La nueva política de cohesión de la Union Europea: una obra inacabada

Autor(es): Bonete Perales, Rafael

Publicado por: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

URL persistente: [URI:http://hdl.handle.net/10316.2/39821](http://hdl.handle.net/10316.2/39821)

DOI: [DOI:https://doi.org/10.14195/0870-4260_57-1_20](https://doi.org/10.14195/0870-4260_57-1_20)

Accessed : 26-Apr-2023 15:17:57

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

HOMENAGEM AO PROF. DOUTOR ANTÓNIO JOSÉ AVELÃS NUNES

VOLUME LVII Tomo I

2 0 1 4

Organizadores:

LUÍS PEDRO CUNHA
JOSÉ MANUEL QUELHAS
TERESA ALMEIDA

COIMBRA

LA NUEVA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA: UNA OBRA INACABADA

1) Introducción

La política de cohesión, en sus tres dimensiones: económica, social y territorial, se ha consolidado en el Tratado de Lisboa (arts. 174 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la UE). Su importancia presupuestaria es todavía muy considerable. Esta política tiene como objetivo principal reducir, o mantener dentro de unos niveles aceptables, las diferencias de renta y niveles de empleo entre las regiones europeas. En términos más generales, pretende reducir las disparidades de los resultados económicos entre las regiones europeas.

A pesar de ser una política admirada por países terceros¹, ha ido acumulando toda una serie de críticas que finalmente han influido, si bien de forma parcial, en la configuración de la nueva política de cohesión para el período 2014-2020. La

¹ Prueba de ello es la firma de toda una serie de Memorandos de acuerdo entre la Comisión Europea y países terceros en materia de política regional. Destacan los firmados con China (15 de mayo de 2006), Rusia (23 de mayo de 2007) y Brasil (29 de noviembre de 2007). Sobre esta cuestión, véase COMISIÓN (2009).

Estrategia Europa 2020 también está dejando, en segundo lugar, su impronta en el contenido de la misma. Los procesos de consolidación fiscal adoptados por un gran número de países europeos, han facilitado, en tercer lugar, la generación de un intenso debate sobre si la consolidación fiscal, en el aspecto que afecta a los gastos, debe aplicarse también a las distintas rúbricas del presupuesto de la UE. Debate que en parte ha concluido a favor de los defensores de la austeridad, si tenemos en cuenta el Marco Financiero Plurianual acordado en las conclusiones del Consejo Europeo del 7 y 8 de febrero de 2013 ².

Por último, la intensidad de la crisis económica ha abierto también una amplia discusión sobre qué puede aportar la política de cohesión para ayudar a salir de la misma y cómo influye esta crisis en la configuración de esta política. Discusión que también comienza a cuestionar el quehacer de la UE, especialmente en aquellos países donde la crisis económica está siendo más intensa en sus consecuencias negativas. En definitiva, la política de cohesión de la UE, como gran parte de las políticas de la UE, también va a enfrentarse a un escrutinio público más riguroso que en los últimos años. Simultáneamente, existe el peligro de que la política de cohesión, con menor asignación presupuestaria ahora que en el pasado reciente, se intente utilizar para alcanzar múltiples objetivos no siempre compatibles entre sí, especialmente si se pretenden alcanzar al mismo tiempo.

Ante la intensidad de los desafíos a los que se va a enfrentar la política de cohesión en los próximos años, marcados

² Finalmente, y después de varios meses de negociaciones, así aceptado por el Parlamento en sus grandes cifras y reproducido en el Reglamento (UE, EURATOM) n.º 1311/2013 del Consejo de 2 de diciembre de 2013 por el que se establece el Marco Financiero Plurianual para el período 2014-2020.

por los efectos a medio plazo de una fuerte crisis económica, tiene sentido analizar, en el siguiente apartado, su valor añadido. A continuación, se hace una breve presentación de las disparidades en la UE-28, según los últimos datos disponibles. Por último, se presentan los elementos básicos del contenido de la política de cohesión durante el período 2014-2020.

2) El valor añadido de la política de cohesión de la UE

Al menos tres son las razones que justifican la conveniencia de disponer de una política de cohesión en el ámbito de la UE, más allá del propio valor añadido de la misma. En primer lugar, su existencia puede servir para mejorar la coordinación entre las políticas de cohesión de los Estados miembros y minimizar el impacto negativo que las mismas puedan tener sobre otras regiones dentro y fuera del país donde se adoptan. Cuestión que puede tener particular importancia en el caso de las regiones fronterizas entre Estados miembros. En segundo lugar, el hecho de que el avance en el proceso de integración europea pueda generar efectos muy negativos para determinadas regiones justificaría la configuración de una política de cohesión en el ámbito de la UE, ya que si el problema está relacionado con una decisión tomada por la UE, tiene sentido que el freno de sus efectos negativos recaiga también sobre la misma. Por último, la potenciación del desarrollo de las regiones deprimidas en un mercado sumamente integrado puede tener efectos positivos sobre la actividad económica de regiones lejanas, lo que justificaría también la existencia de una cofinanciación comunitaria en este ámbito³.

³ Si los países únicamente tuvieran en cuenta los efectos positivos sobre su territorio nacional, los niveles de intervención serían inferiores a los óptimos.

Una vez establecidas algunas las razones que pueden justificar la existencia de una política de cohesión en el ámbito de la UE, procede determinar qué debería perseguir la misma. Para ello, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que las diferencias en PIB per cápita de un país o una región (PIB/Población) se pueden descomponer en diferencias en productividad (PIB/Empleo), diferencias en tasa de actividad (Población activa/Población) y diferencias en tasa de empleo (Empleo/Población activa):

$$(1) \text{ PIB } p.c = \text{ PIB/Población } = \text{ PIB/E } \cdot \text{ E/PA } \cdot \text{ PA/P}$$

En segundo lugar, la identidad (1) nos informa sobre la importancia que tiene la puesta en marcha de medidas que mejoren la productividad, especialmente si, según la evidencia empírica disponible, alrededor de dos tercios de la desigualdad observada en el PIB per cápita responde a diferencias en la productividad⁴. En tercer lugar, si además sabemos que la inversión en capital físico y capital humano tiene mucha importancia en la determinación de la productividad regional⁵, estos dos campos deberían ser objeto de actuación prioritaria dentro de la política de cohesión de la UE, como así lo han sido en mayor o menor medida desde su nacimiento, si bien en los primeros años de su existencia ha prevalecido, en muchos países, la política encaminada a mejorar el capital físico.

Según ha ido aumentando la importancia de la política de cohesión dentro del gasto del presupuesto comunitario ha ido tomando fuerza la consideración de que hay países que

⁴ El resto se dividiría a partes iguales entre las diferencias en tasas de actividad y diferencias en tasas de empleo. Sobre esta cuestión véase ESTEBAN (1999).

⁵ Véase DE LA FUENTE *et al.* (1995).

pierden ⁶ en sus relaciones financieras con la UE y países que ganan ⁷. Lo anterior ha intensificado la necesidad de justificar su valor añadido ⁸ y el grado de cobertura territorial de la misma. El avance de la defensa de la austeridad presupuestaria en las finanzas públicas de la UE ha intensificado también la tendencia a cuestionar las distintas partidas del gasto comunitario, y en especial aquellas de mayor importancia como la política de cohesión.

La Comisión, sobre todo en los últimos años, ha defendido de forma reiterada el valor añadido de la política de cohesión de la UE y ha cuestionado las reclamaciones encaminadas a renacionalizar esta política ⁹. A juicio de la Comisión ¹⁰ múltiples son los argumentos a favor de una política de cohesión de ámbito europeo. En primer lugar, gracias a la misma, ha crecido la convergencia en términos de PIB per cápita, entre las regiones europeas, tanto las más pobres como las ricas, y se han creado puestos de trabajo. En segundo lugar,

⁶ Sobre todo: Austria, Alemania, Países Bajos, Suecia y Reino Unido, aunque de forma más dudosa en el caso de este último país.

⁷ Grecia, Portugal, España, los 10 países que se incorporaron en mayo de 2004 y los dos que se incorporaron en 2007.

⁸ Según el TRIBUNAL DE CUENTAS (2012, p.3) “Un requisito previo fundamental para obtener un valor añadido europeo es que el gasto procure a la UE y sus ciudadanos beneficios claros y visibles que no podrían lograrse con el gasto realizado a escala nacional, regional o local exclusivamente”.

⁹ Aunque en muchos casos, como nos recuerda BEGG (2009), no está claro si se quiere renacionalizar la política o los flujos financieros que se derivan de la misma.

¹⁰ Véase, por ejemplo: COMISIÓN (2007): *IV Informe sobre la cohesión económica y social* o COMISIÓN (2010b): *V Informe sobre la cohesión económica y social*. En este último, reconoce que la Comisión se toma muy en serio las críticas sobre la política de cohesión. En COMISIÓN (2013b) se sintetiza la importancia reciente de la política de cohesión en materia de empleo y crecimiento.

se ha mostrado muy útil a la hora de apoyar la capacidad innovadora de los Estados miembros y de las regiones. En tercer lugar, ha propiciado una mejora significativa del capital humano en Europa. En cuarto lugar, ha generado, gracias a la cofinanciación y al impulso de la asociación público-privada, una mayor financiación pública y privada. En quinto lugar, es un instrumento para dar visibilidad a la UE en todos los Estados miembros ¹¹. En sexto lugar, gracias a su condicionalidad, facilita el desarrollo de otras políticas de la UE ¹². Por último, en muchos casos, ha mejorado la organización administrativa nacional y regional responsable de la política de cohesión y las propias exigencias derivadas de una planificación plurianual han propiciado estrategias a largo plazo encaminadas a mejorar el desarrollo económico ¹³.

A menudo, en lugar de criticar el valor añadido de esta política lo que se ha hecho es cuestionar la dispersión de los receptores de la misma ¹⁴ y se ha defendido que la UE debería centrarse en la regiones menos desarrolladas o en los países menos desarrollados ¹⁵. Dentro de este debate, que

¹¹ Véase ZAMORA, J. A. (2009).

¹² Como, por ejemplo, la política medioambiental o la política de transportes.

¹³ MANZELLA y MÉNDEZ (2009).

¹⁴ Una relación de posibles razones a favor de una amplia cobertura de la política de cohesión puede consultarse en ZAMORA (2009). Entre ellas destaca las siguientes: facilita la relación directa entre la Comisión y todas las regiones de la UE, las regiones menos desarrolladas pueden beneficiarse de las externalidades positivas que la política de cohesión genera sobre las ricas y puede facilitar el apoyo de los países ricos de la UE en la aprobación final de las Perspectivas Financieras.

¹⁵ Cuestión que ya se planteó en el Informe SAPIR (2003) pero que en los últimos años la han defendido de forma insistente gobiernos de países como el Reino Unido, Países Bajos y Suecia. Si bien el Reino Unido defiende la pertinencia de seguir apoyando desde la UE a las regiones pobres de los países ricos.

muy probablemente emergerá otra vez en el proceso de elaboración del próximo Marco Financiero Plurianual a aplicar a partir de 2021, destaca el referido a la justificación o no de que las regiones ricas, ubicadas en países ricos o en países menos desarrollados de la UE, reciban ayuda comunitaria. Entre los argumentos en contra de que los países y regiones desarrolladas de la UE reciban ayuda vía política de cohesión destacan los siguientes ¹⁶:

- Los países ricos y las regiones ricas de la UE tiene suficiente capacidad financiera e institucional para hacerse cargo de la financiación y seguimiento de su propia política de desarrollo regional ¹⁷.
- Se podía disponer de más recursos para los Estados menos desarrollados de la UE y aumentar así el grado de concentración de la política de cohesión ¹⁸.
- Los países desarrollados y las regiones desarrolladas, en su caso, tendrían más libertad para poner en práctica una política regional más acorde a sus intereses sin estar sujetos a las restricciones provenientes de la UE.
- Los recursos vinculados a la realización de la estrategia Europa 2020, pero fuera de la política de cohesión, pueden utilizarse, en todo caso, en las regiones y Estados desarrollados de la UE.

¹⁶ Para un desarrollo más amplio de esta cuestión véase BEGG (2009).

¹⁷ En el conocido como informe ECORYS (2008) se plantea de forma detenida los criterios a tener en cuenta para que una política de cohesión pase a ser nacional y se concluye que la política regional aplicada en las zonas ricas de la UE no debería ser responsabilidad de la UE.

¹⁸ Aunque el hecho de que haya una limitación (“fórmula de Berlín”), en términos de porcentaje sobre el PIB, de los recursos que puede recibir también los Estados menos desarrollados de la UE frena el posible incremento de recursos que podrían recibir si se opta por no ayudar a las regiones o Estados más desarrollados.

- Al beneficiarse más las regiones y Estados desarrollados de la integración económica que las regiones y Estados más rezagados de la UE, los primeros no deben beneficiarse de una política de cohesión que en gran parte nació para compensar a las regiones y países menos desarrollados de los efectos negativos de la profundización de la integración económica a través de la creación de un mercado común, después de un mercado único y, posteriormente y para algunos países, de una unión monetaria.
- Las regiones y países desarrollados de la UE se benefician ya, y de forma muy significativa, de la demanda de bienes y servicios que genera la política de cohesión en las regiones y países menos desarrollados de la UE.
- En lugar de recursos presupuestarios, en un escenario poco propicio para su incremento, se puede utilizar los préstamos del BEI para ayudar también a las regiones y Estados miembros desarrollados de la UE.

Sin embargo, hay también un gran número de argumentos a favor de que las regiones ricas y los Estados prósperos perciban recursos presupuestarios por parte de la UE vía política de cohesión. Entre los mismos, los más relevantes son los siguientes:

- Del Tratado de Lisboa¹⁹ no se deriva la exclusión, como beneficiarios de la política de cohesión, de las regiones desarrolladas o de los Estados miembros desarrollados.

¹⁹ En el art. 174 del Tratado de Funcionamiento de la UE no se excluye a las regiones más desarrolladas como beneficiarias de la política de cohesión. En el mismo se contempla que “A fin de promover un desarrollo armonioso del *conjunto* de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial.

La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las *diversas regiones* y el retraso de las regiones menos favorecidas”.

- Una concepción amplia en términos territoriales de la política de cohesión disfruta de un amplio respaldo tanto por parte del Parlamento y el COMITÉ DE LAS REGIONES²⁰ como, en menor medida, por parte de los ciudadanos europeos²¹.
- Si se quiere que la política de cohesión tenga relevancia en el desarrollo de la estrategia Europa 2020 no se puede excluir a las regiones y Estados miembros desarrollados.
- Su no inclusión debilitaría el dinamismo de las regiones transfronterizas, al estar ubicadas, en muchos casos, parcialmente en regiones y Estados miembros desarrollados.
- La inclusión de las regiones y Estados miembros desarrollados entre los beneficiarios de la política de cohesión puede significar un freno a la proliferación de ayudas estatales²² dirigidas a las zonas más desarrolladas de la UE y, por lo tanto, evitar los efectos negativos de estas ayudas estatales sobre las regiones menos desarrolladas.
- La elevada capacidad administrativa y calidad institucional de las regiones y Estados miembros desarrollados, en un contexto de programación plurianual ajena a vaivenes políticos, puede obtener elevados niveles de eficiencia a la hora de utilizar los recursos presupuestarios provenientes de la UE.
- La recepción de ayudas via política de cohesión puede facilitar que los países desarrollados receptores de las mismas mejoren su saldo financiero con la UE, y así estos países sigan apoyando la existencia de una política de cohesión, siempre que abarque a todo el territorio de la UE.

²⁰ Postura vuelta a confirmar en COMITÉ DE LAS REGIONES (2013).

²¹ Sobre el respaldo de los ciudadanos, véase THE GALLUP ORGANIZATION (2010).

²² Un estudio sobre la importancia que el control de las ayudas estatales ha tenido sobre la configuración de la política europea de la cohesión puede consultarse en THIELEMANN (2002).

Todo ello en un contexto en el que “el justo retorno” sigue estando presente en las negociaciones presupuestarias.

En definitiva, hay argumentos a favor y en contra de disponer de una amplia política de cohesión en términos territoriales, pero sin una modificación del contenido del Tratado de Lisboa en lo referido a la política de cohesión y si tenemos en cuenta lo acordado para el período de programación 2014-2020, la misma cubre tanto a las regiones ricas como a las más rezagadas. Esta decisión política no implica que esta cuestión no se vuelva a retomar en el futuro, de ahí la importancia de conocer los argumentos a favor y en contra presentados, una vez comience a discutirse qué contenido hay que darle a la política de cohesión más allá de 2020.

Además de discutirse el grado de cobertura territorial actual de la política de cohesión, cada vez se critica más la existencia de la misma en su versión actual²³, alegándose que no ha conseguido cumplir su objetivo fundamental: aumentar el grado de convergencia entre las regiones de la UE. Cuestionándose así el argumento utilizado reiteradamente por la Comisión y ya mencionado. Procede desarrollar algo esta cuestión con el objetivo de neutralizar esta crítica, que si bien no es mayoritaria, cada vez tiene más presencia en el debate sobre el futuro de la política de cohesión.

A la hora de determinar si la política de cohesión ha generado un aumento del grado de convergencia entre las regiones de la UE nos encontramos con una primera dificultad dado que no siempre se puede conocer hasta qué punto el proceso de convergencia en términos de renta per cápita,

²³ Una síntesis de las limitaciones de la política de cohesión de la UE y de los cambios que deberían introducirse nos la proporciona FAROLE (2011).

en el supuesto de tener lugar, es fruto de las fuerzas del mercado o ha estado condicionado por la actuación del sector público. Esta dificultad se deriva, como en muchas otras cuestiones, de no poder crear un *anti-monde* en el que determinar qué hubiera ocurrido sin la existencia de la política de cohesión para compararlo con lo que finalmente ha ocurrido²⁴. Incluso si se admite que la convergencia es lenta podría ser que sin la política de cohesión ésta hubiera sido más lenta, pero la realidad es que no tenemos medios para saberlo. Una segunda dificultad se deriva de la propia medición de la convergencia²⁵ y de los tipos de convergencia²⁶.

A lo anterior hay que añadir que disponemos tanto de estudios que concluyen que la política de cohesión está detrás de la convergencia regional en la UE²⁷ y de la aceleración

²⁴ En aquellos casos en los que se ha intentado producir un escenario contrafactual para poder llevar a cabo comparaciones teniendo en cuenta la evolución observada, como por ejemplo aplicando el modelo HERMIN de FEDEA para determinar los efectos macroeconómicos de la política de cohesión sobre la economía española, este contrafactual, será siempre limitado, como nos recuerda SOSVILLA-RIVERO y HERCE (2004), ya que de no haberse recibido las ayudas comunitarias se hubiesen observado otros desarrollos o políticas alternativas que desconocemos.

²⁵ Sobre las disintas formas de medir la convergencia y su evolución, véase, por ejemplo, COMISIÓN (2008c) y COMISIÓN (2012c).

²⁶ A partir de los trabajos de BARRO y SALA-I-MARTIN (1991) se distingue entre *convergencia σ (sigma)*, que hace referencia a la evolución de la dispersión de la renta per cápita de las distintas regiones sujetas a estudio, tal y como la recoge la desviación estándar, y *convergencia β (beta)*, la cual nos informa sobre si el crecimiento de la renta depende positivamente de la distancia entre la renta per cápita de la región y la renta media del país, de tal forma que las regiones más pobres tiene una tasa de crecimiento per cápita superior a la media.

²⁷ Además de las múltiples publicaciones de la Comisión defendiendo la política de cohesión como una política eficaz, el trabajo de PUIGSERVER-PEÑALVER (2007), por ejemplo, confirma la existencia de un impacto positivo de los Fondos Estructurales sobre el crecimiento

en el desarrollo de Estados miembros de la UE ²⁸, como de estudios que concluyen que no es así ²⁹. También disponemos de trabajos que consideran que los efectos han sido limitados ³⁰. Igualmente hay investigaciones ³¹ que destacan que, en muchos supuestos, la política de cohesión no se centra en aquellas regiones donde la productividad marginal del capital es mayor, sino todo lo contrario, lo que termina reduciendo de forma muy significativa el impacto de la misma sobre el crecimiento económico. Otros estudios recientes, dentro del progresivo protagonismo de la importancia de la calidad ins-

de las regiones menos desarrolladas de la UE durante el período 1989-2000. Sobre España, destaca la visión optimista recogida en el trabajo de SOSVILLA-RIVERO y HERCE (2004). En este trabajo, se identifican y modelizan los canales a través de los cuales puede haber afectado a la economía española tanto desde el lado de la demanda (vía mayor gasto público que finalmente se traduce en mayor producción y más empleo) como por parte de la oferta (efectos que actúan fundamentalmente a través de los costes, productividad y competitividad) los programas de inversión pública en infraestructuras, en recursos humanos y en ayudas a la inversión productiva propios de la política de cohesión de la UE. Por su parte, DE LA FUENTE (2009) destaca, con las cautelas derivadas de no disponer de datos de calidad, los efectos positivos que ha tenido la política de cohesión sobre la inversión en infraestructuras en España. Una síntesis de una amplia selección de estudios sobre el impacto positivo de la política de cohesión en España, y en Andalucía, en los distintos períodos de programación puede consultarse en YUILL *et al.* (2009). Una defensa del impacto positivo de la política de cohesión a la hora de propiciar crecimiento en las regiones de la UE nos la proporciona CAPPELEN *et al.* (2003).

²⁸ Un estudio sobre la significativa contribución de la política de cohesión a la hora de acelerar el desarrollo de Grecia, Portugal y España y de los países que se incorporaron a la UE en 2004 y 2007, nos la suministra GÁKOVÁ *et al.* (2009).

²⁹ BOLDRIN y CANOVA (2001), entre otros.

³⁰ Por ejemplo, en RODRÍGUEZ POSE y FRATESI (2004) se destaca sólo los efectos positivos de la inversión en capital humano.

³¹ Por ejemplo, SANTOS (2008).

titucional en el desarrollo económico ³², se han centrado en determinar si la eficacia de la política de cohesión viene condicionada por la existencia de instituciones regionales de calidad. Bajo esta aproximación, la conclusión más relevante es que si bien no se ha identificado un impacto global apreciable en el crecimiento de la regiones debido a la política de cohesión, sí que se puede afirmar que la existencia de instituciones regionales de calidad ha generado que el apoyo europeo haya sido efectivo en muchos casos ³³.

En definitiva, la literatura económica disponible no es concluyente ³⁴ sobre el impacto final de la política de cohesión en la convergencia de las regiones y Estados europeos, en términos de renta per cápita. Resultado coherente con la mayor dificultad de determinar sus efectos macroeconómicos ³⁵, especialmente si lo comparamos con la facilidad de enumerar las actuaciones concretas que han sido posible gracias a la misma ³⁶.

³² A pesar de las limitaciones de los indicadores de calidad institucional (ALONSO, J.A. y GARCIMARTÍN, C., 2008, pp. 119-126). Un ejemplo reciente de la importancia de la calidad institucional en el desarrollo económico nos lo ofrece la obra de ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. (2012). Sobre la importancia del capital social en el crecimiento de las regiones europeas durante el período 1995-2008 véase PEIRÓ, J. *et al.* (2013).

³³ Véase EDERVEEN *et al.* (2006) y MARZINOTTO (2012).

³⁴ Sobre la dificultad de establecer si la política de cohesión desempeña algún papel, positivo o negativo, en las tendencias de convergencia que se están observando en la UE (convergencia entre países y convergencia entre las regiones europeas pero incremento de las disparidades regionales dentro de los Estados miembros), véase MARZINOTTO (2012).

³⁵ Véase COMISIÓN (2008c) y COMISIÓN (2012c).

³⁶ Como, por ejemplo, los 8400 km de vías y 5100 km de carreteras construidos o mejorados durante el período 2000-2006, o hacer posible el acceso a agua potable para 20 millones de personas más en el mismo período (COMISIÓN, 2010b).

3) Las disparidades regionales en la UE-28

Las diferencias entre el PIB per cápita, en paridad de poder adquisitivo ³⁷ (p.p.a), de los Estados miembros de la UE-28 son muy significativas (cuadro 1), pero todavía son más significativas las referidas al PIB per cápita entre las regiones.

**Cuadro 1. PIB per cápita, en p.p.a.,
de los Estados miembros de la UE (UE-28=100)**

<i>Estado</i>	<i>Año 2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
<i>Luxemburgo</i>	275	279	266	263	266	263
<i>Austria</i>	123	125	125	127	129	130
<i>Irlanda</i>	147	133	130	129	129	129
<i>Países Bajos</i>	132	134	132	130	129	128
<i>Suecia</i>	125	124	120	124	125	126
<i>Dinamarca</i>	125	124	123	128	126	126
<i>Alemania</i>	116	116	115	120	123	123
<i>Bélgica</i>	116	116	118	121	120	120
<i>Finlandia</i>	117	119	114	114	116	115
<i>Francia</i>	108	107	109	109	109	109
<i>Reino Unido</i>	116	112	111	108	105	106
<i>Italia</i>	104	104	104	103	102	101
<i>España</i>	105	104	103	99	96	96

³⁷ Es decir, ajustado teniendo en cuenta la diferencia del nivel de precios en cada Estado miembro.

<i>Estado</i>	<i>Año 2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
<i>Chipre</i>	93	99	100	97	94	92
<i>Malta</i>	77	79	83	87	86	96
<i>Eslovenia</i>	88	91	87	84	84	84
<i>República Checa</i>	80	81	83	81	81	81
<i>Eslovaquia</i>	68	72	73	74	75	76
<i>Portugal</i>	78	78	80	80	77	76
<i>Grecia</i>	91	93	94	88	80	75
<i>Lituania</i>	59	61	55	62	68	72
<i>Estonia</i>	69	68	63	64	69	71
<i>Polonia</i>	54	56	61	63	65	67
<i>Hungría</i>	62	64	65	66	67	67
<i>Letonia</i>	56	56	54	55	60	64
<i>Croacia</i>	60	64	62	59	61	62
<i>Rumanía</i>	42	47	47	48	48	50
<i>Bulgaria</i>	40	44	44	44	47	47

Fuente: Eurostat (2010 y diciembre 2013).

Si en el caso de los Estados miembros el más rico, Luxemburgo³⁸, tiene un PIB per cápita, en p.p.a, casi seis veces

³⁸ Aunque en este caso el gran número de residentes en los Estados vecinos que trabajan en este pequeño Estado incrementa el PIB, si bien no se contabilizan como habitantes de este país y, por lo tanto, no modifican el número oficial de habitantes, dando como resultado un PIB per cápita mucho más elevado que en el supuesto de considerar a todos los que trabajan en Luxemburgo como residentes. La misma cuestión hay

superior al que le corresponde a Bulgaria, el país más pobre de la UE, en el caso de las regiones, la región más rica (*Inner London*), tiene un PIB per cápita en p.p.a 11 veces superior a las dos regiones más pobres (Severozapaden en Bulgaria y la región Noreste de Rumania, ambas con igual PIB per cápita) de la UE. Si, dadas las peculiaridades económicas de Londres, comparamos la segunda región más rica de la UE (la ciudad de Luxemburgo) con las dos más pobres señaladas, el PIB per cápita de ésta en p.p.a en 2011, últimos datos disponibles de Eurostat, es 9 veces superior.

Si asumimos que el objetivo fundamental de la política de cohesión de la UE es disminuir la distancia económica tanto entre los países más desarrollados y menos desarrollados como entre las regiones más y menos desarrolladas de la UE, es indiscutible que la tarea, asumiendo que esta política es eficaz, precisa de varias décadas. Es evidente, además, que los efectos desiguales de la crisis económica en los distintos Estados miembros de la UE, terminará aumentando la distancia económica entre aquellas regiones y Estados que menos se hayan visto perjudicados por la efectos negativos de la gran recesión y aquellos ubicados en las zonas que están padeciendo de forma más intensa y durante más tiempo estos efectos negativos.

4) La política cohesión de la UE para el período 2014-2020

Dentro de la estructura del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020, en la subrúbrica 1b denominada “Cohesión económica, social y territorial”, englobada en la rúbrica 1. *Cre-*

que tener en cuenta si se compara la ciudad de Luxemburgo o Londres con otras regiones.

*cimiento inteligente e integrador*³⁹, se recogen los aspectos presupuestarios de la política de cohesión de la UE. Por su parte, las propuestas no presupuestarias de la Comisión y la normativa finalmente aprobada recogen en gran medida las posibles mejoras que se han ido demandando en los últimos años⁴⁰ y la necesidad de incrementar el protagonismo de la política de la cohesión económica, social y territorial en el desarrollo de la estrategia *Europa 2020*.

³⁹ Junto con la subrúbrica 1a denominada “Competitividad para el crecimiento y el empleo”. Esta subrúbrica se centra en lo siguiente: 1) el fomento de la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico; 2) actuaciones específicas en favor de la competitividad de las PYME; 3) la inversión en la enseñanza y las capacidades humanas a través del programa “Erasmus +”; y 4) el desarrollo de la Agenda Social. Esta subrúbrica está relacionada con la 1b, a través, en primer lugar, de las sinergias que se deben establecer entre los Fondos Estructurales y el Programa Horizon 2020 (que engloba a los tres principales regímenes de financiación para investigación y desarrollo: Programa para la Innovación y la Competitividad, 7.º Programa Marco y el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología), incluido en la subrúbrica 1a. Estas sinergias se contemplan en el artículo 21 del Reglamento (UE) 1291/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 por el que se establece Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación 2014–2020. En segundo lugar, a través de los 10 000 millones de euros que tiene que transferir el Fondo de Cohesión al Mecanismo “Conectar Europa”, centrado en transportes, energía y telecomunicaciones y también incluido en la subrúbrica 1a y estipulado en el art. 3 del Reglamento (UE) N.º 1300/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo al Fondo de Cohesión y el art. 92.6 del Reglamento (UE) N.º 1303/2013. Si bien la Comisión propuso asignar 50 000 millones de euros a este Mecanismo, finalmente se ha acordado que se le asignen 29 299 millones, de los cuales 23 674 irán al sector de infraestructuras de transporte, siendo sólo este sector el que se beneficiará de los 10 000 millones de euros procedentes del Fondo de Cohesión.

⁴⁰ Véase, por ejemplo el Informe BARCA (2009). Sin embargo, no se han incluido las propuestas concretas formuladas por MONTI (2010, pp. 84 y 85) para vincular la política de cohesión con el relanzamiento del mercado interior.

Una vez aprobado el marco jurídico de la política de cohesión para el período 2014-2020 ⁴¹ y adelantado su contenido básico en las propuestas de la Comisión ⁴² disponemos de los elementos fundamentales de la nueva política de cohesión que se pueden concretar en los siguientes:

- 1) Se dispondrá de un 14,3% de recursos presupuestarios menos ⁴³, en precios de 2011, de los que consideraba necesarios la Comisión, en su última propuesta de 2012, y un 8,4% ⁴⁴ menos de lo asignado en el período 2007-2013.
- 2) Se opta por un marco más simplificado, en el que hay sólo dos objetivos y tres categorías regionales (véase cuadro 2) con la finalidad de asegurar que la concentración de los fondos se aplique según el nivel de PIB, sobre todo a las *regiones menos desarrolladas* ⁴⁵, siendo el apoyo presupuestario

⁴¹ Fundamentalmente el Reglamento (UE) N.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 y el Reglamento (UE, EURATOM) n.º 1311/2013 del Consejo de 2 de diciembre de 2013 por el que se establece el Marco Financiero Plurianual para el período 2014-2020.

⁴² Recogidas en COMISIÓN (2011b) y en COMISIÓN (2012d). Su propuesta de Marco Financiero Plurianual, finalmente no adoptada por el Consejo Europeo de febrero de 2013, la concibe, por primera vez, como un instrumento para el desarrollo de una estrategia de crecimiento a largo plazo.

⁴³ De los 379 243 millones de euros propuestos inicialmente por la Comisión al final se ha acordado asignar a la política de cohesión 325 149, de los cuales 322 145 representan los recursos totales asignados al FEDER, FSE y Fondo de Cohesión y el resto, 3000 millones a la Iniciativa sobre Empleo Juvenil.

⁴⁴ Si tenemos en cuenta que en el período 2007-2013 se asignaron 354 000 millones de euros a la política de cohesión. Si excluimos los recursos asignados a Croacia, para poder comparar sobre la base del mismo número de Estados miembros en ambos períodos, la reducción entre los dos períodos de programación es del 10,8%.

⁴⁵ A la que el Consejo Europeo ha acordado asignar 164 279 millones de euros, mientras que en el caso de las regiones en transición

mucho menor para el caso de las otras dos categorías de regiones: *regiones en transición* y las *más desarrolladas*.

- 3) Se concentran las prioridades en el cumplimiento de la estrategia *Europa 2020* de crecimiento inteligente sostenible e integrador ⁴⁶.

Cuadro 2. Objetivos, Criterios e Instrumentos (20014-2020)

Objetivos	Categoría de regiones y criterios	Instrumentos
<i>Inversión en crecimiento y empleo</i>	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Regiones menos desarrolladas</i>: Regiones NUTS 2★ cuyo PIB per cápita★★, es inferior al 75% de la media comunitaria. — <i>Regiones en transición</i>: Regiones NUTS 2 cuyo PIB per cápita★★ se encuentra entre el 75% y 	FEDER, FSE

y más desarrolladas se ha acordado asignar 32 084 y 49 084 millones de euros, respectivamente. A las tres categorías regionales les corresponden, como contempla el art.120 del Reglamento (UE) N.º 1303/2013, distintos niveles de cofinanciación: el 85% (un 80% si tenían un PIB inferior al 75% antes de la ampliación de 2007 y superior después y las regiones que hayan recibido ayuda transitoria durante el período 2007-20013) en el caso de las regiones menos desarrolladas, 50% en el caso de las más desarrolladas y el 60% en el supuesto de las regiones en transición.

⁴⁶ Por ejemplo, en el supuesto de las regiones en transición y más desarrolladas, el FEDER debe asignar el 80% de sus recursos a nivel nacional a la eficiencia energética y a energías renovables, a la innovación y al apoyo a las PYME. En el supuesto de las regiones menos desarrolladas debe destinar al menos el 50%. Por tanto, hay una clara disminución de la financiación dirigida a las grandes infraestructuras públicas, ya percibida durante el período 2007-2013, y un mayor respaldo a la especialización regional inteligente en materia de I+D+i. CUADRADO-ROURA, J. R. (2013) ha criticado el vínculo entre la política de cohesión y la estrategia Europa 2020 al poder generar que la búsqueda del crecimiento económico europeo comprometa la primera prioridad de la política de cohesión que debe seguir siendo la reducción de las desigualdades.

Objetivos	Categoría de regiones y criterios	Instrumentos
	<p>el 90% del PIB medio de los países miembros de la UE, con un <i>tratamiento diferenciado</i> para las regiones que cumplen los requisitos incluidos en el Objetivo de convergencia en 2007-2013.</p> <p>— <i>Regiones más desarrolladas</i>: Regiones NUTS 2 cuyo PIB per cápita** es superior al 90% del PIB medio de los países miembros de la UE, con un <i>tratamiento diferenciado</i> para las regiones que cumplen los requisitos incluidos en el Objetivo de convergencia 2007-2013.</p>	Fondo de Cohesión
<i>Cooperación territorial europea</i>	<p>— <i>Cooperación transfronteriza</i>: Las regiones que reciban ayuda serán las del nivel NUTS 3* siguiendo el mismo criterio que en el período 2007-2013, sin perjuicio de los posibles ajustes necesarios para garantizar la coherencia y la continuidad de las zonas de los programas de cooperación.</p> <p>— <i>Cooperación transnacional</i>: Le corresponde a la Comisión adoptar la correspondiente lista de regiones NUTS 2 que podrán recibir ayudas.</p> <p>— <i>Cooperación interregional</i>: Todo el territorio de la UE.</p>	FEDER

* La relación de las NUTS 2 y NUTS 3 puede consultarse en Reglamento (UE) N.º 1319/ 2013 de la Comisión de 9 de diciembre de 2013.

** Medido en paridad de poder adquisitivo y calculado sobre la base de los datos de la UE correspondientes al periodo 2007-2009.

Fuente: *Conclusiones del Consejo Europeo (7-8 de febrero de 201)*, Reglamento (UE) N.º 1299/2013, Reglamento (UE) N.º 1301/2013 y elaboración propia.

- 4) Se potencia la *cohesión territorial* a través de la asignación obligatoria de recursos a aquellas áreas con características demográficas o naturales específicas ⁴⁷ y gracias a la continuación del objetivo de cooperación territorial europea ⁴⁸.
- 5) Se incorporan toda una serie de supuestos específicos generadores de asignaciones especiales ⁴⁹, como en los anteriores periodos de programación y con los mismos objetivos redistributivos encaminados a conseguir el apoyo de los países favorecidos por los mismos y hacer posible la necesaria aprobación por unanimidad del MFP.
- 6) El nuevo *Marco Estratégico Común* ⁵⁰ (MEC), alineado completamente con la estrategia *Europa 2020*, y en el que

⁴⁷ Regiones ultraperiféricas y regiones septentrionales poco pobladas (regiones septentrionales de Suecia y Finlandia).

⁴⁸ Las disposiciones específicas relativas al apoyo del FEDER a este objetivo se contemplan en el Reglamento (UE) N.º 1299/2013 de 17 de diciembre de 2013. Inicialmente la Comisión propuso 11 700 millones de euros. Recursos que incrementaban los asignados en el anterior periodo de programación (8 700 millones de euros). Finalmente, se ha acordado asignar, según el art. 92.2 del Reglamento (UE) N.º 1303/2013, solo 8 948 millones de euros (74,5% destinados a la cooperación transfronteriza, 20,36% para la cooperación transnacional y 5,59% para la cooperación interregional).

⁴⁹ Entre los que destacan por su cuantía y novedad, los casi 5 800 millones de euros destinados a los países que se han visto particularmente afectados por la crisis económica dentro de la zona euro (Grecia, Portugal, Irlanda, España e Italia); los 1 560 millones de euros asignados de forma adicional a las regiones menos desarrolladas de Hungría, los 900 millones de euros asignados a las zonas menos desarrolladas de la República Checa, los 100 millones adicionales asignados a partes iguales a Ceuta y Melilla, y los 200 millones dirigidos a la ciudad alemana de Leipzig.

⁵⁰ Según la COMISIÓN (2011c) constituye “el documento que traduce los objetivos y metas de la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en acciones clave de los Fondos del MEC, estableciendo para cada objetivo temático las acciones clave que ha de apoyar cada Fondo del MEC y los mecanismos para garantizar la coherencia y compatibilidad de la programación de los Fondos del MEC con las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros y de la Unión”. Su contenido se recoge en el art. 10 del Regla-

para maximizar su eficacia y optimizar las sinergias se incluye el FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural ⁵¹ (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca ⁵² (FEMP), denominados ahora *Fondos Estructurales y de Inversión Europeos* (Fondos EIE), tiene como finalidad guiar a los Estados miembros a la hora de elaborar sus programas operativos y ayudar a la administración nacional y regional a establecer metas claras, cuantificables y alcanzables.

- 7) Se ha aprobado una reglamentación específica para el FEDER ⁵³, FSE ⁵⁴ y Fondo de Cohesión ⁵⁵ y una regla-

mento (UE) N.º 1303/2013 y en el anexo I de la misma norma. Lo adopta la Comisión y le corresponde también presentar cada año al Parlamento Europeo y al Consejo, basándose en los informes de ejecución anuales de los Estados miembros, un informe resumido sobre los programas del MEC. Además, durante el periodo de programación 2014-2020 se presentarán dos informes estratégicos sobre los programas del MEC.

⁵¹ Cuyas prioridades son: 1) el crecimiento inteligente, sostenible e integrador en los sectores agrícola, alimentario y forestal, y en las zonas rurales en su conjunto; 2) la transferencia de conocimientos y la innovación; 3) la competitividad de la agricultura; 4) la gestión de los recursos naturales; 5) la acción por el clima y 6) el desarrollo integrador de las zonas rurales.

⁵² Sus prioridades son: 1) la viabilidad y la competitividad de la pesca y la acuicultura; 2) su sostenibilidad medioambiental; 3) la promoción de la cohesión social y la creación de empleo en las comunidades que dependen de la pesca y 4) la promoción de acciones en el ámbito de la política marítima integrada.

⁵³ Reglamento (UE) N.º 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre el FEDER y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y el Reglamento (UE) N.º 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del FEDER al objetivo de cooperación territorial europea.

⁵⁴ El Reglamento (UE) N.º 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo al Fondo Social Europeo.

⁵⁵ El ya mencionado Reglamento (UE) N.º 1300/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo al Fondo de Cohesión.

mentación global ⁵⁶ estableciendo las normas y principios comunes para los Fondos EIE. Asimismo, se ha adoptado la correspondiente normativa acerca de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial ⁵⁷ (AECT).

- 8) Disminuye el peso presupuestario del Fondo de Cohesión en términos absolutos ⁵⁸, aunque no en términos relativos sobre el total asignado a la política de cohesión, y aumenta el protagonismo del FSE ⁵⁹.

⁵⁶ El ya mencionado Reglamento (UE) N.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013.

⁵⁷ Aunque este instrumento de cooperación a escala comunitaria se creó en 2006, la Comisión consideró que debía ser más sencillo que en el pasado establecer una AECT, facilitar la incorporación de regiones no pertenecientes a la UE y mejorar sus normas de funcionamiento. Por su parte, el COMITÉ DE LAS REGIONES (2013), insistió en la importancia de adoptar pronto este Reglamento específico, el cual no tiene efectos presupuestarios, con el objeto de dar un nuevo impulso a la creación de nuevos proyectos AECT lo antes posible. Finalmente viene regulado por el Reglamento (UE) N.º 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013.

⁵⁸ Mientras que en el período de programación anterior se le asignó 68 598 millones de euros (20% del total), para el nuevo período de programación se han asignado sólo 66 362 millones de euros (21,1% del total). Seguirá apoyando a los Estados miembros con una Renta Nacional Bruta per cápita inferior al 90%, medida en paridad de poder adquisitivo y calculada sobre la base de los datos de la Unión correspondientes al periodo 2008-2010 de la media de los 27 países miembros de la UE. Su actuación seguirá centrada en las inversiones en redes transeuropeas de transporte y el medio ambiente (sobre todo: adaptación al cambio climático, sectores del agua y residuos y energías renovables). Se ha previsto un período transitorio para aquellos países que han recibido ayuda del Fondo de Cohesión durante el período 2007-2013 pero que en el período 2014-2020 su RNB nominal per cápita exceda del 90% de la RNB media per cápita de la UE-27.

⁵⁹ Además de tener más recursos que en el período de programación anterior (incrementados ya, en virtud del Reglamento 1298/2013, con la finalidad de luchar contra el desempleo, pobreza y exclusión social en el caso de Francia, Italia y España para el año 2013), el FSE debe

- 9) Se modifican, una vez más, los límites máximos de cofinanciación ⁶⁰.
- 10) Disminuye el límite máximo de recursos que puede recibir cada Estado miembro vía política de cohesión y se tiene en cuenta la intensidad de la crisis económica en el establecimiento de este límite ⁶¹.

centrarse en este nuevo período de programación en cuatro objetivos temáticos en toda la UE: promoción del empleo y apoyo a la movilidad laboral, promoción de la inclusión social y lucha contra la pobreza, inversiones en educación, competencias y aprendizaje permanente y, por último, en la mejora de la capacidad institucional y de la efectividad de la administración pública. En todo caso, su implicación en la *Iniciativa sobre el Empleo Juvenil*, a la que aportará, según el art. 92.5 del Reglamento (UE) N.º 1303/2013, al menos 3000 millones de euros a título de inversiones específicas del FSE, también aumenta su protagonismo en este nuevo período de programación. Sobre la importancia que se espera que tenga el FSE, en todo relativo a la inversión social, durante período de programación 2014-2020, véase COMISIÓN (2013a).

⁶⁰ La determinación de los nuevos porcentajes de financiación y su modulación vienen regulados en los arts.120 y 121 del Reglamento (UE) N.º 1303/2013. Teniendo en cuenta el contenido de ambos artículos y los límites en ellos señalados, el porcentaje de cofinanciación y el importe máximo de la ayuda de los fondos para cada eje prioritario se fija finalmente en la decisión de la Comisión por la que se adopte un programa operativo, en la que también se indicará si el porcentaje de financiación para cada eje prioritario ha de aplicarse al gasto total subvencionable, tanto público como privado, o al gasto público subvencionable.

⁶¹ Como regla general, el límite máximo de ayudas que puede recibir cada Estado miembro vía política de cohesión no podrá superar el 2,35% del PIB anualmente. Aquellos países de la UE cuyo PIB haya registrado en el periodo 2008-2010 una tasa media de crecimiento real inferior a -1%, el límite máximo no podrá superar el 2,59% el PIB anualmente. En todo caso, y “habida cuenta de las circunstancias económicas actuales”, como se recoge en lo acordado en el Consejo Europeo de 7-8 de febrero de 2013, ningún país podrá recibir ayudas superiores a un 110% de lo que se le asignó en términos reales durante el período 2007-2013. La Comisión justifica esta medida por las dificultades que tienen nume-

- 11) Se establecen unas “redes de seguridad”, en terminología de las Conclusiones del Consejo Europeo mencionado, o límites mínimos a recibir en función de lo recibido durante el período 2007-2013 ⁶².
- 12) Se prevé la firma de *Acuerdos de Asociación* ⁶³ entre la Comisión y los Estados miembros.
- 13) Se introducen nuevas normas sobre condicionalidad, tanto *ex ante* ⁶⁴ como *ex post* ⁶⁵, con la finalidad de incremen-

rosos Estados miembros de la UE para absorber grandes volúmenes de fondos presupuestarios durante un período de tiempo limitado. También menciona el hecho de que la situación fiscal de algunos Estados miembros haya dificultado la concesión de fondos para proporcionar la exigida cofinanciación nacional.

⁶² En concreto, la asignación total mínima para un Estado miembro corresponderá al 55% de su asignación total para el periodo 2007-2013. En el caso de las regiones cuyo PIB per cápita durante el período 2007-2013 haya sido inferior al 75% de la media de la UE-25 (excluidos Rumania y Bulgaria), pero cuyo PIB per cápita sea superior al 75% de la media de la UE-27, el nivel mínimo de ayuda para el periodo 2014-2020 corresponderá cada año al 60% de su anterior asignación anual media indicativa en virtud del objetivo de convergencia y calculada por la Comisión para el período 2007-2013. El COMITÉ DE LAS REGIONES (2013) defendió, apoyando la propuesta de la Comisión, un mínimo del 66%.

⁶³ Regulados fundamentalmente en los arts 16, 17 y 18 del Reglamento (UE) N.º 1303/2013 del. Estos acuerdos son clave dado que la ejecución de los Fondos EIE se llevará a cabo a través de programas, con arreglo al correspondiente acuerdo de asociación.

⁶⁴ Contempladas en el artículo 19 del citado Reglamento (UE) N.º 1303/2013 y en el anexo XI de la misma norma. Según el TRIBUNAL DE CUENTAS (2012), las condiciones *ex ante* son una innovación esencial que podría reforzar la «lógica de intervención» de las acciones de la UE al favorecer la necesaria integración de la financiación del MEC con otras políticas de la UE e incidir en última instancia, y de forma positiva, en la eficacia de las inversiones.

⁶⁵ Que harán posible recibir fondos adicionales si se cumplen los hitos vinculados a la estrategia Europa 2020 incluidos en el acuerdo de asociación. Un total del 6% de la dotación nacional de cada fondo se reservará (la denominada *reserva de rendimiento* regulada en el art. 20 del

tar el rendimiento de la financiación de la UE e introducir incentivos para que los Estados miembros alcancen los objetivos y las metas de la estrategia Europa 2020.

- 14) Se incluye una programación estratégica reforzada, orientada hacia los resultados con el fin de mejorar la efectividad de la política de cohesión ⁶⁶.
- 15) Se potencia el papel del BEI y la utilización de los instrumentos financieros innovadores ⁶⁷ como una alternativa

Reglamento (UE) N.º 1303/2013 y complementada con el establecimiento de un método para el establecimiento de un marco de rendimiento en el anexo II de la misma norma) y se asignará, una vez realizada la correspondiente evaluación parcial, a los Estados miembros para los programas que hayan cumplido completamente sus hitos. El TRIBUNAL DE CUENTAS (2012) no se mostró muy partidario de introducir este reserva de rendimiento y nos recuerda lo poco efectiva que ha sido la introducida en el período 2000-2006 y el escaso número de países que han recurrido a la misma, a pesar de que tenían la posibilidad de introducir la reserva, durante 2007-2013. Por su parte, el COMITÉ DE LAS REGIONES (2013) rechazó también el establecimiento de esta reserva al considerar que “podría animar a las autoridades a establecer objetivos muy modestos y fácilmente alcanzables con el fin de aprovechar recursos adicionales, lo que podría fomentar el desarrollo de proyectos poco ambiciosos y desalentar la innovación”.

⁶⁶ Concretándose en Plan de Acción Conjunto una operación cuyo ámbito de aplicación se define y se gestiona en función de la productividad y resultados que deben obtenerse (contemplado en los arts. 104 y siguientes del Reglamento (UE) N.º 1303/2013).

⁶⁷ En el Consejo Europeo de febrero de 2013 se aprobó una mayor participación del BEI en la política de cohesión al menos de cuatro formas:

- a) involucrando al BEI con sus conocimientos y experiencia en las primeras fases de los proyectos cofinanciados por la UE y el BEI;
- b) informando al BEI sobre los proyectos que reciben ayuda de la UE;
- c) involucrando al BEI en la evaluación previa de los grandes proyectos, por ejemplo a través de la iniciativa JASPERS (*Joint Assistance to Support Projects in European Regions*);

más eficiente o complementaria a la utilización de subvenciones.

- 16) Se establece, en principio, un vínculo más estrecho entre la gobernanza económica de la UE y la política de cohesión ⁶⁸.

-
- d) involucrando al BEI, siempre que sea conveniente, en las actividades relacionadas con la asistencia técnica.

El BEI además de participar en la iniciativa JASPERS, también participa en el marco de la política de cohesión en las iniciativas JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*), JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) y JASMIE (*Joint Action to Support Micro-Finance Institutions in Europe*).

En el programa operativo acordado el 18 de diciembre de 2012 por el BEI para el período 2013-2015, está previsto, gracias al incremento del capital del propio BEI, un aumento de 20 000 millones de euros durante estos tres años dentro de su programa de concesión de préstamos, destinados en gran parte actuaciones dentro de la política de cohesión.

⁶⁸ En el Consejo Europeo de febrero de 2013 se acordó finalmente que “*el establecimiento de una relación más estrecha entre la política de cohesión y la gobernanza económica de la Unión garantizará que la eficacia del gasto efectuado con cargo a los fondos del MEC se vea apuntalada por unas sólidas políticas económicas y que los fondos del MEC puedan, si es necesario, reorientarse para abordar los problemas económicos a los que se enfrente un país*”. En el mismo Consejo Europeo también se acordó que “*el Consejo de Asuntos Generales debatirá cada dos años la ejecución y los resultados de los fondos MEC y facilitará una aportación a la valoración general que realiza el Consejo Europeo de primavera de todas las políticas e instrumentos de la UE de fomento del crecimiento y el empleo en toda la Unión Europea*”. En todo caso, “*la Comisión podrá pedir a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su contrato de asociación y de los programas pertinentes cuando ello sea necesario para apoyar la aplicación de recomendaciones correspondientes formuladas por el Consejo o para maximizar la repercusión en términos de crecimiento de los fondos MEC en aquellos Estados miembros que reciban asistencia financiera de la UE*”. Por su parte, el COMITÉ DE LAS REGIONES (2013) rechazó de forma tajante la condicionalidad macroeconómica. Finalmente, el art. 23 del Reglamento (UE) N.º 1303/2013 contempla

- 17) Se establece una cláusula de revisión ⁶⁹ con el objetivo de tener en cuenta la situación especialmente difícil de Grecia y del resto de los países que están sufriendo las consecuencias de la crisis económica y se incluye la posibilidad de que se incrementen los pagos para los Estados miembros con dificultades presupuestarias temporales ⁷⁰.

Si tenemos en cuenta los elementos fundamentales presentados y configuradores de la política de cohesión en el período 2014-2020, es muy probable que ésta no sea capaz de satisfacer simultáneamente todo lo que se le demanda en este nuevo período de programación: incrementar la convergencia entre las regiones europeas, ayudar a salir de la crisis, servir de incentivo para ir progresando en el camino hacia una gobernanza económica europea, facilitar el éxito de la estrategia *Europa 2020* potenciando el crecimiento económico y, por último, hacer más que en el pasado con menos recursos.

de forma muy exhaustiva las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica.

⁶⁹ Como señala el art. 92 del Reglamento (UE) N.º 1303/2013, la Comisión revisará en 2016 las asignaciones totales del objetivo de inversión en crecimiento y empleo de cada Estado miembro para el período 2017-2020. Para ello, se comparará el PIB acumulado observado de los años 2014-2015 y el PIB acumulado del mismo período, estimado de 2012. El efecto neto total de los ajustes, ya sea positivo o negativo, no podrá superar los 4000 millones de euros y el ajuste necesario, en su caso, se repartirá en proporciones iguales a lo largo de los años 2017-2020.

⁷⁰ Supuesto regulado en el art. 24 del Reglamento (UE) N.º 1303/2013 y siempre que el Estado lo solicite y reúna las condiciones contempladas en el mismo: haya recibido un préstamo de la UE, o reciba asistencia financiera a medio plazo vinculada a la ejecución de un programa de ajuste macroeconómico.

Seguramente no habrá que esperar mucho tiempo para ver el inicio del debate sobre una nueva reforma de la política de cohesión ⁷¹. La profundidad y duración de la crisis económica en parte de la UE, las medidas que finalmente se adopten para salir de la misma y sus efectos tanto sobre las disparidades regionales como sobre la integración europea modularán la intensidad del debate y la necesidad de adoptar cambios significativos en alguno de los elementos centrales de la política de cohesión económica, social y territorial de la UE. Los efectos tan negativos que está generando la gran recesión están afectando, sobre todo, a la cohesión social. Es bastante razonable, por tanto, que los cambios más inmediatos se concentren en intentar garantizar unos niveles aceptables de cohesión social que impidan una pérdida de apoyo irrecuperable del proceso de integración europea por parte de la ciudadanía europea.

Por último, las próximas ampliaciones de la UE pueden generar una fuente de revisión de la política de cohesión a aplicar más allá del año 2020, especialmente si finalmente Turquía pasa a formar parte de la UE.

Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, D.; Robinson, J. (2012): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Crown Business.
- ALONSO J.A.; GARCIMARTÍN, C. (2008): *Acción Colectiva y Desarrollo. El papel de las instituciones*, ICEI, Universidad Complutense.
- BARCA, F (2009): *An Agenda for a Reformed Cohesion. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Abril 2009.

⁷¹ En todo caso, antes del 1 de enero de 2018 la Comisión presentará una propuesta de nuevo marco financiero plurianual.

- BARRO, R.J.; SALA-I-MARTIN, X. (1991): "Convergence across States and Regions", *Brookings Papers on Economic Activity*, Economic Studies Program, The Brookings Institution, vol. 22(1), pp. 107-182.
- BEGG, I. (2009): *The Future of Cohesion Policy in Richer Regions*, Working Papers n.º 3, European Union, Regional Policy.
- BOLDRIN, M.; CANOVA, F. (2001): 'Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies'. *Economic Policy*, Vol. 16.
- CAPPELEN, A., et al. (2003): 'The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union', *Journal of Common Market Studies* Vol. 41, No. 4.
- COMISIÓN EUROPEA (2007). *IV Informe sobre la Cohesión Económica y Social*.
- (2008a): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Política de cohesión: invertir en la economía real*, COM (2008) 876 final.
- (2008b): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Libro Verde sobre la cohesión territorial: Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*, COM(2008) 616 final.
- (2008c): *Convergence of EU regions: Measures and evolution*, Working Papers, n.º 01/2008.
- (2009): *La Política Regional europea, una posible inspiración para los países externos a la UE*.
- (2010a): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Contribución de la Política Regional al crecimiento inteligente en el marco de Europa 2020*, COM (2010) 553 final.
- (2010b): *V Informe sobre la cohesión económica y social*.
- (2011a): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Contribución de la Política Regional al crecimiento sostenible en el marco de Europa 2020*. SEC(2011) 92 final.
- (2011b): *Política de Cohesión 2014-2020. Inversión en el crecimiento y el empleo*.
- (2011c): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de*

- Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo*, COM(2011) 615 final/2.
- (2012a): *Elementos para un marco estratégico común 2014-2020*, SWD (2012) 61 final, Parte I.
- (2012b): *Elementos para un marco estratégico común 2014-2020*, SWD (2012) 61 final, Parte II.
- (2012c): *The Role of International Transfers in Public Investment in CESEE: The European Commission's experience with Structural Funds*, Working Paper 02/2012.
- (2012d): *Propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se establece el Marco Financiero Plurianual para el período 2014-2020*; COM (2012) 388 Final.
- (2013a): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Hacia la inversión social para el crecimiento y la cohesión, incluida la ejecución del Fondo Social Europeo 2014-2020*, COM(2013) 83 final.
- (2013b): *EU Cohesion Policy Contributing to employment and growth in Europe*.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2013): *Resolución del Comité de las Regiones sobre el paquete legislativo sobre la política de cohesión posterior a 2013*, (2013/C 62/01).
- CUADRADO-ROURA, J. R.; MANCHA, T. (2013): Política regional y de cohesión, (JORDÁN J.M. y TAMARIT, C., Coordinadores), *Economía de la Unión Europea*, Civitas-Thomson Reuters.
- DE LA FUENTE, A.; VIVES, X. (1995): "Regional Policy and Spain. Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain", *Economic Policy*, Abril.
- (2009): "Testing, not modelling, the impact of Cohesion support: a theoretical framework and some preliminary results for the Spanish regions", *Barcelona Economics Working Paper Series*, Working Paper n.º 419.
- ECORYS; CPB; IFO (2008): *A study on EU spending*, realizado para la DG de Presupuestos de la Comisión Europea.
- EDERVEEN *et al.* (2006): "Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy", *Kyklos*, vol. 59(1)
- EICHENGREEN, B.; LEBLANC D. (2003): "Exchange Rates and Cohesion: Historical Perspectives and Political-Economy Considerations", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, N.º 2.

- ESTEBAN, J. (1999): "Un análisis de las desigualdades regionales en Europa: la década de los ochenta", en Castells A. y Bosch, N., *Desequilibrios territoriales en España y en Europa*, ed. Ariel, Barcelona.
- EUROSTAT (2011): *Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics, NUTS 2010/EU-27*, Luxemburgo.
- FAROLE, T. et al. (2011): "Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, N.º 5.
- GÁKOVÁ, Z. (2009): *A Cross-Country Impact Assessment of EU Cohesion Policy*, Working Paper n.º 1/2009, Dirección General de Política Regional de la UE. R.
- LUCAS, R. (1988): "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, No. 1, pp. 3-42.
- MANZELLA, G.P.; MÉNDEZ, C. (2009): *The Turning Points of the EU Cohesion Policy*, Report Working Paper, Enero, European Policies Research Centre University of Strathclyde.
- MARZINOTTO, B. (2012): *The Growth Effects of EU Cohesion Policy: A Meta-Analysis*, Bruegel Working Paper 2012/14.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R.; BONETE, R. (2009): *Introducción a la Unión Europea. Un análisis desde la Economía*, Alianza Universidad.
- MÉNDEZ, C. et al. (2006): "Conditioning and Fine-Tuning Europeanization: Negotiating Regional Policy Maps under the EU's Competition and Cohesion Policies", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, n.º 3.
- MONTI, M. (2010): *A New Strategy for the Single Market, At the Service of Europe's Economy and Society*, Report to the President of the European Commission, 9 de mayo de 2010.
- PEIRÓ, J. et al. (2013): *Does Social Capital Matter for European Regional Growth?* Documento de Trabajo n.º 6, Fundación BBVA.
- PUIGSERVER-PENÁLVER, M. C. (2007): "The impact of Structural Funds Policy on European Regions' Growth. A theoretical and Empirical Approach", *European Journal of Comparative Economics*, vol. 4(2).
- RODRÍGUEZ POSE, A.; FRATESI, U. (2004): "Between Development and Social Policies: The Impact of European Structural Funds in Objective 1 Regions", *Regional Studies*, vol. 38.
- ROMER, P.M. (1986): "Increasing Returns and Long-Run Growth". *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5, pp. 1002-37.
- SANTOS, I. (2008): "Is Structural Spending on Solid Foundations", Bruegel Policy Brief, 2008/2, febrero.
- SAPIR et al. (2003): *An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver*, Report of an Independent High-Level Study

- Group established on the initiative of the President of the European Commission, 3 de Julio.
- SOSVILLA-RIVERO, S.; HERCE, J.A. (2004): *La política de cohesión europea y la economía española: evaluación y prospectiva*, Documento de Trabajo 142/2004 del Real Instituto Elcano.
- THE GALLUP ORGANIZATION (2010): *Citizens' awareness and perceptions of EU regional policy*, Flash EB Series n.º 298.
- THIELEMANN, E. (2002): "The Price of Europeanization: Why European Regional Policy Initiatives Are a Mixed Blessing", *Regional and Federal Studies*, Vol. 12, No.1, Spring 2002, pp. 43-65.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2012): *Dictamen n.º 7/2011*; (2012/C47/01).
- YUILL, D. et al. (2009): "Cohesion policy reform process: some implications for Spain and its regions", *Presupuesto y Gasto Público* 55/2009.
- ZAMORA, J.A. (2009): "¿Qué futuro para la política de cohesión?", *Información Comercial Española*, mayo-junio, n.º 848.

Resumo: La nueva política de cohesión es todavía considerada una política clave dentro de la Unión Europea. Ahora dispone de menos recursos que en el pasado pero al mismo tiempo tiene que hacer frente a más desafíos en un contexto de consolidación fiscal, profunda crisis económica y grandes disparidades regionales. En este trabajo la nueva política de cohesión se analiza desde una doble perspectiva. En primer lugar, se estudia el valor añadido y la relevancia de la política regional como instrumento para impulsar el desarrollo regional utilizado no sólo en las regiones europeas pobres. En segundo lugar, se sintetizan las disparidades económicas dentro de la Unión Europea a la luz de los datos más recientes. En la última parte de nuestro estudio se analizan y discuten los elementos claves de la nueva política de cohesión, la lógica detrás de los mismos, los vínculos con la estrategia Europa 2020 y los próximos desafíos.

Palabras clave: cohesión; política regional; disparidades regionales; Europa 2020.

The new cohesion policy of the EU: an unfinished work

Abstract: The new cohesion policy (2014-2020) is still considered a key policy within the European Union. It has now less resources allocated than in the past but at the same time it has to face more challenges in a context of fiscal consolidation, a deep economic crisis and severe regional disparities. In this paper the new cohesion policy is

analyzed from a twofold perspective. Firstly, by looking at the added value and relevance of the European regional policy as an instrument for regional development not limited to poor European regions. Secondly, by studying the economic disparities within the European Union taken into account the most recent data. In the last part of our paper we analyze and discuss the key elements of the new cohesion policy, the logic behind them, its links with the Europe 2020 strategy and the challenges ahead.

Keywords: cohesion; regional policy; regional disparities; Europe 2020.

Rafael Bonete Perales

Departamento de Economía Aplicada,
Universidad de Salamanca — España