÓN INTERMEDIA EN EL CONTEXTO DEL PROCESO DE EVALUACIÓN CONTINUA DEL POCTEP: OBJETIVOS Y ALCANCE

Uno de los principios básicos del funcionamiento de la Política de Cohesión es el de la **evaluación**. De hecho, la eficacia de la ayuda de los Fondos depende, entre otros factores, del establecimiento de un sistema de evaluación fiable. No en vano, el Reglamento (CE) Nº 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al FEDER, al FSE y al Fondo de Cohesión señala, en su Capítulo I del Título IV, las obligaciones a satisfacer en este ámbito.

El artículo 47 del citado Reglamento subraya que el papel de la Comisión es el de proporcionar orientaciones indicativas sobre las futuras evaluaciones, distinguiendo tres tipos de evaluación en función del momento en que se produzca: antes (*ex ante*), durante (*in itinere*) o después (*ex post*) del período de programación.

En este sentido, el actual período de programación ha supuesto un cambio relevante respecto al enfoque a seguir por la acción evaluadora. A diferencia del planteamiento tradicional para la evaluación de la anterior generación de Programas Operativos 2000-2006, la acción evaluadora pasa ahora a ser una constante a lo largo de todo el desarrollo de la programación, tratando de dar respuesta a las necesidades específicas que puedan surgir en cada momento.

En consecuencia, las evaluaciones de este período 2007-2013 adquieren un contenido más flexible, pudiendo tener una temática específica (sobre determinados aspectos clave del Programa) o global (sobre el conjunto del Programa).

La evaluación *in itinere*, que es donde se enmarca el presente trabajo, es un proceso que se compone de una serie de evaluaciones. Por lo tanto, su objetivo principal es el seguimiento continuo de la puesta en marcha y la ejecución del Programa. También permite comprender mejor y analizar las realizaciones y resultados obtenidos, en función del estado de ejecución existente, así como las mejoras en cuanto a los impactos a largo plazo de las intervenciones, todo ello proponiendo, si es necesario, medidas correctoras.

El documento de trabajo nº 5 de la Comisión, correspondiente a las *Orientaciones Indicativas sobre los métodos de evaluación*, desarrolla con mayor detalle los objetivos y mecanismos que deben seguirse para asegurar la oportunidad de los resultados del ejercicio de la evaluación.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta evaluación persigue un **doble objetivo**:

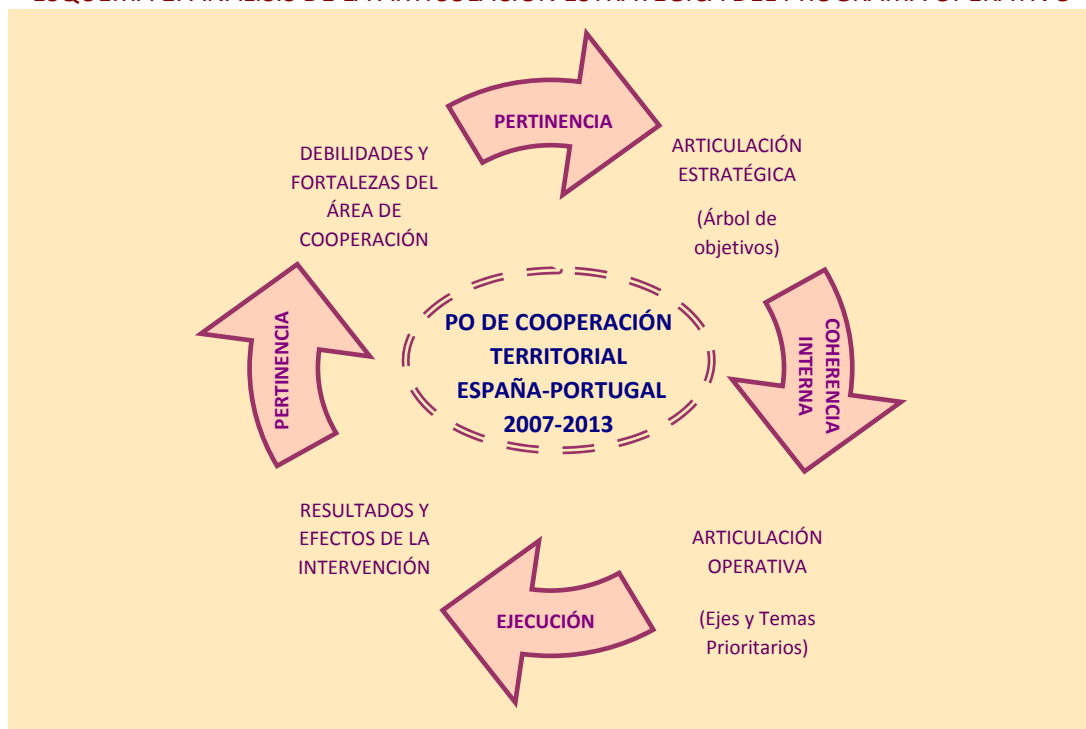
- + La **mejora de la eficacia** de las intervenciones estructurales.
- + La **mejora de la calidad y de la coherencia** de la ayuda prestada por los Fondos.

De cara a facilitar la comprensión de la finalidad de la presente evaluación, hay que señalar que, en el ámbito de intervención del PO de Cooperación Transfronteriza de España-Portugal (POCTEP), la eficacia de la acción de la ayuda se apreciará a partir de la capacidad del Programa para generar demanda en el territorio y del nivel de compromisos asumidos que ha dado lugar la primera y segunda convocatorias de proyectos que se han llevado a cabo.

Por su parte, la mejora de la calidad y de la coherencia de la ayuda prestada por el FEDER se valorará, igualmente, en función de su contribución a los objetivos estratégicos formulados por el Programa y su adecuación a las necesidades del espacio transfronterizo identificadas en el diagnóstico del mismo. Para ello se examinará la incidencia de las operaciones aprobadas por la primera convocatoria, resuelta en febrero de 2009, sobre tales objetivos y su idoneidad para resolver las debilidades existentes en dicha zona; no pudiéndose utilizar la información disponible de la segunda convocatoria debido a que no ha estado completamente consolidada a la fecha de la elaboración de este Informe.

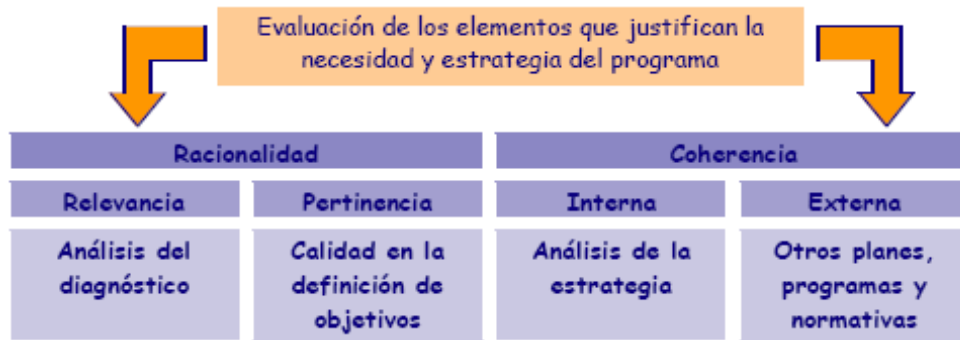
Desde esta perspectiva, la utilidad de la presente evaluación reside en el aprovechamiento de la información existente de la primera convocatoria de proyectos, así como de la segunda (a pesar de encontrarse ésta en fase de resolución), para extraer recomendaciones que permitan mejorar la orientación estratégica de futuras operaciones a cofinanciar con el fin de avanzar en la consecución de los objetivos formulados por el POCTEP.

Por consiguiente, la evaluación de las operaciones actualmente en ejecución pretenderá confirmar si las líneas de acción, prioridades y objetivos articulados a través de la intervención siguen siendo pertinentes y coherentes con la realidad actual del entorno de la franja fronteriza, y reorientar, en su caso, la estrategia de intervención. Esto permitirá validar la oportunidad de las actuaciones puestas en marcha y a desarrollar en el futuro, con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia de las mismas (Esquema 1).

**ESQUEMA 1. ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN ESTRATÉGICA DEL PROGRAMA OPERATIVO**

En este sentido, el alcance de la evaluación comprenderá el estudio de las siguientes cuestiones:

- + Relevancia y pertinencia de las operaciones: Valoración de la adecuación de los proyectos aprobados para el desarrollo de la estrategia del POCTEP con el esquema DAFO.
- + Avance en el cumplimiento de los objetivos del Programa por los proyectos programados a partir de la inversión aprobada por la primera convocatoria de proyectos.
- + Coherencia del Programa:
  - + Valoración de la solidez interna del Programa y de su capacidad de generar sinergias, derivadas de las características de la programación actual (tipos de actores, temáticas, territorios, naturaleza de los proyectos, volumen financiero, etc.).
  - + Valoración de la consistencia del Programa, a partir de análisis de coherencia respecto a los objetivos planteados en la estrategia del Programa.



La consideración de todas estas cuestiones posibilitará tener en cuenta elementos destinados a mejorar el desempeño del Programa, valorando la inclusión de nuevas características de actuaciones para próximas convocatorias, o el replanteamiento de determinados aspectos, con el fin de dar una mejor respuesta a los objetivos de la cooperación territorial.

## 1.2. FUENTES DE INFORMACIÓN EMPLEADAS

La obtención de información de calidad para sustentar los resultados de la evaluación ha precisado el uso de diferentes técnicas de recogida de datos que han sido empleadas con el fin de dar respuesta a las objetivos planteados para la evaluación y extraer conclusiones. La información recogida ha sido, tanto de naturaleza cuantitativa, como cualitativa.

En relación con los **datos cuantitativos**, éstos han procedido de alguna de las siguientes fuentes:

- + Plan financiero del POCTEP 2007-2013.
- + Informes anuales de seguimiento.
- + Información relativa a las operaciones aprobadas.

Estos datos se han completado con otras **informaciones cualitativas** suministradas por agentes informantes clave del Programa. Para obtener esta información, se han utilizado diferentes técnicas:

- + Entrevistas, estructuradas a través de cuestionarios, a los órganos responsables de la gestión de la intervención, que han proporcionado información valiosa a través de reuniones de trabajo, para analizar aspectos relacionados con la articulación estratégica del Programa, que ha permitido profundizar en la explicación de

cuestiones no evidentes a la lectura objetiva de los datos proporcionados sobre solicitud y aprobación tanto de proyectos como de ayuda FEDER.

- + Juicios de expertos independientes en materia de desarrollo regional y cooperación territorial, que ha han abierto un espacio de reflexión en el que se han estudiado posibles elementos de mejora para incrementar la eficiencia del funcionamiento del Programa.
- + Estudios e investigaciones ya existentes.

### 1.3. PRINCIPALES PROBLEMAS O LIMITACIONES DEL ENFOQUE METODOLÓGICO

La metodología de evaluación diseñada se ha tenido que enfrentar, básicamente, a la dificultad derivada del escaso grado de avance general en la ejecución de las operaciones aprobadas por el Programa. De hecho, la mayor parte de las actuaciones puestas en marcha muestran unos porcentajes de eficacia financiera, en términos de gasto realizado, bastante reducidos, que ha motivado, incluso, la concesión de prórrogas para la ejecución total de los proyectos.

En consecuencia, la información obtenida de realizaciones y resultados no ha podido valorarse por el estado de ejecución actual tan exiguo. Además, lo anterior hace también que la intervención aún no haya alcanzado una escala suficiente como para producir impactos de carácter duradero sobre variables socioeconómicas clave.

Lo anterior condiciona, a su vez, la apreciación relativa a las prácticas de gestión, habida cuenta de la dificultad de comprobar si las ganancias derivadas de la cooperación entre promotores regionales y entre ejecutores han tenido algún tipo de implicación sobre el nivel de eficacia y eficiencia de los proyectos.

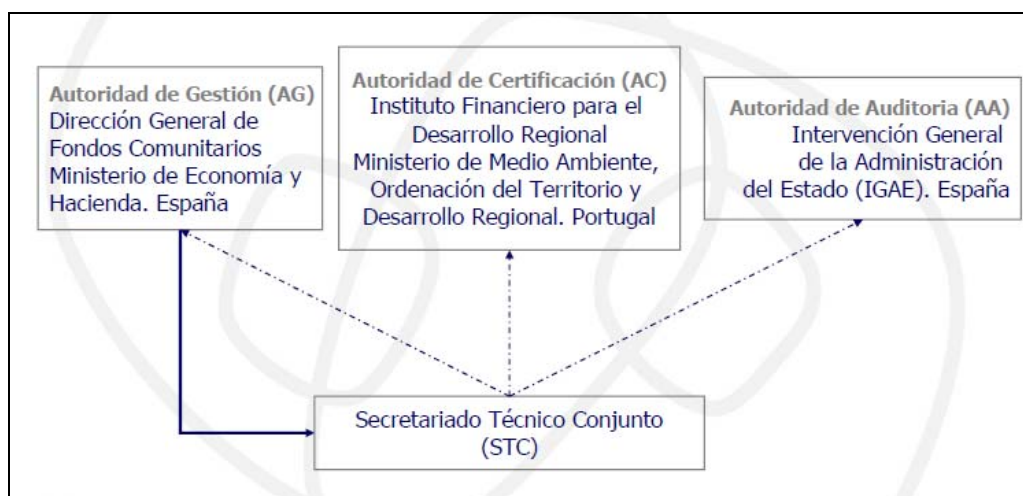
A pesar de lo anterior, la evaluación ha superado las anteriores limitaciones adoptando un enfoque más estratégico, ya descrito en el anterior apartado 1.1, que ha permitido elevar los posibles márgenes de utilidad.

## 2. MARCO OPERATIVO DEL PROGRAMA: RESUMEN DE LOS INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE GESTIÓN Y CONTROL

La articulación institucional del POCTEP se organiza de acuerdo con las exigencias que establece el Reglamento (CE) nº 1083/2006, que define las Autoridades de los PO, de forma que:

- + La Autoridad de Gestión recae en la DG de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda del Reino de España.
- + La Autoridad de Certificación corresponde al Instituto Financiero para el Desarrollo Regional del Ministerio de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Desarrollo Regional de Portugal.
- + La Autoridad de Auditoría es la Intervención General de la Administración del Estado de España.

*ESQUEMA 2. ORGANIZACIÓN DE LAS AUTORIDADES DEL POCTEP*



Además, la estructura de gestión del Programa se completa con otros instrumentos que favorecen el correcto funcionamiento del mismo. Entre éstos, cabe destacar el Comité de Seguimiento, el Comité de Gestión, el Secretariado Técnico Conjunto, los Comités Territoriales y las unidades de Coordinación Regionales y Nacionales. Las funciones y responsabilidades de todas estas instancias se describen de forma detallada en el propio Programa, al que se remite desde aquí para su consulta.



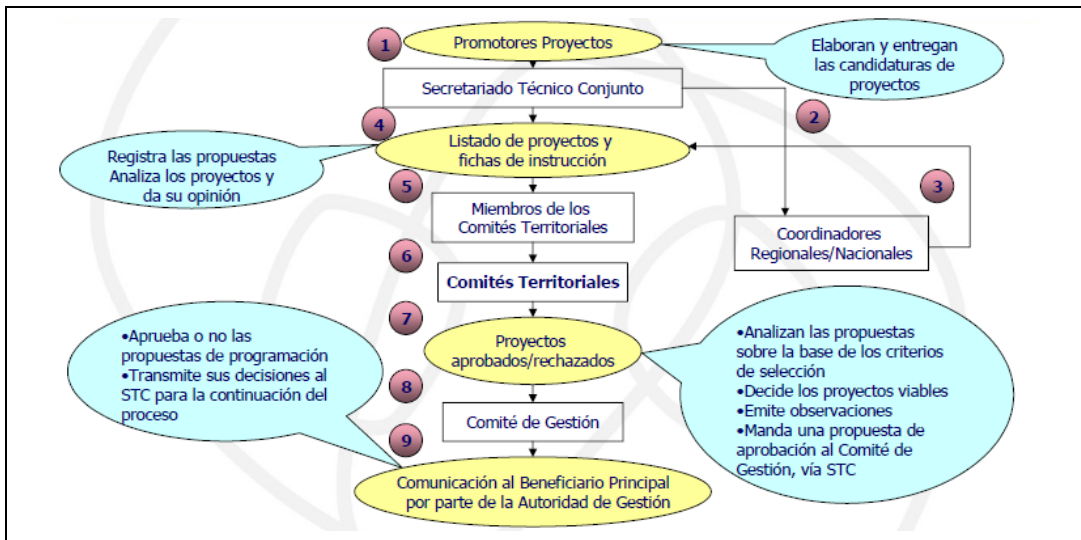
**ESQUEMA 3. ÓRGANOS DE GESTIÓN DEL POCTEP**

A efectos de la presente evaluación, cabe afirmar, fundamentalmente, que la complejidad de todo este entramado ha sido ampliamente superada desde un primer momento, gracias a la experiencia acumulada de los períodos anteriores. Su aprovechamiento ha permitido organizar eficientemente, a pesar de las diferencias en las estructuras administrativas en España y Portugal, una adecuada articulación, en la que los niveles locales y regionales se aproximan cada vez más a la gestión del Programa.

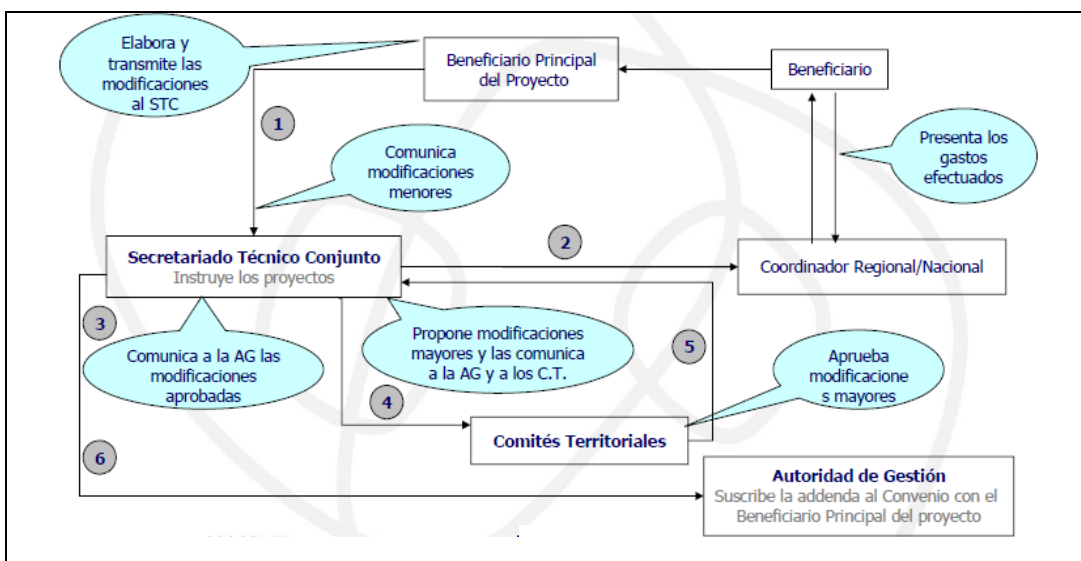
Esto se debe a que el proceso de configuración del esquema de división de tareas, responsabilidades y competencias se ha desarrollado con una buena coordinación entre todas las partes. De esta forma, en términos generales se aprecia una definición precisa de las diversas tareas en la gestión de las intervenciones por parte de las instituciones nacionales y regionales involucradas en el Programa, con un alto grado de descentralización, que se traduce en un funcionamiento eficaz. Así, los dispositivos necesarios, tanto para la instrucción y aprobación de proyectos, como para su gestión y seguimiento y la validación del gasto realizado (que se ilustran gráficamente en los siguientes esquemas), entre otros procedimientos, estuvieron operativos rápidamente.

En consecuencia, la creación de esta infraestructura institucional en un espacio de tiempo relativamente corto ha posibilitado no demorar en exceso la creación de proyectos comunes y la construcción y consolidación de asociaciones para la cooperación territorial. Ello se ha visto favorecido por la calidad de los sistemas de difusión utilizados, que han facilitado información suficiente, desde la fase de convocatoria y subsiguiente adjudicación de los proyectos hasta la posterior realización de las actuaciones. No obstante, estos aspectos relativos a la información y publicidad del Programa se estudian en profundidad en la evaluación del Plan de Comunicación del POCTEP, efectuada en 2010.

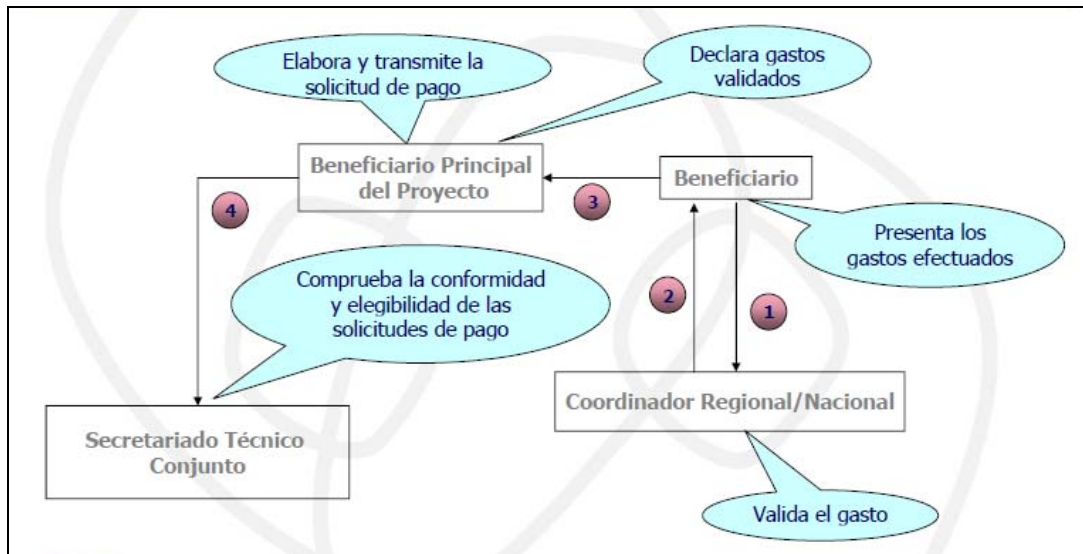
ESQUEMA 4. PROCESO DE INSTRUCCIÓN Y APROBACIÓN DE PROYECTOS



ESQUEMA 5. PROCESO DE GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DE PROYECTOS



ESQUEMA 6. PROCESO DE VALIDACIÓN DEL GASTO



### 3. MARCO ESTRATÉGICO DEL PROGRAMA Y SU APLICACIÓN PRÁCTICA POR LA PRIMERA CONVOCATORIA DE PROYECTOS

#### 3.1. APRECIACIÓN DE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL POCTEP

El POCTEP 2007-2013 parte de una premisa esencial, que es su clara vocación de continuidad y proyección futura. De hecho, la planificación efectuada se ha construido a partir de la precedente del período 2000-2006. En este sentido, la voluntad del POCTEP ha sido **preservar las mejores prácticas heredadas de la experiencia de la Iniciativa INTERREG pero, también, mejorarlas**, avanzando progresivamente hacia aquellos ámbitos de actuación que tienen mayores posibilidades, tanto desde la vertiente del desarrollo socio-económico de la zona de intervención, como desde la de la cooperación territorial de los agentes de ambos lados de la frontera.

Ello no ha significado que el POCTEP se ancle en las líneas de actuación más tradicionales; antes al contrario, ha abierto nuevos ámbitos de actuación y nuevas operaciones. Además, esta continuidad tampoco pierde de vista los retos de futuro que la cooperación transfronteriza debe afrontar en los próximos años.

Así, el **objetivo global de la intervención** que orienta toda la programación es contribuir a reforzar la cohesión económica y social del espacio de la frontera luso-española a través de la cooperación territorial poniendo en valor el capital acumulado durante las tres generaciones de INTERREG.

Esta visión estratégica de la cooperación territorial ha implicado una consideración integral de todas las líneas de acción, que se basa en una concepción amplia de los procesos de desarrollo, basado en diversos factores complementarios: el económico, el social y el ambiental. Ello ha dotado a la estrategia planteada de un marcado enfoque de sostenibilidad, que se sustenta en los siguientes **Ejes Prioritarios de actuación**:

- + Eje 1. Cooperación y gestión conjunta para el fomento de la competitividad y la promoción del empleo.
- + Eje 2. Cooperación y gestión conjunta en medio ambiente, patrimonio y prevención de riesgos.
- + Eje 3. Cooperación y gestión conjunta en Ordenación del Territorio y accesibilidades.
- + Eje 4. Cooperación y gestión conjunta para la integración socioeconómica e institucional.

A su vez, cada uno de estos Ejes persigue unos **objetivos de carácter específico**, hacia los cuales deben contribuir los diferentes proyectos apoyados por el Programa.

En consecuencia, la definición de los objetivos del POCTEP se ha basado en una *lógica vertical* que parte de un objetivo final, el cual define la perspectiva desde la que deben realizarse las intervenciones del Programa. Este objetivo, de alcance global, se desarrolla en una serie de Prioridades que definen la forma de conseguir el anterior. Dichas prioridades se centran en un conjunto acotado de objetivos específicos, facilitando, de esta forma, la articulación del POCTEP, al determinar el grado de cobertura –o elegibilidad– de las distintas operaciones que se pretenden impulsar.

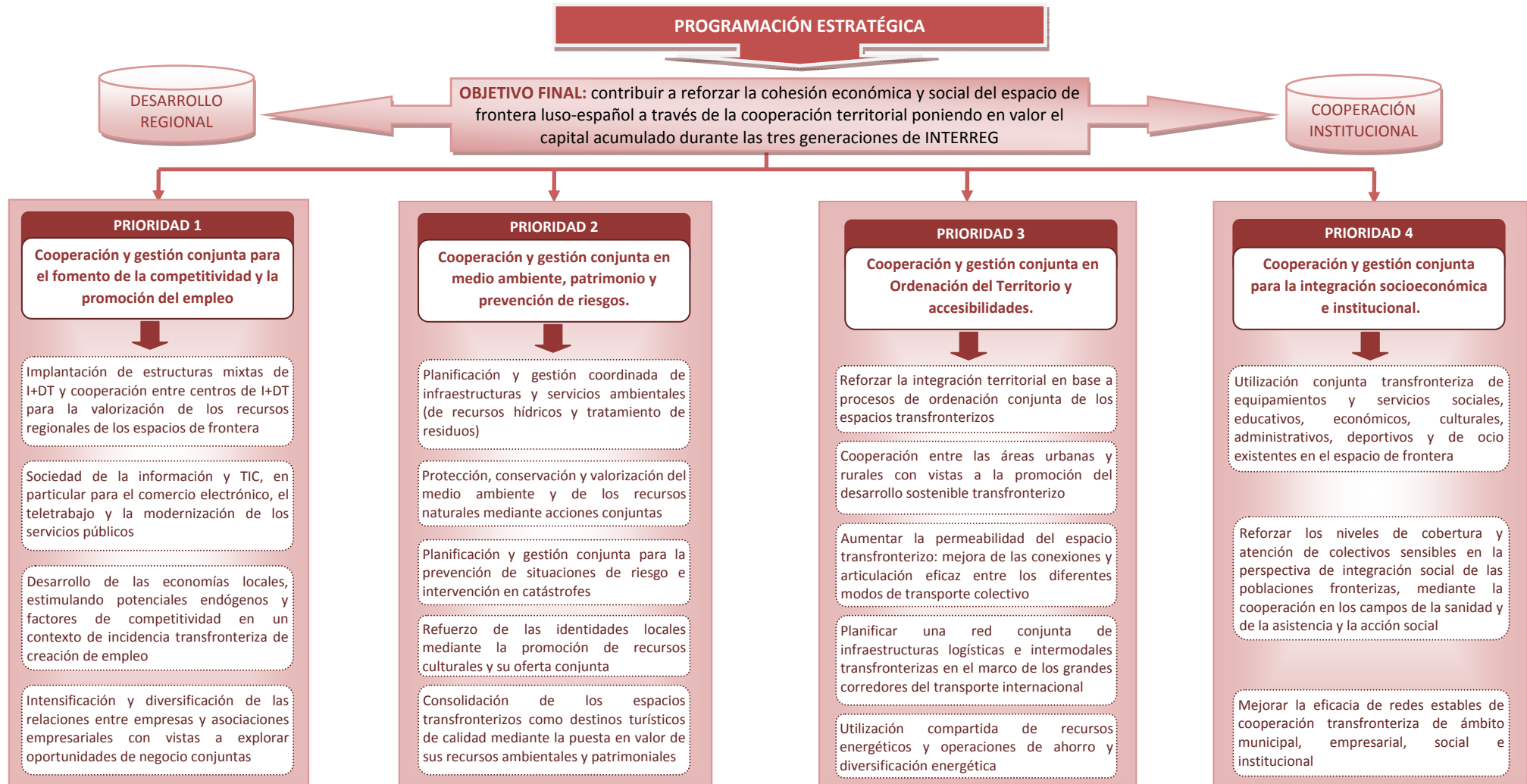
En consecuencia, se pueden distinguir varios niveles relacionados entre sí de manera jerárquica (Esquema 7). En el *primer nivel* de la jerarquía, aparece un objetivo finalista hacia cuya consecución apunta el conjunto de la estrategia y que, en síntesis, pretende consolidar los niveles de cohesión del espacio fronterizo. En el *segundo nivel*, están los Ejes Prioritarios a través de los cuales se pretende alcanzar el objetivo final. Estos últimos se despliegan en otros objetivos de carácter más específico (*tercer nivel*), que facilitan la articulación de la estrategia y de la propia intervención, al dar cabida a la tipología de posibles proyectos a llevar a cabo.

A partir de este esquema, una primera valoración de la estrategia del POCTEP, materializada en los objetivos y prioridades que se presentan en el Esquema 7, apunta hacia una dirección en la que, tanto la vertiente de la **cooperación**, como también la del **desarrollo regional**, se han constituido como las bases de la estrategia definida por el Programa. Ello se aprecia en la conjugación de ambas perspectivas en la definición de todos los objetivos y prioridades del Programa.

A pesar de que lo anterior pudiera resultar una obviedad, en realidad supone un enriquecimiento del planteamiento estratégico diseñado respecto al anterior del período 2000-2006. No en vano, uno de los aspectos que las evaluaciones del PIC INTERREG III-A de España-Portugal pusieron de relieve fue la mayor atención prestada a los objetivos exclusivos de desarrollo regional o local, frente a los de cooperación transfronteriza. En cambio, la formulación actual favorece unas condiciones de ejecución destinadas a reforzar la cooperación transfronteriza, la cual debe acompañar siempre a las medidas económicas, sociales, culturales y medioambientales previstas.

En consecuencia, se puede afirmar que los objetivos de la programación transfronteriza han equilibrado la importancia de los factores de desarrollo socioeconómicos y los de cooperación, por la vía de la consideración horizontal de éstos últimos en el conjunto de las prioridades del Programa.

ESQUEMA 7. ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN ESTRATÉGICA DEL PROGRAMA OPERATIVO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL ESPAÑA-PORTUGAL



En segundo lugar, otra novedad a resaltar respecto a la planificación del período 2000-2006 es la incorporación y potenciación de elementos que han ampliado el esquema de objetivos del Programa, dando lugar a una formulación estratégica más ambiciosa. En concreto, la creación de factores avanzados y especializados a partir de **procesos de innovación** y el apoyo al desarrollo conjunto de actividades económicas con potencial de crecimiento han tenido una importancia progresiva en la programación del POCTEP. Además, dicho impulso se dispone bajo la perspectiva de la apertura de nuevas oportunidades en el campo de la cooperación transfronteriza. Esta ampliación del campo de acción debe tener un mayor reconocimiento si cabe ante la menor dotación financiera del Programa en el actual período.

Un simple análisis comparado de la jerarquía de objetivos establecida en el anterior PIC 2000-2006 con relación al actual POCTEP 2007-2013 permite constatar las anteriores consideraciones.

Así, mientras que la integración transversal de la vertiente de la cooperación transfronteriza ha sido máxima en la programación 2007-2013, en el período precedente sólo era patente en la mitad de los objetivos del PIC. Esto supone que la definición de numerosos objetivos del PIC no contemplaba claramente la naturaleza de la cooperación conjunta que debía existir en todos los ámbitos de aplicación de la intervención.

Dicha carencia se ha superado en el POCTEP, donde todos los objetivos específicos se han formulado desde la óptica de la cooperación (Gráfico 1). Este hecho ofrece mayores garantías para que los proyectos que se aprueben tengan:

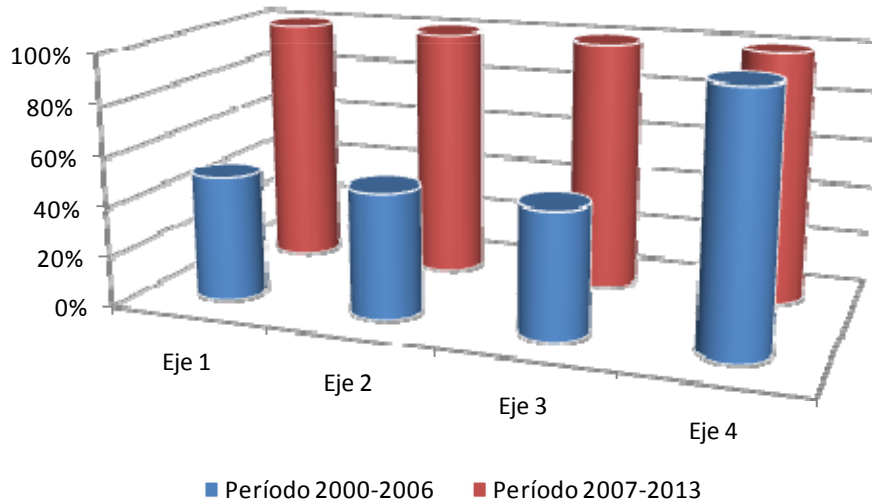
- + Una mayor capacidad para resolver los problemas ligados a la existencia de la frontera.
- + Una menor propensión hacia la resolución de problemas locales específicos relacionados con los frenos al desarrollo cuyo origen no se debe a la existencia de la frontera.

Por otro lado, la mayor orientación del modelo estratégico del POCTEP hacia la competitividad económica, en particular hacia el refuerzo de factores de capital tecnológico, se observa en que el porcentaje de objetivos destinados a impulsar los procesos de innovación en el espacio transfronterizo prácticamente se ha multiplicado con relación al PIC 2000-2006 (Gráfico 2), pasando de un 13% al 24%.

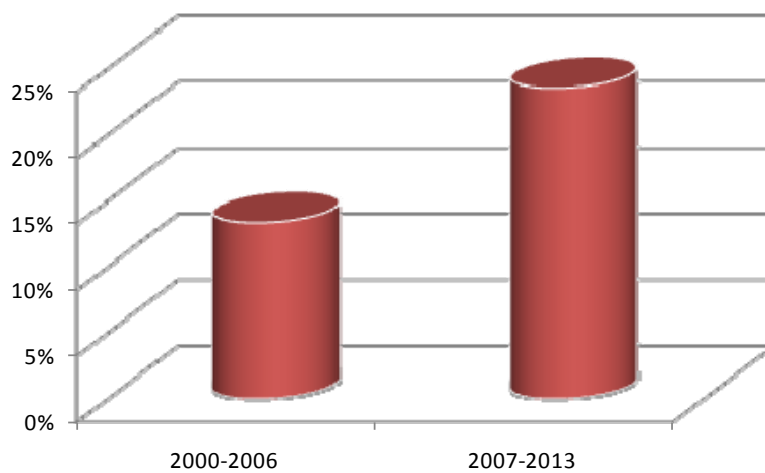
Esto implica, en primer lugar, un compromiso más firme por asentar el desarrollo territorial de la frontera hispano-portuguesa en factores clave de competitividad y, en segundo lugar, la extensión de los mecanismos de cooperación a otras esferas, como la I+D+i o la Sociedad de la Información. Sin embargo, es preciso que, desde el terreno de la selección e implementación de las operaciones, existan criterios eficaces que posibiliten

una elección óptima de los mejores proyectos, tanto desde el enfoque de la cooperación transfronteriza, como del impulso al desarrollo territorial.

**GRÁFICO 1. INTEGRACIÓN TRANSVERSAL DE LA VERTIENTE DE COOPERACIÓN EN LAS PRIORIDADES ESTRATÉGICAS DE LA PROGRAMACIÓN**



**GRÁFICO 2. INCORPORACIÓN DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS RELACIONADOS CON LA I+D+I Y LAS NTIC EN LA PROGRAMACIÓN**



En resumen, la planificación 2007-2013 del POCTEP ha supuesto la formulación de una programación global para todo el territorio transfronterizo con una base estratégica común y compartida, que ha situado las estrategias de desarrollo territorial de la zona de la raya hispano-portuguesa en un contexto más adecuado de desarrollo transfronterizo.



Ello se ha hecho posible gracias a un acercamiento integrado y coherente entre las prioridades de las políticas nacionales y aquéllas para la cooperación transfronteriza.

En conclusión, el enfoque estratégico diseñado se valora de forma positiva, al menos, por las siguientes tres razones:

- + Los objetivos están bien delimitados y acompañados por una concreción precisa de los frentes de actuación prioritarios, de cara a optimizar los esfuerzos y a maximizar la eficacia y eficiencia de las actuaciones a realizar, favoreciendo un mayor uso de la cooperación para la planificación y toma de decisiones a escala nacional y regional.
- + Los objetivos ofrecen una respuesta sólida a los retos y oportunidades del espacio transfronterizo sobre los que tienen que aplicarse las opciones estratégicas.
- + Los objetivos respetan los principios y fines esenciales de la Política de Cohesión recogidos en el Tratado de la UE, según el cual dicha política tiene “... como misión promover (...) un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible (...), un alto grado de convergencia de los resultados económicos...”.

### **3.2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LAS OPERACIONES PUESTAS EN MARCHA POR LA PRIMERA CONVOCATORIA DEL PROGRAMA**

Desde la fecha de aprobación del Programa el 25 de octubre de 2007, se han producido dos convocatorias para la presentación de proyectos. La primera, acordada en la reunión del Comité de Seguimiento celebrada el 24 de enero de 2008, estuvo abierta desde el 8 de febrero hasta el 15 de abril de ese año (o hasta el 30 de junio en el caso de determinadas solicitudes de ayuda para proyectos de carácter estructurante). Dicha convocatoria ha dado lugar a la aprobación de los 81 primeros proyectos cofinanciados por el POCTEP.

Por su parte, la segunda convocatoria de proyectos del POCTEP se decidió en la reunión del 23 de febrero de 2010 del Comité de Seguimiento, iniciándose el plazo de presentación de candidaturas a partir del 1 de marzo de 2010, registrándose un total de 269.

La relativa dilación para la aprobación del Programa (a pesar de ser uno de los primeros en este sentido) y el transcurso de los plazos necesarios para la apertura de las convocatorias realizadas, la presentación y tramitación de las solicitudes recibidas y la resolución posterior de las mismas ha condicionado, en buena medida, la ejecución de las intervenciones hasta la fecha.

A ello hay que añadir otras cuestiones adicionales, no menos importantes, que condicionan el arranque efectivo de las operaciones. En primer lugar, el tiempo de maduración necesario que precisan las mismas y que, en algunos casos, obedecen a un proceso que implica la realización de trámites jurídico-administrativos que alargan su puesta en marcha. Y, en segundo lugar, hay que señalar la incidencia de la actual crisis económica y financiera, que ha motivado importantes ajustes presupuestarios en las entidades beneficiarias y potencialmente beneficiarias del Programa, limitando su capacidad de absorción de fondos.

Todo ello explica, en parte, que la primera Declaración de Gastos no se realice hasta el 3 de noviembre de 2009, por un importe de 15,8 millones de euros. Durante 2010, por su parte, el gasto declarado por la Autoridad de Gestión a la de Certificación se aceleró hasta alcanzar los 33,4 millones de euros de ayuda FEDER.

Esta situación, que es la consecuencia normal del estado incipiente de desarrollo en el que se encuentran los proyectos, impide realizar un análisis riguroso de la eficacia y la eficiencia de la intervención y cuantificar su previsible impacto. De ahí que, en esta materia, el presente ejercicio de evaluación intermedia tiene que limitarse, necesariamente, a la valoración de su capacidad de movilización de iniciativas (demanda generada) y su distribución por Ejes y medidas del Programa.

### 3.2.1. La capacidad de movilización del Programa: La demanda generada en la zona de cooperación

El retraso en el avance de la aplicación de la intervención no parece que deba interpretarse como problemas importantes de gestión acaecidos en estos primeros años que hayan podido dificultar la ejecución. No en vano, como ya se ha puesto de manifiesto en el capítulo 2, la puesta en funcionamiento de la infraestructura, sistemas y procedimientos para la gestión y control de la intervención ha sido bastante ágil.

Ello ha podido favorecer, además, que la respuesta que han tenido las dos convocatorias efectuadas hayan sido altamente satisfactoria, despertando un gran interés entre los potenciales beneficiarios.

Muestra de ello son los **328 proyectos presentados** a la primera convocatoria, con una cuantía de **ayuda FEDER solicitada de 467,62 millones de euros**, es decir, más de tres veces superiores al monto de los recursos disponibles que fueron previstos para dicha convocatoria. A su vez, la demanda que ha provocado la segunda convocatoria, resuelta muy recientemente en marzo de 2011, ha sido también muy destacada, ya que **el volumen de ayuda FEDER solicitada ha multiplicado por 1,9 la disponible**.

Por consiguiente, sólo con los datos de las solicitudes de ayuda recibidas para la primera convocatoria, se puede afirmar que la magnitud de la demanda de recursos efectuada ha implicado un notable éxito, en la medida en que la respuesta realizada ha superado considerablemente la capacidad de financiación ofrecida por el POCTEP.

En este sentido, el Programa ha sabido transmitir a todos los posibles interesados una imagen de permanencia en sus prioridades, así como al conjunto de la población del espacio transfronterizo un ejemplo de perseverancia y de convencimiento en las oportunidades reales de la zona para alcanzar sus propósitos.

Ello evidencia, por lo tanto, la destacada implicación de los agentes y la voluntad de cooperación transfronteriza en toda el área de aplicación del Programa, en especial en la zona de Galicia-Norte, donde la demanda del territorio ha superado significativamente a la inicialmente prevista, como se puede observar en la Tabla 1.

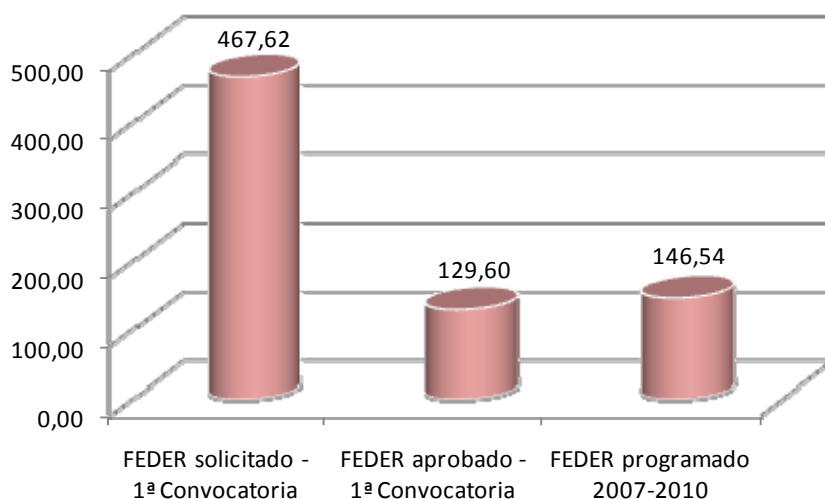
El Gráfico 3 muestra, precisamente, las necesidades de financiación de los diferentes proyectos presentados en la primera convocatoria del Programa, así como la cuantía total efectivamente aprobada con relación a la planificación financiera contemplada en el POCTEP para el período 2007-2010. En líneas generales, el volumen financiero aprobado (129,6 millones de euros) se ajusta razonablemente bien al inicialmente programado. Prueba de ello es que dicha cuantía representa el 88,4% de la dotación acumulada hasta 2010 del Programa (siempre en términos de contribución FEDER).

Lo anterior proporciona una idea aproximada de la capacidad del Programa para movilizar los recursos de que dispone, con el propósito fundamental de cumplir con su objetivo final de contribuir a reforzar la cohesión económica y social del espacio de frontera luso-español a través de la cooperación territorial.

**TABLA 1. DEMANDA DE AYUDA FEDER POR ZONAS DE COOPERACIÓN  
(PRIMERA CONVOCATORIA)**

Zona de Cooperación	FEDER disponible		FEDER solicitado	
	Euros	%	Euros	%
Galicia-Norte	38.051.295	25	174.380.865	37
Norte-Castilla y León	14.361.285	9	50.592.009	11
Castilla y León-Centro	10.362.401	7	23.519.707	5
Centro-Extremadura-Alentejo	34.822.180	23	79.760.825	17
Alentejo-Algarve-Andalucía	18.066.277	12	74.397.821	16
Plurirregional	35.642.730	24	64.971.197	14
<b>TOTAL</b>	<b>151.306.169</b>	<b>100</b>	<b>467.622.423</b>	<b>100</b>

**GRÁFICO 3. AYUDA FEDER SOLICITADA POR LOS PROYECTOS PRESENTADOS, AYUDA AUTORIZADA PARA LOS PROYECTOS APROBADOS Y PROGRAMACIÓN FINANCIERA DEL POCTEP PARA EL PERÍODO 2007-2010 (MILLONES DE EUROS)**



Sin embargo, llama la atención que, a pesar de la gran acogida que el POCTEP ha tenido por parte de los potenciales beneficiarios de las ayudas, el montante destinado a la primera convocatoria no se ha consumido, quedando un remanente de 21,7 millones de euros. El no agotamiento de los fondos previstos, en un escenario en el que el FEDER solicitado ha triplicado el total disponible, puede interpretarse como una señal de que toda **la demanda útil del Programa se ha satisfecho**, entendiendo por ésta la que reúne todas las condiciones de calidad que se precisan para su configuración por el Programa.

En consecuencia, parece necesario introducir elementos que faciliten a los promotores la formulación de proyectos más ajustados a los objetivos del Programa, primando el cumplimiento de criterios de excelencia en la selección de operaciones, con el fin de que el diseño estratégico y operativo de las mismas cuente con unos niveles adecuados de calidad. Sólo de esta forma será factible elevar el *índice de aceptación* en las próximas convocatorias de proyectos, que en la primera se ha situado en el 27,2% desde la vertiente financiera y en el 25,6% desde la de las actuaciones propuestas.

Esto significa, respectivamente, que por cada 100 euros de ayuda FEDER solicitada, el POCTEP únicamente ha concedido 27,2, y se han aprobado una de cada cuatro operaciones presentadas. A este respecto, hay que señalar que el mejor resultado obtenido por las candidaturas se da en la prioridad de *Ordenación del Territorio y Accesibilidades*, que ha alcanzado un porcentaje de admisión de más del 44%, aunque en términos financieros se reduce ostensiblemente, si bien no impide que sea también la más alta del Programa (36,1%).

Todo esto revela la necesidad de insistir en un **mejor ajuste de la demanda de financiación al tipo de oferta que proporciona el Programa**, en particular en aquellas prioridades con un índice de aceptación más bajo. Para ello podría resultar necesario intensificar una articulación más intensa entre los responsables regionales y los beneficiarios potenciales, que favoreciera la presentación de proyectos comunes óptimos.

### 3.2.2. El impulso inicial dado por la Primera Convocatoria de Proyectos a las Prioridades del POCTEP

El elevado potencial que, en general, ha mostrado el POCTEP para movilizar los fondos con que cuenta se ha acentuado, especialmente, en las prioridades relativas al *medio ambiente, patrimonio y prevención de riesgos* y a la *integración socioeconómica e institucional*, en las que el volumen de financiación solicitado ha multiplicado por más de cuatro el disponible en la primera convocatoria para este tipo de proyectos.

En cuanto al número de operaciones presentadas, las prioridades 1 y 2 del Programa, correspondientes al *impulso de la competitividad y promoción del empleo*, por un lado, y a la ya referida de *medio ambiente*, por otro, han sido las que han contado con un mayor número de solicitudes (122 cada una). Este hecho pone de manifiesto el interés, tanto de los agentes institucionales, como de los propios actores socioeconómicos, en la **cooperación para conseguir un modelo de desarrollo más sostenible para ambos lados de la frontera**, ponderando los proyectos de carácter ambiental y los generadores de nuevas oportunidades de creación de riqueza y empleo por encima del resto (Tabla 2).

**TABLA 2. DEMANDA DE PROYECTOS POR PRIORIDAD (PRIMERA CONVOCATORIA)**

Eje prioritario	Ayuda FEDER			Nº candidaturas		
	Disponible	Solicitado	% Solic./Disp.	Presentadas	Aprobadas	% Aprob./Pres.
1. Competitividad y promoción del empleo	64.869.763	181.008.594	279,0%	122	31	25,41%
2. Medio Ambiente, patrimonio y prevención de riesgos	42.061.441	180.243.416	428,5%	122	22	18,03%
3. Ordenación del Territorio y Accesibilidades	31.879.228	52.222.240	163,8%	27	11	40,74%
4. Integración socioeconómica e institucional	12.495.734	54.148.173	433,3%	57	17	29,82%
<b>TOTAL</b>	<b>151.306.169</b>	<b>467.622.423</b>	<b>309,1%</b>	<b>328</b>	<b>81</b>	<b>24,70%</b>

Los resultados de la segunda convocatoria de proyectos del POCTEP parecen corroborar que la conservación del medio ambiente y la valorización del patrimonio cultural son los campos donde los agentes locales asumen con mayor eficacia los objetivos perseguidos por el POCTEP, materializándose en una mayor densidad de interrelaciones (Tabla 3).

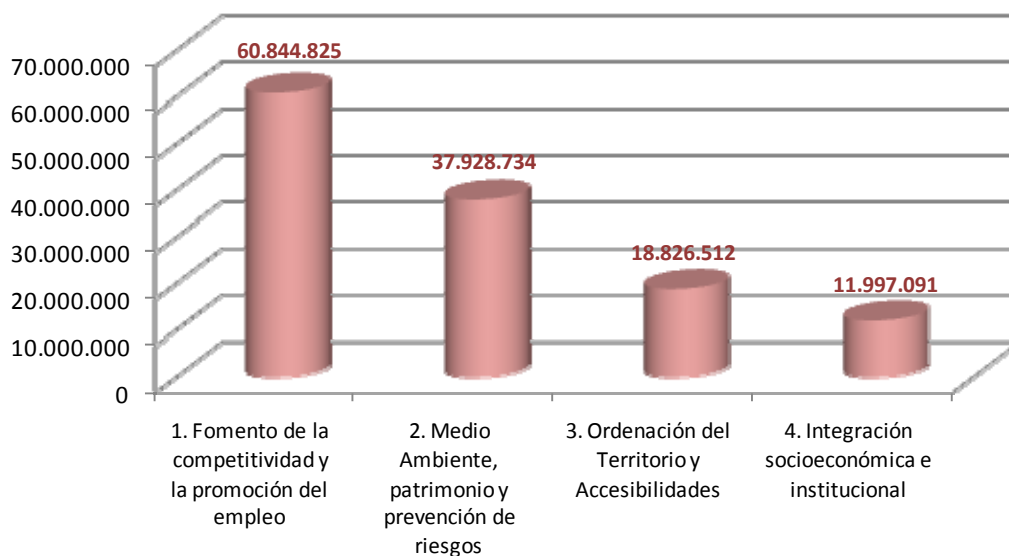
**TABLA 3. RESUMEN DE LA SEGUNDA CONVOCATORIA DE PROYECTOS DEL POCTEP**

	Nº de candidaturas	Nº de proyectos aprobados	FEDER disponible	FEDER solicitado	FEDER aprobado
1. Fomento de la competitividad y la promoción del empleo	109	43	42.405.880	116.689.224	37.255.012,30
2. Medio Ambiente, patrimonio y prevención de riesgos	81	34	40.348.785	114.270.698	41.512.293,94
3. Ordenación del Territorio y Accesibilidades	24	16	29.591.834	40.022.582	21.898.688,50
4. Integración socioeconómica e institucional	55	21	13.206.143	46.805.262	15.199.233,68
<b>TOTAL</b>	<b>269</b>	<b>114</b>	<b>125.552.642</b>	<b>317.787.767</b>	<b>115.865.228,42</b>

La mayor propensión a la cooperación en los ámbitos comentados puede venir motivada por razones diferentes. De una parte, el rico patrimonio natural de los territorios de la frontera origina intereses comunes en aras de una mejor conservación y gestión del mismo, invitando a iniciar y mantener proyectos conjuntos. De otra, las dificultades de una base productiva insuficiente motivan el diseño de iniciativas compartidas que, de otro modo, y en una coyuntura de fuertes restricciones como la actual, sería mucho más complicado llevar a cabo en ausencia de cooperación.

En resumen, la primera convocatoria ha supuesto un impulso, sobre todo, al avance en las prioridades 1 y 2 del Programa. Los 60,8 millones de euros de ayuda comprometidos por el Eje 1, más los cerca de 38 millones de Eje 2, representan el 76% del volumen de recursos FEDER aprobados ya por el Programa (Gráfico 4).

**GRÁFICO 4. AYUDA FEDER APROBADA EN LA PRIMERA CONVOCATORIA DE PROYECTOS POR PRIORIDADES DEL POCTEP**



Este protagonismo que han adquirido las dos prioridades aludidas también se justifica desde la perspectiva del coste medio por operación. De hecho, la envergadura de los proyectos puestos en marcha en ambos Ejes es ligeramente superior al tamaño medio de las actuaciones iniciadas en el conjunto del Programa (Tabla 4). Ello puede explicarse, también, porque 11 de los 13 **proyectos de carácter estructurante** admitidos pertenecen a dichos Ejes.

En particular, la actual dimensión de las actuaciones aprobadas sobrepasa levemente el millón y medio de euros de ayuda FEDER. Sin duda, el desarrollo de los proyectos de carácter estructurante, con una inversión promedio (en términos de ayuda) de 3,8 millones de euros, constituye un factor que ha posibilitado el aumento de la escala de intervención del Programa.

**TABLA 4. COSTE MEDIO (AYUDA FEDER) DE LOS PROYECTOS DE LA PRIMERA CONVOCATORIA POR PRIORIDAD**

Coste medio	Eje 1	Eje 2	Eje 3	Eje 4	Total
<b>Proyectos solicitados</b>	1.483.677,00	1.477.405,05	1.934.157,04	949.967,95	1.425.678,12
<b>Proyectos Aprobados</b>					
- Estructurantes	6.186.513,65	3.036.111,93	2.276.936,40	75.000,00	3.890.097,67
- Resto	912.529	1.159.533	1.332.856	745.131	990.524
<b>- Total</b>	<b>1.901.400,78</b>	<b>1.649.075,40</b>	<b>1.568.875,97</b>	<b>705.711,22</b>	<b>1.542.823,35</b>

En este sentido, destaca muy por encima del resto la construcción del *Laboratorio Ibérico Internacional de Nanotecnología*, con una cofinanciación FEDER de 30 millones de euros, prácticamente la mitad de la ayuda aprobada para el Eje 1. Su ejecución constituye la creación de un polo de excelencia continental de investigación aplicada en nanotecnología. Con él se espera mejorar la competitividad regional, el incremento del empleo cualificado y la aparición de nuevas empresas, al amparo de un modelo de colaboración en estos temas entre las Administraciones, Universidades y el tejido productivo.

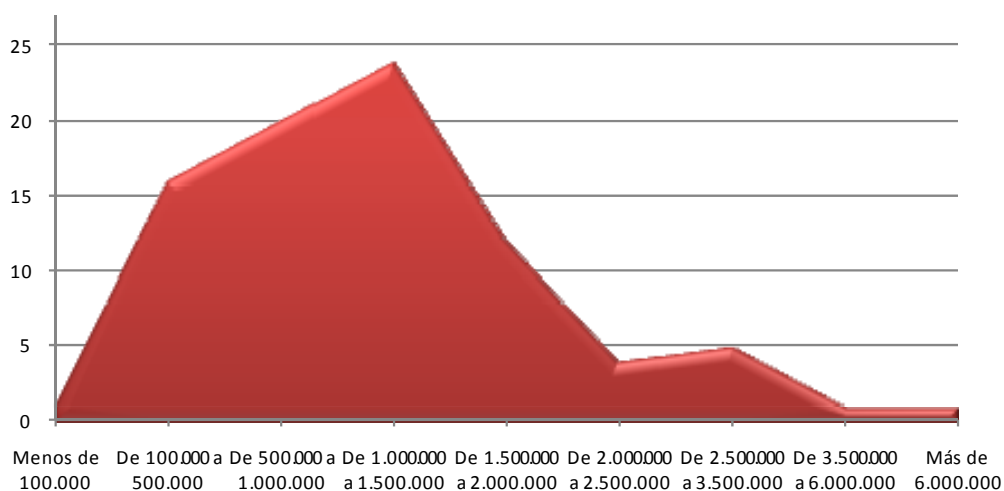
Sin duda, es en este tipo de casos, sobre todo, donde la capacidad de la intervención para influir en la estructuración del territorio fronterizo resulta más patente, al promover inversiones de cierta dimensión (proyectos de relativa amplitud que impliquen un impacto determinado y efectos positivos sobre el territorio), que favorecen un tratamiento adecuado de los distintos desafíos transfronterizos detectados.

No obstante, el Programa también ha dado lugar a actuaciones de tamaño reducido. De acuerdo con la distribución de frecuencias de las mismas en relación con la ayuda FEDER aprobada, aproximadamente la quinta parte de los proyectos aprobados tienen un escaso presupuesto. Aunque en su mayoría se trata, a priori, de operaciones con un marcado componente local que limita la transferibilidad de sus resultados a otras regiones o zonas

del espacio fronterizo, también es una evidencia de la apertura del Programa a este otro tipo de proyectos con una menor gama de efectos esperados, pero muy útiles de cara a resolver problemas específicos de cada zona a través de la cooperación.

La mayor concentración se observa en el tramo de ayuda comprendido entre 0,5 y 1,5 millones de euros, los cuales representan más de la mitad del total de las operaciones aceptadas (Gráfico 5).

**GRÁFICO 5. DISTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA POR COSTE TOTAL (€)**



Como ya se ha comentado, el importante efecto de movilización que el Programa ha desencadenado entre los agentes no ha dado lugar a un avance relevante en la ejecución de proyectos, por lo que resulta inviable estimar la contribución real al desarrollo económico y social de la zona transfronteriza, así como a la cohesión territorial en el ámbito geográfico del Programa.

Por ello, el análisis se debe acotar a la participación de cada Prioridad del POCTEP en los compromisos financieros asumidos por la primera convocatoria de proyectos y programados en la etapa de planificación de la intervención. De acuerdo con la información de la Tabla 5, **el mayor grado de eficacia financiera se ha alcanzado en el Eje 1**, que presenta una eficacia sobre compromisos previstos para todo el período del 59%, debido, fundamentalmente, a la aceptación de 6 proyectos estructurantes (el 19% del total), el más importante de ellos el ya aludido del *Laboratorio Ibérico Internacional de Nanotecnología*. Entre ellos absorben 37,1 millones de euros de los 60,8 millones aprobados (el 61%).

Los Ejes 2 y 4 también han tenido un comportamiento muy aceptable desde la perspectiva financiera, con unos ratio de eficacia en torno al 48%, mientras que el Eje 3 ha sido el



único cuyos compromisos adjudicados no llegan al 40% de los programados para el conjunto del período.

A partir de esta situación a que ha dado lugar la primera convocatoria de proyectos, se ha realizado un análisis de la desviación financiera, calculada como la diferencia entre el peso relativo de cada Eje en los compromisos asumidos y su peso relativo en la programación. El resultado ofrece una primera aproximación de la reprogramación implícita del POCTEP en función de los diferentes ritmos de aprobación de operaciones. En los próximos años, esta desviación se tendrá que traducir en una adecuación de los ritmos de ejecución, o por el contrario, en una reprogramación de la intervención explícita y validada.

Los resultados obtenidos en la primera convocatoria, que se recogen en la Tabla 5, muestran que la participación relativa del Eje 1 en los compromisos aprobados en la primera convocatoria de ayudas del Programa es mayor que la que le correspondería de acuerdo con la programación financiera realizada. Esto indica que la demanda de los beneficiarios de las acciones contempladas en este Eje excede de la capacidad financiera del mismo para satisfacerla íntegramente, a pesar, incluso, de que es el que absorbe la mayor cantidad de recursos del POCTEP.

Justamente lo contrario sucede en la Prioridad 3 del Programa, que reproduce la situación opuesta a la anterior, puesto que su importancia en el plan financiero es mayor que la conseguida realmente en la primera convocatoria. Por su parte, los Ejes 2 y 4 se han caracterizado por mantener una importancia relativa equivalente en términos de compromisos asumidos y programados.

**TABLA 5. EFICACIA Y DESVIACIÓN FINANCIERA POR EJES DEL POCTEP  
(PRIMERA CONVOCATORIA)**

Eje prioritario	FEDER programado 2007-2013	FEDER aprobado	Eficacia Financiera	Desviación Financiera
1. Fomento de competit. y promoción del empleo	103.250.705	60.844.825	58,9%	+8,3%
2. Medio Ambiente, patrimonio y prev. de riesgos	78.277.520	37.928.734	48,5%	0,0%
3. Ordenación del Territorio y Accesibilidades	47.503.646	18.826.512	39,6%	-3,2%
4. Integración socioeconómica e institucional	25.203.234	11.997.091	47,6%	-0,2%
5. Cooperación y gest. conjunta en la Asist. Técnica	13.170.871,00	0,00	0,0%	-4,9%
<b>TOTAL</b>	<b>267.405.976</b>	<b>129.597.162</b>	<b>48,5%</b>	<b>0,0%</b>

Las conclusiones que se desprenden de los resultados obtenidos a partir del cálculo de la desviación financiera apuntan a una **reprogramación implícita positiva a favor de la Prioridad 1, y negativa para el Eje 3**. Tales conclusiones deben tomarse con la cautela necesaria, dado que se basan únicamente en el análisis a priori de los compromisos financieros, lo cual podría llevar a conclusiones erróneas sobre el signo de la reprogramación. Esto es, si bien el ejercicio efectuado arroja señales útiles sobre la marcha general de los diferentes Ejes, hay que tener en cuenta que la simple observación

de los comportamientos financieros no debe ser la única guía a la hora de contemplar una reprogramación financiera, más aún cuando no se han podido tener en cuenta los resultados finales de la segunda convocatoria de proyectos y las implicaciones de su resolución sobre el avance esperado del Programa.

De hecho, hay que puntualizar, por ejemplo, que la dinámica inicial observada en el Eje 1 está enormemente condicionada por los proyectos estructurantes del mismo, en particular por el ya mencionado del Laboratorio Ibérico de Nanotecnología, apreciándose, en general, una atomización de operaciones más marcada en esta prioridad que en las demás.

Esto, unido a que la capacidad del sistema de innovación no se extiende con la misma firmeza a lo largo de toda la frontera, y sólo se muestra más sólida en determinadas localizaciones muy concretas, hace pensar que el alcance en este ámbito de las futuras convocatorias de proyectos deba ser menor que el producido en la primera.

Por otro lado, la fuerza con que está golpeando la actual crisis económica puede dar lugar a limitar las inversiones más costosas vinculadas con la dotación de infraestructuras de transporte.

Tales consideraciones permitirían matizar y completar los resultados del análisis de desviaciones, constatando la necesidad de plantear determinados ajustes en la intervención, como una posible detracción de recursos del Eje 3 a favor de otros con mayor potencial o recorrido, como puede ser el caso de los Ejes 1 y 2.

## 4. ESTUDIO DE LAS PRINCIPALES CUESTIONES DE EVALUACIÓN: ANÁLISIS DE LA PERTINENCIA Y COHERENCIA DE LOS PROYECTOS

### 4.1. EVALUACIÓN DE LA PERTINENCIA DEL PROGRAMA Y DE LA ADECUACIÓN DE LOS PROYECTOS APROBADOS A LAS NECESIDADES EXISTENTES EN LA ZONA DE COOPERACIÓN

La fase de planificación del POCTEP sustentó los objetivos establecidos por la estrategia en el propio diagnóstico DAFO del espacio de la frontera, incluido en el Programa. De hecho, se pudo comprobar que dichos objetivos resultaban altamente adecuados para avanzar en la resolución de la problemática detectada en los siguientes cuatro ámbitos: crecimiento económico y empleo, protección y gestión medioambiental, mejora de la conectividad y estímulo de la cooperación.

El propósito de este apartado es examinar el grado en que ese elevado nivel de pertinencia observado en la programación se ha trasladado también a la esfera de la selección de operaciones, estudiando en qué medida los proyectos aprobados por la primera convocatoria se adecuan a las necesidades identificadas de la franja fronteriza.

De esta forma, la apreciación de la pertinencia, al nivel de las operaciones, con respecto a las debilidades contenidas por el análisis DAFO del Programa, presenta un interés muy particular:

- + Por un lado, comprobar en qué medida dichas debilidades están siendo atendidas y tratadas por los distintos proyectos puestos en marcha.
- + Por otro, estimar la ayuda aprobada destinada a cada uno de los cuatro campos del contexto transfronterizo para valorar la contribución del FEDER en la resolución de las principales necesidades.

Este análisis proporciona elementos de juicio útiles para evaluar si la primera convocatoria lanzada por el Programa afronta las debilidades detectadas y contribuye, por tanto, a crear nuevas fortalezas a partir de una cooperación eficaz en todos los ámbitos del entorno socio-económico general del área transfronteriza, así como para detectar aquellas cuestiones en las que la incidencia ha sido menor y requieren, por tanto, una mayor atención en los próximos años.

El análisis DAFO del POCTEP concretó los principales retos pendientes existentes en esta zona de cooperación en un total de 29 debilidades, las cuales continúan vigentes y, al menos en el caso de algunas de las relacionadas con el sistema socioeconómico de la raya

hispano-portuguesa, incluso podrían haberse intensificado como consecuencia de la incidencia de la persistente crisis económica internacional (Tabla 6).

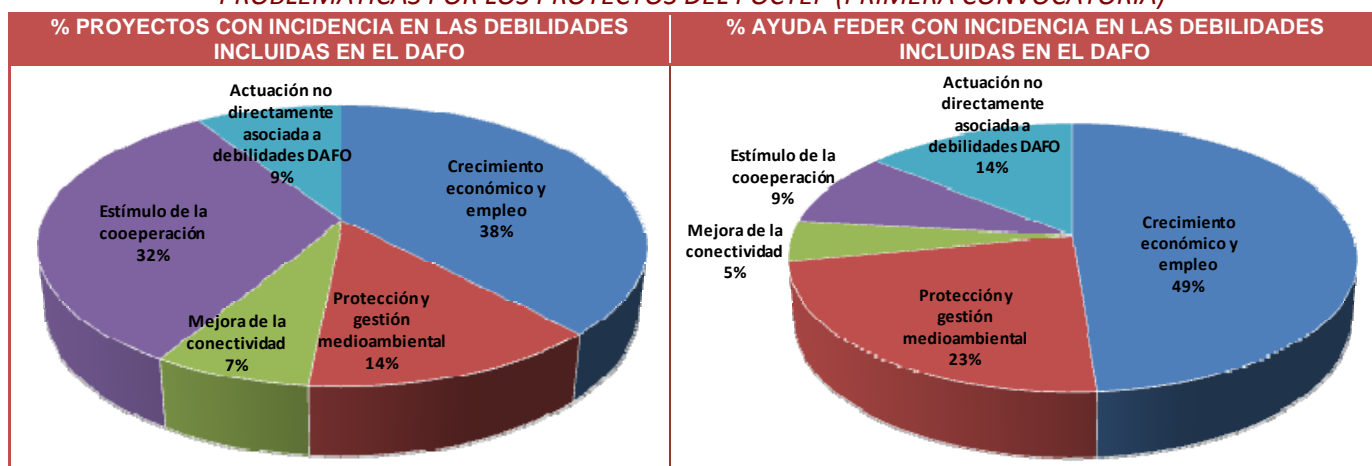
**TABLA 6. DEBILIDADES DEL ESPACIO FRONTERIZO DETECTADAS EN EL ANÁLISIS DAFO DEL POCTEP**

ÁMBITO	DEBILIDADES
Crecimiento económico y empleo	D1 Excesivo peso de actividades primarias y de bajo valor añadido
	D2 Falta de adecuación de las cualificaciones a la modernización económica
	D3 Escasa utilización de las TIC
	D4 Despoblamiento de las áreas rurales del interior
	D5 Dificultades de acceso a grandes mercados
	D6 Estructura empresarial débil
	D7 Escasa estructuración de las redes de comercialización
	D8 Empleo muy dependiente de los servicios públicos
	D9 Espacio periférico y con poca capacidad de atracción de iniciativas productivas
	D10 Bajo nivel formativo de la población fronteriza
	D11 Escasa capacidad de movilización de recursos endógenos
	D12 Escasa movilidad laboral
	D13 Fuerte envejecimiento de la población en la franja central
	D14 Baja tasa de actividad
Protec. y gestión medioamb.	D15 Contaminación de algunas cuencas hidrográficas
	D16 Insuf. profundiz. en la gestión conjunta de espacios naturales transfronterizos
	D17 Insuficientes infraestructuras para el tratamiento de aguas residuales
	D18 Mala calidad de las aguas subterráneas
	D19 Insuficiente divulgación de espacios y actividades turísticas
Mejora de la conectiv.	D20 Escasa articulación de la red urbana
	D21 Debilidad de los centros urbanos fronterizos portugueses
	D22 Escaso desarrollo de las infraestructuras logísticas de transporte
	D23 Dificultades de acceso por una deficiente red de transportes públicos
Estímulo de la cooperación	D24 Escasa oferta de equipamientos y servicios especializados
	D25 Carácter periférico de la raya en provisión de equipamientos y servicios sanitarios
	D26 Obstáculos de naturaleza cultural para la cooperación / integración
	D27 Regulación diferente en ambos países
	D28 Desajuste entre la organización institucional y administrativa de ambos países
	D29 Cultura de cooperación todavía débil

La valoración de la pertinencia del Programa se ha completado evaluando la relación entre los proyectos aprobados en la primera convocatoria y las debilidades comunes que afectan a todo el espacio transfronterizo, con el fin de comprobar la masa de operaciones y la inversión destinada a atender las problemáticas identificadas y expresadas en el diagnóstico socioeconómico del POCTEP.

Como se puede observar en el Gráfico 6, **las debilidades relacionadas con el crecimiento socioeconómico son las que cuentan con un mayor respaldo**, tanto en términos de operaciones (de la primera convocatoria) con una incidencia directa sobre la mejora de la base económica de estos territorios, como en términos de inversión. En concreto, el 38% de los proyectos, que suponen casi la mitad de la ayuda FEDER concedida (49%) se dirige a incrementar las posibilidades de diversificación económica y las oportunidades de empleo en el espacio transfronterizo, mediante acciones de modernización de su estructura productiva y las posibilidades de expansión económica que, actualmente, ofrece la sociedad de la información y las NTICs.

**GRÁFICO 6. COBERTURA DE LOS PRINCIPALES ÁMBITOS EN LOS QUE EXISTEN DETERMINADAS PROBLEMÁTICAS POR LOS PROYECTOS DEL POCTEP (PRIMERA CONVOCATORIA)**



El siguiente ámbito que goza de una mayor cobertura por los proyectos aprobados hasta el momento es el relativo a la protección y gestión medioambiental. En este sentido, las necesidades de protección y conservación del rico patrimonio natural y cultural de la zona ha sido una preocupación compartida, lo que explica que el volumen de ayuda dirigido a estas cuestiones sea la segunda más alta del Programa, con 30,1 millones de euros (el 23% del total concedida por el Programa), a pesar de que el porcentaje de proyectos vinculados con este tipo de debilidades es bastante menor (14%).

Por su parte, los problemas de conectividad física entre los territorios de ambos lados de la frontera se han tratado de resolver por el 8% de las operaciones admitidas, que implican únicamente el 5% de la ayuda FEDER comprometida en la primera convocatoria. Este esfuerzo financiero contribuye a elevar la densidad de infraestructuras de transportes de la zona y mejorar la permeabilidad de la frontera, en particular donde las condiciones orográficas son más duras, viéndose, además, complementado por las inversiones del Fondo de Cohesión en ambos países para la mejora de la conexión con las redes

transnacionales de transporte, así como de la ayuda FEDER procedente de los PO regionales.

Por último, el desarrollo del sentimiento de pertenencia a una comunidad transfronteriza ha sido objeto de atención específica por un número considerable de proyectos, que han representado el 9% de la cofinanciación FEDER. Esto evidencia que la cooperación continúa avanzado de forma muy positiva, no sólo por el sistema de partenariados conjuntos necesario para la gestión y ejecución de los proyectos, sino también por el diseño de actuaciones específicas dirigidas a superar obstáculos de diferentes tipos: institucionales, políticos, presupuestarios, económicos y culturales, que constituyen una rémora para la auténtica cooperación.

En conclusión, cabe reconocer que **el arranque del Programa ha sido bastante apropiado para afrontar con éxito los principales retos de la zona de cooperación**, aunque cabría plantear, al hilo de lo apuntado al término del anterior epígrafe 3.2.2, la conveniencia, bien de ponderar más la selección de proyectos relacionados con la mejora de la accesibilidad, o de ajustar la asignación financiera del Eje 3.

Al igual, hay que hacer notar la existencia de un porcentaje significativo de actuaciones no directamente asociadas a las debilidades destacadas por el análisis DAFO del POCTEP. Esta afirmación no implica que se trate, necesariamente, de operaciones no pertinentes, desde el punto de vista de su influencia en la mejora de la situación de la raya. De hecho, obedece más al sentido del diagnóstico contenido en el Programa, que reconoce las cuestiones relacionadas con la mejora de la eficiencia energética y el uso de fuentes renovables como fortalezas de especial importancia en algunas de las zonas de cooperación. Por lo tanto, la justificación obedece a que se trata de operaciones destinadas a potenciar estos aspectos, que representan una clara oportunidad para impulsar el progreso de estos territorios.

En todo caso, **se recomendaría actualizar el esquema DAFO**, más aún ante el importante cambio del escenario actual respecto al existente en la fase de planificación, prestando especial atención al comportamiento reciente que han tenido las variables directamente relacionadas con las prioridades estratégicas del POCTEP. Ello permitiría contrastar la identificación de los elementos diferenciales y las particularidades apreciadas en las regiones NUTIII elegibles por el Programa, y completar la síntesis de debilidades y fortalezas de dicho espacio para que el campo de actuación de los proyectos tenga una mejor justificación desde la óptica de la pertinencia (o la cobertura de las necesidades fundamentales existentes).

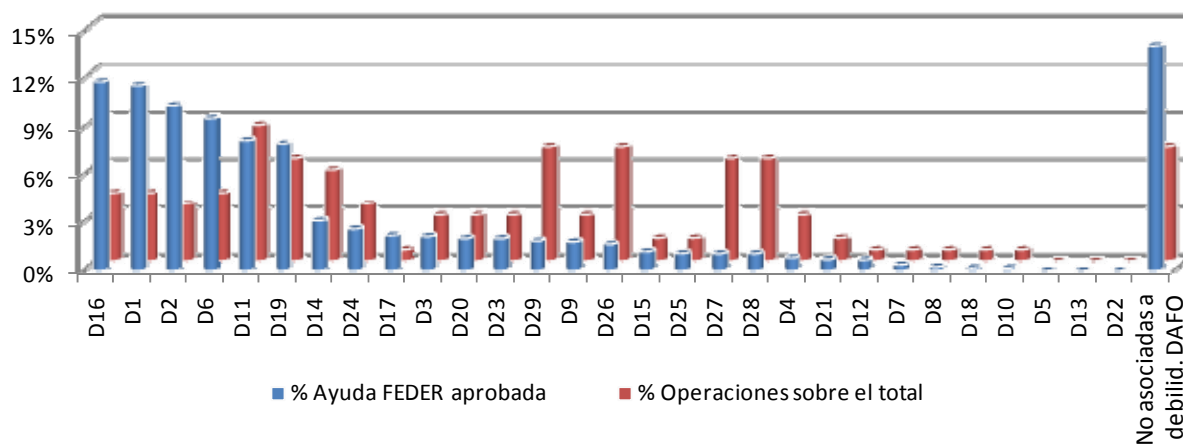
Un análisis más detallado del grado de cobertura de las necesidades más concretas sobre las que se sostiene la programación realizada pone de relieve la fuerte atención que la primera convocatoria de proyectos ha prestado a las operaciones destinadas a corregir la

*insuficiente profundización en la gestión conjunta de espacios naturales transfronterizos (D16). Otras debilidades que han recibido una mayor inyección financiera para su recuperación son las relativas al *excesivo peso de las actividades primarias y de bajo valor añadido* (D1), la *fragilidad de la estructura empresarial de la zona* (D6) y la *falta de adecuación de las cualificaciones a la modernización económica* (D2).*

De esta forma, tal y como se observa en el Gráfico 7, aunque los principales desafíos para los territorios de la frontera están siendo afrontados por el Programa, no lo ha hecho de una forma homogénea. Así, las carencias derivadas de la situación periférica de la zona, que dificulta el acceso a los grandes mercados (D5), el fuerte envejecimiento de la población en la franja central (D13) y el escaso desarrollo de las infraestructuras logísticas de transporte (D22) aún no han tenido un tratamiento claro para atenuar los efectos negativos de tales inconvenientes.

Por este motivo, se sugiere fomentar la presentación de propuestas que tengan en cuenta, de una forma nítida, alguna de estas debilidades, siempre que las mismas no estén siendo objeto de atención en el marco de otras intervenciones estructurales (en el caso de la D5 y D22) o de desarrollo rural (para la D13).

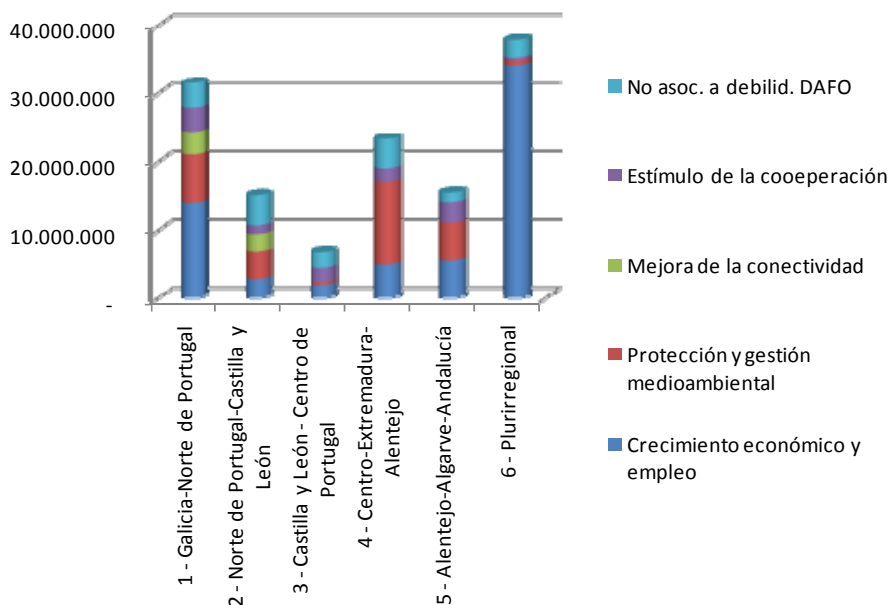
**GRÁFICO 7. DEBILIDADES ESPECÍFICAS DE LA FRONTERA HISPANO-PORTUGUESA ATENDIDAS POR EL POCTEP (RESULTADOS DE LA PRIMERA CONVOCATORIA)**



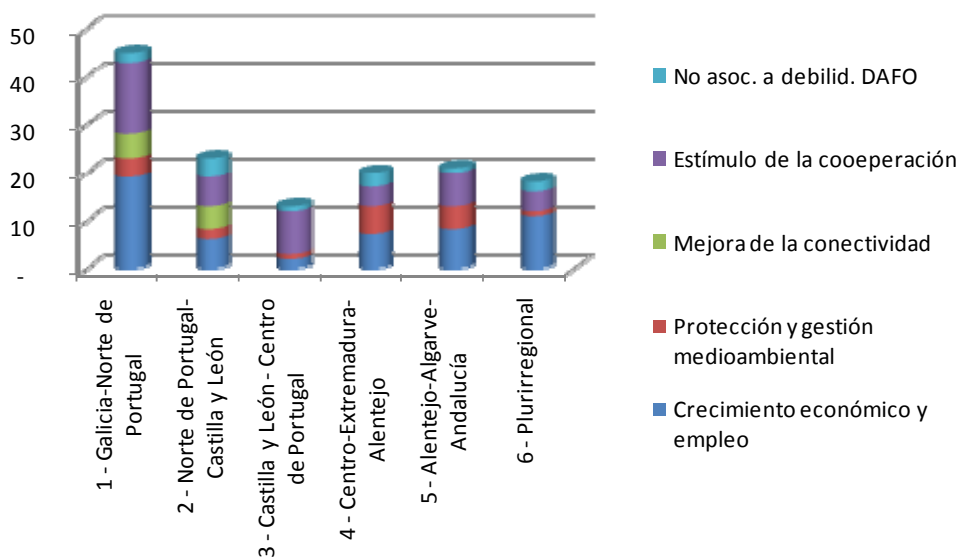
Además, la intensidad con la que se presentan estas problemáticas no es igual a lo largo de todo el territorio rayano, debido a que las características y las dinámicas mantenidas no han seguido siempre una misma pauta. Por ello, la consideración de subespacios dentro del Programa permite una mejor adecuación del mismo a los problemas específicos de cada zona de cooperación, incrementando notablemente la pertinencia de la intervención, ya que asegura una mayor adecuación de las diferentes líneas de actuación a las necesidades reales que presentan estos territorios.

De esta forma, los fondos y los proyectos presentan algunas variaciones dentro de cada área de cooperación (Gráfico 8 y Gráfico 9) que pueden explicarse por las problemáticas e intereses propios de cada subespacio transfronterizo.

**GRÁFICO 8. AYUDA FEDER APROBADA RELACIONADA CON LAS DEBILIDADES DEL ESPACIO TRANSFRONTERIZO POR ÁREA DE COOPERACIÓN (PRIMERA CONVOCATORIA)**



**GRÁFICO 9. PORCENTAJE DE PROYECTOS APROBADOS RELACIONADOS CON LAS DEBILIDADES DEL ESPACIO TRANSFRONTERIZO POR ÁREA DE COOPERACIÓN (PRIMERA CONVOCATORIA)**





Las zonas que han concentrado una mayor cantidad de recursos han sido las de Galicia-Norte de Portugal y Centro-Extremadura-Alentejo, que reúnen el 42,3% de los recursos FEDER de la primera convocatoria, mientras que la distribución del número de proyectos resulta más equilibrada, aunque destacando por encima del resto una vez más la de Galicia-Norte de Portugal.

La orientación prevista de la inversión aprobada en función de las necesidades existentes en las dos zonas anteriores difiere significativamente, dirigiéndose en mayor medida en el primer caso hacia la problemática del contexto económico y social, y en el segundo hacia la protección y gestión ambiental. Ello puede explicarse por los mayores riesgos que la actual crisis puede introducir en el área de cooperación Norte de Portugal-Galicia, que cuenta con una tasa de actividad en el sector secundario relativamente más alta, en particular en las provincias de Pontevedra, Minho-Lima, Cávado y Ourense.

Por su parte, el importante patrimonio natural de Extremadura, Beira Interior y el Alentejo justifican el esfuerzo que se desprende de esta primera convocatoria por mejorar su gestión y garantizar la adecuada conservación del mismo.

Algo similar debe decirse de la zona limítrofe de Norte de Portugal (Alto Tras os Montes, Douro y Beira Interior Norte) y Castilla y León (Zamora y Salamanca). En esta área, además, es donde se ha apostado con mayor intensidad en la mejora de las comunicaciones transfronterizas, debido a que su orografía es una de las más difíciles de toda la raya hispano-portuguesa.

El aspecto más negativo, desde el punto de vista de la pertinencia, se refiere a que la proporción de gasto no directamente asociado a las debilidades del DAFO del POCTEP es en este espacio del Norte de Portugal-Castilla y León uno de los más altos, tras el de Castilla y León-Centro de Portugal.

## **4.2. EVALUACIÓN DE LA COHERENCIA Y DE LA CONTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS APROBADOS A LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL PROGRAMA**

La consistencia de la masa de proyectos a que ha dado lugar la primera convocatoria del Programa depende del grado de adecuación que los mismos tienen respecto a los objetivos específicos del POCTEP, es decir, de su capacidad de influencia para alcanzar dichos objetivos, los cuales se presentan en la Tabla 7.

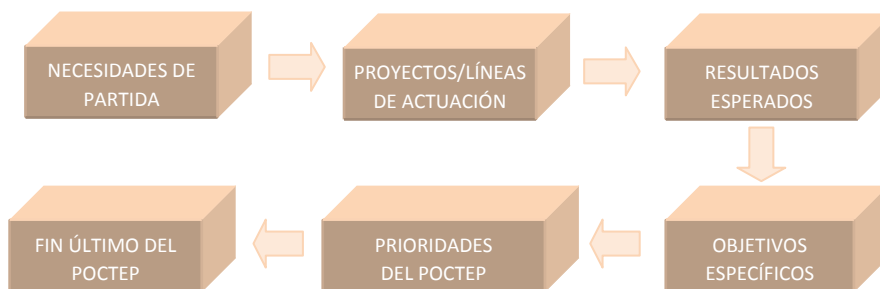
**TABLA 7. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL POCTEP**

PRIORIDAD	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
1. Fomento de la competitividad y la promoción del empleo	OE 1.1 Implantación de estructuras mixtas de I+DT y cooperación entre centros de I+DT para la valorización de los recursos regionales de los espacios de frontera
	OE 1.2 Sociedad de la información y TIC, en particular para el comercio electrónico, el teletrabajo y la modernización de los servicios públicos
	OE 1.3 Desarrollo de las economías locales, estimulando potenciales endógenos y factores de competitividad en un contexto de incidencia transfronteriza de creación de empleo
	OE 1.4 Intensificación y diversificación de las relaciones entre empresas y asociaciones empresariales con vistas a explorar oportunidades de negocio conjuntas
2. Medio Ambiente, patrimonio y prevención de riesgos	OE 2.1 Planificación y gestión coordinada de infraestructuras y servicios ambientales (de recursos hídricos y tratamiento de residuos)
	OE 2.2 Protección, conservación y valorización del medio ambiente y de los recursos naturales mediante acciones conjuntas
	OE 2.3 Planificación y gestión conjunta para la prevención de situaciones de riesgo e intervención en catástrofes
	OE 2.4 Refuerzo de las identidades locales mediante la promoción de recursos culturales y su oferta conjunta
	OE 2.5 Consolidación de los espacios transfronterizos como destinos turísticos de calidad mediante la puesta en valor de sus recursos ambientales y patrimoniales
3. Ordenación del Territorio y Accesibilidades	OE 3.1 Reforzar la integración territorial en base a procesos de ordenación conjunta de los espacios transfronterizos
	OE 3.2 Cooperación entre las áreas urbanas y rurales con vistas a la promoción del desarrollo sostenible transfronterizo
	OE 3.3 Aumentar la permeabilidad del espacio transfronterizo: mejora de las conexiones y articulación eficaz entre los diferentes modos de transporte colectivo
	OE 3.4 Planificar una red conjunta de infraestructuras logísticas e intermodales transfronterizas en el marco de los grandes corredores del transporte internacional
	OE 3.5 Utilización compartida de recursos energéticos y operaciones de ahorro y diversificación energética
4. Integración socioeconómica e institucional	OE 4.1 Utilización conjunta transfronteriza de equipamientos y servicios sociales, educativos, económicos, culturales, administrativos, deportivos y de ocio existentes en el espacio de frontera
	OE 4.2 Reforzar los niveles de cobertura y atención de colectivos sensibles en la perspectiva de integración social de las poblaciones fronterizas, mediante la cooperación en los campos de la sanidad y de la asistencia y la acción social
	OE 4.3 Mejorar la eficacia de redes estables de cooperación transfronteriza de ámbito municipal, empresarial, social e institucional

A este respecto, el *Formulario de Candidatura* proporcionaba ya las condiciones necesarias para asegurar una adecuada coherencia de las operaciones al considerar, entre los criterios a valorar, la relación del proyecto con los principios básicos y objetivos del Programa.

Esto hace que las actuaciones aprobadas sean la consecuencia lógica de las prioridades y objetivos formulados por el POCTEP, de modo que la articulación operativa de la intervención traza, con carácter general, un modelo causal congruente que describe la secuencia de efectos que se producen desde el desarrollo de las actividades de una operación hasta sus impactos (Esquema 8).

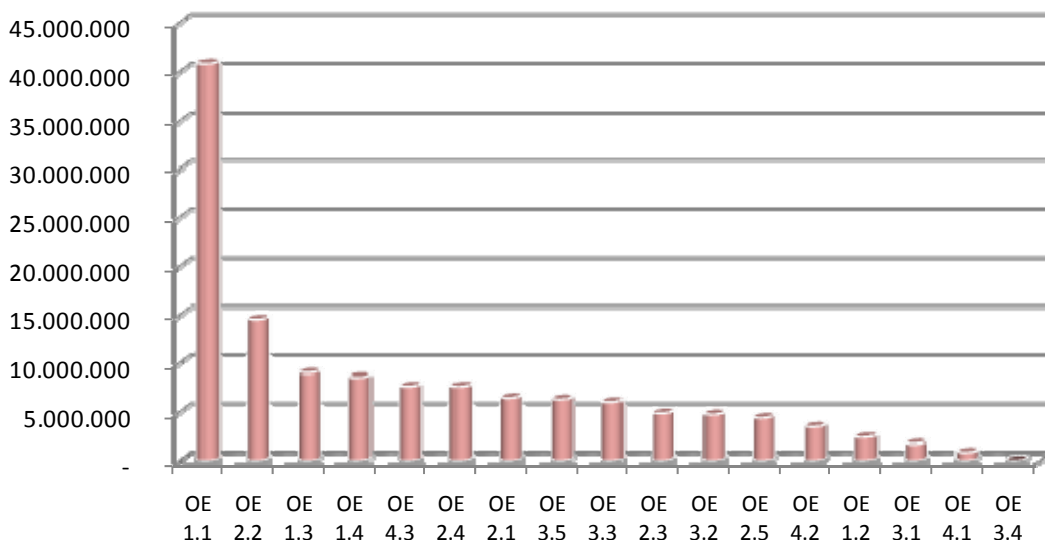
**ESQUEMA 8. RELACIONES CAUSALES INTERNAS DE LAS MEDIDAS**



En síntesis, la consistencia del POCTEP está avalada por los propios procedimientos de selección de operaciones, que garantizan su adecuación a los objetivos previstos en la programación. A partir de este punto de partida, la principal incógnita que cabe despejar se refiere al esfuerzo destinado, en la práctica, a cada uno de los objetivos que componen la estrategia de cooperación transfronteriza.

Desde esta perspectiva, sobresale, con mucha diferencia, la intensidad de la ayuda FEDER que se destina a la *implantación de estructuras mixtas de I+DT y la cooperación entre centros de este tipo para la valorización de los recursos regionales de los espacios de frontera* (OE.1). A este objetivo se dirige más de 40 millones de euros, lo que supone cerca de la tercera parte de la contribución FEDER movilizada con la primera convocatoria (Gráfico 10).

**GRÁFICO 10. AYUDA FEDER DESTINADA A LOS DIFERENTES OBJETIVOS ESPECÍFICOS EN LA PRIMERA CONVOCATORIA DE PROYECTOS**



Le siguen en importancia los objetivos de *proteger, conservar y valorizar el medio ambiente y los recursos naturales* (OE 2.2), así como los de *impulsar el desarrollo de las economías locales, estimulando factores endógenos y de competitividad* (OE 1.3) e *intensificar y diversificar las relaciones entre empresas y asociaciones empresariales con vistas a explorar oportunidades de negocio conjuntas* (OE 1.4).

Esta priorización estratégica del gasto revela la mayor atención dada a los proyectos con un mayor potencial de generar valor añadido para las actividades transfronterizas, procurando la transición desde la simple penetración económica de actividades a ambos lados de la frontera a un verdadero sistema económico transfronterizo. Sin duda, esta apuesta ha sido posible por la trayectoria seguida gracias a INTERREG, que ha consolidado las condiciones necesarias para una profundización de la cooperación transfronteriza en dicha dirección.

A su vez, el compromiso por *aumentar la eficacia de redes estables de cooperación transfronteriza de ámbito municipal, empresarial, social e institucional* (OE 4.3) ha sido bastante elevado, lo que pone de manifiesto el interés por mantener una cooperación bien arraigada capaz de trasladarse y tener su plasmación en el territorio a través de las vías de comunicación, de los flujos de personas y bienes y de una red urbana cada vez mejor articulada. Sin duda, estas relaciones necesitan estructuras transfronterizas comunes dotadas de permanencia y con capacidad de decisión para asegurar la durabilidad de la cooperación.

Para ello, se han destinado también recursos de distinta magnitud a otros empleos, como la configuración de redes materiales (infraestructuras y equipamientos) e inmateriales (servicios), o la puesta conjunta en valor del atractivo turístico de los municipios de la frontera. Únicamente, el objetivo relacionado con la *planificación de infraestructuras logísticas y multimodales* (OE 3.4) no parece haber sido promovido de forma nítida por ninguno de los proyectos aprobados hasta la fecha.

Esta circunstancia recomienda la consideración de posibles operaciones en la raya que impulsen la construcción de plataformas que consoliden las redes de comercialización transfronterizas y el acceso a los grandes mercados, cuestiones que, además, se han reconocido como debilidades comunes en la zona de cooperación hispano-portuguesa.

En todo caso, es preciso avanzar en las próximas anualidades del POCTEP en todos los campos estratégicos definidos por la intervención con la finalidad de aprovechar al máximo las corrientes de inversión. De esta forma, proseguir con la cooperación transfronteriza en las grandes metas definidas permitirá consolidar un espacio funcional de mayor dimensión económica, más competitivo y con mayor proyección exterior.

Desde esta perspectiva, la presente evaluación apuesta por seguir el camino que ofrezca una mayor capacidad de generación de efectos sinérgicos de forma que el esfuerzo a

realizar en todos los frentes aludidos produzca resultados claros sobre el territorio. Dicho cauce estaría guiado, a su vez, por las propias relaciones de complementariedad entre los objetivos específicos del POCTEP, las cuales se sintetizan en el Gráfico 11.

En él se han clasificado los objetivos previstos por el Programa en cuatro grupos en función de su grado de influencia y sensibilidad frente al resto. Los **objetivos estratégicos** son los que tienen una importante capacidad de arrastre sobre los demás y que también se ven condicionados por los restantes objetivos del POCTEP (se configuran como los objetivos clave por su “potencial multiplicador” más elevado). Los **influyentes** se caracterizan porque favorecen el éxito conjunto del Programa. Los **sensibles**, en cambio, son aquellas cuyo éxito depende en buena parte del cumplimiento de los otros objetivos (presentan un elevado grado de dependencia del resto). Finalmente, los **independientes** son lo que presentarían un mayor carácter autónomo.

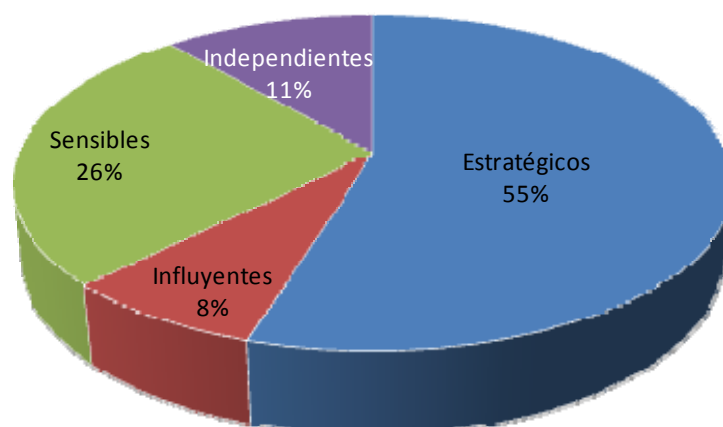
**GRÁFICO 11. CLASIFICACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL POCTEP SEGÚN LOS RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE SINERGIAS**



La resolución de la primera convocatoria de proyectos marca un poco la ruta básica a seguir en el futuro, con algunas matizaciones. En general, los objetivos de carácter

*estratégico* tendrían que seguir siendo la referencia básica, mientras que los *influyentes* y *sensibles* deben tener, igualmente, una atención preponderante.

**GRÁFICO 12. DISTRIBUCIÓN DEL ESFUERZO FINANCIERO REALIZADO POR TIPO DE OBJETIVOS**



Por consiguiente, las actuaciones dirigidas al logro de objetivos catalogados como independientes, que se caracterizan por tener un mayor grado de concreción, como las de prevención de riesgos o eficiencia energética, no deberían limitar a otras que requieran de un mayor uso de la cooperación para la planificación y toma de decisiones a escala interregional.

En definitiva, esto significa que las operaciones deben dirigirse a fomentar relaciones complementarias y no sustitutivas de los planes de desarrollo regional elaborados a uno y otro lado de la frontera, en el sentido de aumentar las posibilidades existentes para alcanzar las metas y objetivos planteadas en dichos documentos -de cara a potenciar el desarrollo socioeconómico del territorio de ambos lados de la frontera por encima de los avances que podrían lograrse en ausencia de cooperación-.

No obstante lo anterior, es comprensible las dificultades que implica determinadas situaciones para una cooperación territorial eficiente, como los desiguales niveles y ritmos de desarrollo, la fragilidad en las relaciones entre organizaciones empresariales, los problemas de integración en el mercado laboral, la ausencia de experiencias en el aprovechamiento común de los recursos complementarios existentes a ambos lados de la frontera y la falta de complementariedad productiva y en la cadena de valor (idéntica especialización), pese al incremento de los intercambios. Tales cuestiones deberían también ser objeto de atención en la fase de preparación y elaboración de candidaturas.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se señalan las **conclusiones** más relevantes obtenidas en el presente estudio de Evaluación, así como las **recomendaciones** que se deducen de los elementos críticos identificados para mejorar el funcionamiento general del POCTEP en los años que restan de aplicación de Fondos.

Las consideraciones que se presentan seguidamente no tienen un carácter exhaustivo, siendo precisa la lectura íntegra del Informe de cara, tanto a una mejor comprensión de las mismas, como a una visión más completa de los resultados obtenidos con relación a las distintas cuestiones analizadas.

### ***Valoración del proceso de evaluación continua en el POCTEP y principales limitaciones***

1. El proceso de evaluación se ha enfrentado a la dificultad derivada de la reducida ejecución financiera y física alcanzada hasta la fecha, además del calendario de facto para la implementación y realización de esta evaluación. Ello ha limitado su alcance, afectando el análisis de impactos y de los sistemas de gestión, seguimiento y control.

*Recomendación I. Se aconseja actualizar esta evaluación intermedia, con el fin de dar un tratamiento más profundo a los aspectos que aquí no se han abordado, o lo han hecho de forma parcial por las limitaciones de información habidas.*

### ***Valoración del planteamiento estratégico del POCTEP 2007-2013***

2. La estrategia formulada por el Programa se basa en dos pilares fundamentales: por un lado, los objetivos de desarrollo regional y, por otro, la cooperación que, necesariamente, debe acompañar siempre a las medidas económicas, sociales, culturales y medioambientales previstas por la intervención.
3. El actual período de programación ha supuesto la intensificación de la cooperación en el ámbito de la innovación y el desarrollo tecnológico. Ello refleja la mayor orientación del Programa, respecto a su predecesor, hacia la competitividad económica y el refuerzo de factores de capital tecnológico.
4. El impulso estratégico de la cooperación en innovación y sociedad de la información da mayor soporte a posibles actuaciones de alto valor añadido, que podrían significar oportunidades significativas en campos con un potencial de desarrollo para la zona transfronteriza.

*Recomendación II. Es preciso que, desde el terreno de la selección e implementación de las operaciones relacionadas con la I+D+i, existan criterios eficaces que posibiliten una elección óptima de los mejores proyectos, tanto desde el enfoque de la cooperación transfronteriza, como de su traslación y efectos sobre el desarrollo territorial para evitar actuaciones de escasa fiabilidad.*

### **Valoración de la demanda de cooperación del territorio y los compromisos financieros que ha implicado la primera convocatoria**

5. La programación financiera se ha orientado preferentemente al fomento de la competitividad y la promoción del empleo (39%), y la protección y preservación del medio ambiente (29%) mientras que las actuaciones para la mejora de la accesibilidad y el fomento de la cooperación e integración socioeconómica e institucional son las que presentan una menor asignación financiera (18% y 9% respectivamente).
6. La primera convocatoria de proyectos del POCTEP ha dado lugar a unos compromisos de 129,6 millones de euros, lo que representa el 88,4% de los programados hasta 2010. La cuantía total de ayuda solicitada ha sido de 467,62 millones de euros, tres veces más de la disponible, lo que da una idea de la elevada demanda suscitada por el Programa.
7. Por áreas de cooperación, Galicia-Norte ha sido la que ha mostrado un mayor interés relativo, mientras que por prioridades las más solicitadas han sido las relativas al medio ambiente y el impulso de la competitividad.
8. A pesar de la gran cantidad de solicitudes presentadas, los fondos previstos en la primera convocatoria no han sido agotados, lo que puede interpretarse como una señal de que toda la demanda útil del Programa se ha satisfecho, entendiéndose por ésta la que reúne las condiciones de calidad suficiente para su selección.

*Recomendación III. Habría que insistir en un mejor ajuste de la demanda de financiación al tipo de oferta que proporciona el Programa, en particular en aquellas prioridades con un índice de aceptación más bajo (como la de accesibilidad). Para ello podría resultar necesario intensificar una articulación más intensa entre los responsables regionales y los beneficiarios potenciales, que favoreciera la presentación de proyectos comunes óptimos.*

9. La demanda mostrada por los beneficiarios potenciales de las acciones contempladas en el Eje 1 del Programa ha excedido de la capacidad financiera del mismo para satisfacerla íntegramente, al contrario de lo que ha sucedido con la Prioridad 3.



*Recomendación IV. Esta desviación, que supone una reprogramación implícita de signo negativo para el Eje 3, se tendrá que traducir en una adecuación de los ritmos de ejecución, o por el contrario, en una reprogramación de la intervención explícita y validada.*

10. La actual dimensión de las actuaciones arrancadas sobrepasa levemente el millón y medio de euros de ayuda FEDER. El desarrollo de los proyectos de carácter estructurante, con un volumen medio de ayuda de 3,8 millones de euros, constituye un factor que ha aumentado la escala de intervención del Programa.
11. Los proyectos estructurantes son los que presentan, a priori, una mayor capacidad de influencia en la estructuración del territorio fronterizo, al promover inversiones de cierta dimensión que implican un impacto relevante y efectos positivos sobre el territorio, favoreciendo así un tratamiento adecuado de los distintos desafíos transfronterizos detectados.

*Recomendación V. Se debería tratar de asegurar la transferibilidad de los resultados de los proyectos a otras regiones o zonas del espacio fronterizo o, al menos, ante las limitaciones presupuestarias del propio POCTEP y las actuales restricciones financieras, procurar seleccionar operaciones lideradas por jefes de fila solventes y con experiencia en materia de cooperación.*

### **Valoración de la pertinencia de la estrategia de cooperación transfronteriza**

12. La experiencia de programación acumulada con INTERREG ha permitido desarrollar un esquema de objetivos coherente con el diagnóstico efectuado. Además, la consideración de subespacios permite una mejor adecuación del Programa a los problemas específicos de cada zona de cooperación, incrementando notablemente la pertinencia de la intervención, ya que asegura una mayor adecuación de las líneas de actuación a las necesidades reales que presentan estos territorios.
13. La primera convocatoria de proyectos ha atendido especialmente las debilidades relacionadas con el crecimiento socioeconómico, tanto en términos de operaciones con una incidencia directa sobre la mejora de la base económica (38%), como en términos de inversión (49%). Le sigue en importancia las operaciones de protección del medio ambiente, con una ayuda de 30,1 millones de euros (el 23% del total aprobada).
14. En cambio, la mejora de las infraestructuras de transporte y comunicación y el desarrollo de nuevos enlaces, cuando sea necesario, son condiciones necesarias para

el establecimiento y el desarrollo de contactos transfronterizos, que influyen positivamente sobre la cohesión territorial, que han tenido una menor cobertura financiera en cuanto a la ayuda FEDER aprobada dirigida a estos aspectos.

*Recomendación VI. Cabría estudiar la conveniencia, bien de ponderar más la selección de proyectos relacionados con la mejora de la accesibilidad, o de ajustar la asignación financiera del Eje 3, dadas las dificultades manifiestas para absorber los fondos que tiene previstos.*

15. Existe un porcentaje significativo de actuaciones no directamente asociadas a las debilidades destacadas por el análisis DAFO del POCTEP, debido a que el diagnóstico contenido en el Programa no ha considerado como debilidades las cuestiones relacionadas con la mejora de la eficiencia energética y el uso de fuentes renovables, aspectos en los que inciden varios de los proyectos.

*Recomendación VII. Se recomendaría actualizar el esquema DAFO, más aún ante el profundo cambio del escenario actual respecto al existente en la fase de planificación, con un nuevo diagnóstico de la zona de cooperación que permita conocer las modificaciones que la crisis ha provocado en el contexto económico y social de la raya, prestando especial atención al comportamiento reciente que han tenido las variables directamente relacionadas con las prioridades estratégicas del POCTEP.*

### **Valoración de la coherencia de la estrategia de cooperación transfronteriza**

16. Los procedimientos de selección de operaciones garantizan la adecuación de los proyectos a los objetivos previstos en la programación, lo que asegura unos elevados niveles de coherencia, en la medida en que todas las actuaciones contribuyen al logro de alguno de los objetivos establecidos por el POCTEP.
17. Parece haber existido una priorización estratégica hacia proyectos con un mayor potencial de generar valor añadido para las actividades transfronterizas, procurando la transición desde la simple penetración económica de actividades a ambos lados de la frontera a un verdadero sistema económico transfronterizo.
18. Una parte relevante de la ayuda se ha orientado a estructuras transfronterizas comunes dotadas de permanencia y con capacidad de decisión para asegurar la durabilidad de la cooperación.

*Recomendación VIII. Aunque es preciso avanzar en las próximas anualidades en todos los campos estratégicos definidos por la intervención, en particular en aquellos más vinculados con los objetivos influyentes y sensibles del Programa, con la finalidad de aprovechar al máximo las corrientes de inversión.*

*Recomendación IX. Las operaciones deberían dirigirse a fomentar relaciones complementarias y no sustitutivas de los planes de desarrollo regional elaborados a uno y otro lado de la frontera.*

RegioPlus  
Consulting 

[www.regioplus.eu](http://www.regioplus.eu)

**C/ San Felipe Neri 3**  
**28801 Alcalá de Henares-Madrid#**  
**T. +34 91 883 80 08**  
**F. +34 91 879 88 19#**  
#

**Rue Louis Scutenaire 7/8**  
**B-1030 Bruselas#**  
**T. +32 (0) 2 742 25 80**  
#