

LA POLÍTICA DE COHESIÓN Y LA GESTIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS EN EL PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2021-2027: ¿CONTINUIDAD, INFLEXIÓN O DISRUPCIÓN?¹

The cohesion policy and the management of European funds in the 2021-2027 programming period: Continuity, inflection or disruption?

MARÍA MERCEDES SANZ GÓMEZ

Universidad de Castilla-La Mancha
maria.sanz@uclm.es

MARÍA LUZ MARTÍNEZ ALARCÓN

Universidad de Castilla-La Mancha
luz.martinez@uclm.es

Cómo citar/Citation

Sanz Gómez, M.^o M. y Martínez Alarcón, M.^o L. (2022).
La política de cohesión y la gestión de los fondos europeos en el periodo de programación 2021-2027: ¿continuidad, inflexión o disrupción?.
Revista de Estudios Políticos, 197, 359-384.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.197.12>

Resumen

La política de cohesión es la principal manifestación del principio de solidaridad en la Unión Europea. Se trata de uno de los ámbitos más relevantes de la acción política de la integración. Este artículo analiza el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, con el objeto de discernir

¹ Trabajo realizado en el marco del proyecto nacional «Democracia y solidaridad en las integraciones económicas», referencia DER2017-83596-R; y del proyecto regional «Solidaridad y participación de los entes territoriales periféricos en las integraciones económicas supranacionales (aplicación de resultados a Castilla-La Mancha)», referencia: SBLPY/19/180501/000048. Investigadores principales: García Guerrero y Martínez Alarcón.

cuáles han sido los cambios producidos en su misión y en la gestión de los fondos para el periodo de programación 2021-2027.

Palabras clave

Unión Europea; política de cohesión; fondos europeos; evolución y cambios.

Abstract

Cohesion policy is the main manifestation of the principle of solidarity in the European Union. It is one of the most relevant areas of the European political action. This article analyzes the Regulation (UE) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021, to find out which have been the changes in relation to its mission and the management of the Funds for the programming period 2021-2027.

Keywords

European Union; cohesion policy; european funds; evolution and changes.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA EVOLUCIÓN EN LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN EUROPEA: 1. Finalidad y objetivos. 2. El debate sobre la misión de la política de cohesión. III. LA GESTIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS: 1. El principio de asociación y la adopción de un enfoque estratégico, elementos clave en la ejecución de los Fondos Europeos. 2. La priorización de la lógica territorial de las intervenciones. IV. CONCLUSIONES. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El grado de complejidad de una concreta comunidad política depende del número de partes que la integran y del nivel de disparidad existente entre las mismas. A mayor número de partes y disparidad entre ellas —unas situadas en una posición claramente más ventajosa que las otras—, más y mayor pluralidad de intereses en juego encontraremos y mayores serán las posibilidades de que dichos intereses diverjan entre sí. Por tanto, cuanto más compleja es la comunidad política, más posibilidades habrá de que se produzcan conflictos cuando se trata de producir derecho y de ejecutarlo, y más se complicarán las posibilidades de alcanzar un nivel suficiente de cohesión entre las mismas, pudiendo llegar a correr peligro, en los casos más graves, el sentimiento de pertenencia a dichas comunidades. Por esto resulta imprescindible plantearse, en el marco de organizaciones políticas complejas, qué presupuesto o presupuestos pueden contribuir a minimizar las tensiones que surgen como consecuencia de la diversidad de intereses que chocan en los procesos de toma de decisión y producción del derecho y su ejecución; qué elementos pueden ayudarnos a mantener, reforzar o, en su caso, restablecer el vínculo de pertenencia de las partes a las mismas.

Parece evidente que la existencia de una cierta homogeneidad en la situación de las partes de una determinada comunidad minimiza las tensiones que pueden plantearse entre ellas, previene que se produzcan situaciones irresolubles de conflicto de intereses y garantiza un grado suficiente de sentido de pertenencia a dicha comunidad. No se trata de eliminar por completo las diferencias existentes entre las partes —algo, por otro lado, probablemente imposible—; se trata de mantener las disparidades en un nivel aceptable para que el proyecto político siga siendo considerado legítimo y útil por todos sus integrantes y no se vea cuestionado seriamente al punto, incluso, de peligrar su

propia supervivencia (en este sentido, Habermas, 2012: 348). Además, esta similitud, en la medida en que es capaz de dar lugar a comunidades políticas fuertes, capaces de decidir con una única voz o de reconducir sus diferencias de forma relativamente sencilla, las coloca en una situación favorable en relación con el papel que pueden desempeñar en cualquier escenario y, en particular, en el complejísimo escenario de la globalización. Por ello, el reconocimiento del principio de solidaridad, de enorme potencial vertebrador, con sus correspondientes instrumentos destinados a garantizar la cohesión, nunca falta en el marco de cualquier comunidad compleja con pretensión de permanencia en el tiempo y de influencia política (de hecho, se suele presentar como uno de los ejes vertebradores de este tipo de comunidades). Los diferentes instrumentos de auxilio que se crean y con los que se pretende concretar el principio funcionan como herramientas correctoras de las desigualdades económicas, sociales y territoriales, que tienen un impacto muy negativo en términos de legitimidad, eficacia y, en última instancia, de cohesión.

En el caso europeo se tuvo claro, desde el principio, que el proyecto europeo no podía resultar exitoso en un contexto de grandes disparidades, aunque hemos avanzado muchísimo desde aquellos primeros años, en los que la solidaridad y sus manifestaciones no se plantearon como un asunto prioritario, hasta llegar a convertirse en un aspecto fundamental para el éxito de la integración. En la actualidad, la política regional europea, hoy denominada política de cohesión, concreta el principio de solidaridad y es considerada uno de los ámbitos más relevantes de la acción política de la Unión (sobre su evolución, entre otros, Forte-Campos y Rojas, 2021; Brunazzo, 2016; Tömmel, 2016; Sánchez de Gómez, 2011). Se trata de una política estructural, no coyuntural, que contribuye a mantener vivo el sentido de pertenencia a la misma y que está relacionada con la construcción y el mantenimiento de la identidad europea (Royuela y López Bazo, 2020). Además, sus instrumentos —los mecanismos de solidaridad— siempre se han presentado como herramientas necesarias para crear las condiciones que han permitido hacer factible el mercado común y, más adelante, la unidad económica y monetaria supraestatal.

El preámbulo del Tratado de la Unión Europea (TUE, en adelante) expresa el deseo de la integración de «acrecentar la solidaridad entre sus pueblos» y su art. 2 consagra el principio de solidaridad cuando nos habla de una «sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres». Por su parte, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, en adelante) se refiere a la solidaridad en diversas ocasiones (arts. 80, 122.1 y 222) y, por supuesto, el principio de solidaridad está en el origen de la política europea de cohesión económica, social y territorial. El art. 3 del TUE

establece que «La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros». El art. 4.2.c) del TFUE prevé que nos encontramos ante un ámbito de competencia compartida entre la Unión Europea (UE, en adelante) y los Estados miembros; y su título XVIII («Cohesión económica, social y territorial», arts. 174 a 178) contiene la base jurídica de la acción de la UE en dicho ámbito y regula su finalidad y objetivos, los medios dispuestos para su consecución, el seguimiento y evaluación de esta política por parte de la UE y el procedimiento aplicable para aprobar las normas sobre política de cohesión, básicamente. Asimismo, hay que tener en cuenta lo dispuesto en el protocolo n.º 28 («Sobre la cohesión económica, social y territorial»).

Desde que la política de cohesión europea comenzara su andadura con el Acta Única Europea, se han aprobado seis marcos financieros plurianuales y seis paquetes regulatorios de la misma. En todos los casos, se ha reflejado el contraste de las filosofías económicas e intereses de los Estados miembros y las tensiones en el corazón del proyecto de la UE (Salmon, 2008: 173).

Vigente el Tratado de Lisboa, podemos referirnos a los marcos financieros plurianuales y los paquetes regulatorios de la política de cohesión correspondientes a los periodos de programación 2014-2020 y 2021-2027. Para este último periodo contamos con el reglamento sobre el marco financiero plurianual, con un reglamento de disposiciones comunes aplicables a todos los mecanismos de solidaridad, y con un conjunto de reglamentos específicos sobre los diferentes fondos europeos (un reglamento aplicable al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión; un reglamento aplicable al Fondo Social Europeo Plus; un reglamento sobre la cooperación territorial europea —Interreg—; y un reglamento por el que se establece el Fondo de Transición Justa). Nos gustaría subrayar que todas estas normas adoptan la forma de Reglamentos, incluida la que regula el Marco Financiero Plurianual —hasta el Tratado de Lisboa, el Marco Financiero Plurianual se concretaba en un Acuerdo Interinstitucional— y que, en la medida en que este tipo de norma no precisa transposición por parte de los Estados miembros, no se producen —o no tanto— los graves problemas de incumplimiento que plantean las directivas (Navarro Molinés, 2021: 36).

La relevancia de la política de cohesión europea justifica el interés científico por la misma. Recordemos que se trata de la principal política de inversión de la Unión y que de ella depende, en buena parte y como ya hemos tratado de justificar, que se construya una robusta identidad europea, capaz de garantizar la supervivencia del proyecto, especialmente en los momentos más difíciles. Nuestra intención, a continuación, es reflexionar sobre la política de cohesión europea del presente periodo de programación 2021-2027. En todo caso, es preciso comenzar advirtiendo de que no resulta posible, en un trabajo

de esta naturaleza, abordar toda la compleja problemática que plantea este asunto y que tiene que ver con cuestiones tales como la orientación y objetivos de la política de cohesión, los procedimientos decisorios aplicables en dicho ámbito, las relaciones que se establecen entre la profusión de actores que intervienen en su diseño e implementación, el análisis detallado de los diferentes fondos estructurales, la cuestión atinente a la dificultad en la gestión y la falta de capacidad de absorción de los mismos, las respuestas ante los comportamientos ilícitos en la utilización de los mecanismos de solidaridad, la condicionalidad de los fondos o su impacto en términos de reducción de la brecha existente a nivel económico, social y territorial en la UE, entre otros. Realmente, un tratamiento riguroso de todos estos asuntos exigiría de un trabajo de la envergadura de una tesis doctoral. Pero ello no debe desmerecer la realización de otro tipo de aproximaciones a la política de cohesión europea más modestas.

En este trabajo, hemos decidido centrar nuestra atención en el estudio de la orientación que adopta la política europea de cohesión en el periodo de programación 2021-2027 a través del análisis de la gestión de los fondos europeos (fondos, en adelante). Partiendo de este análisis, nos preguntamos en qué medida la política de cohesión mantiene su finalidad originaria contemplada en los Tratados, o si ha experimentado cambios en su visión y misión conforme ha ido avanzando el propio proceso de integración. Incluso, si se han producido movimientos disruptivos como consecuencia de la existencia de toda una serie de condicionamientos, tanto internos como externos². Para ello, nos referiremos en primer lugar a la evolución en la finalidad y objetivos de la política de cohesión, prestando atención al debate sobre la vinculación entre

² Los condicionamientos internos están vinculados con la búsqueda de la eficacia en las intervenciones europeas, que deberían servir para aumentar la idea de pertenencia a la integración y legitimar así el proyecto político europeo. El sentimiento antieuropeísta que prendió en la UE a raíz de la crisis económica de 2008, y que se ha traducido en un auge de los populismos y nacionalismos, se ha convertido en un condicionante fundamental de la política de cohesión, que requiere, para ser combatido, de actuaciones eficaces. Asimismo, la pandemia ha obligado a movilizar una ingente cantidad de recursos a través del actual Marco Financiero Plurianual, lo que, además de constituir un medio para paliar el espectacular aumento de las desigualdades que esta ha producido, supone una oportunidad histórica para legitimar a la UE, que debería ser aprovechada. En el ámbito externo, la UE precisa igualmente mostrar que sus prioridades políticas son alcanzables y que los instrumentos puestos en marcha para lograrlas son eficaces. Con ello, se vería aumentado su liderazgo y poder de influencia en el escenario internacional, que se ha visto mermado en el transcurso del apogeo de la globalización.

esta política y la consecución de las grandes metas u objetivos de la integración. A continuación, trataremos de mostrar cómo la gestión financiera de los fondos, además de evidenciar dicha evolución, se ha convertido en una herramienta útil de *hacer política* en la UE. Terminaremos unas conclusiones en las que procuraremos dar respuesta a los interrogantes formulados en esta introducción.

II. LA EVOLUCIÓN EN LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

1. FINALIDAD Y OBJETIVOS

En particular, desde el periodo de programación 2000-2006, y cada vez de una forma más acusada, la política de cohesión comunitaria ha estado estrechamente conectada con la consecución de las grandes metas u objetivos políticos marcados por la integración, primero, a través de la Estrategia de Lisboa (2000)³, y más adelante de la Estrategia Renovada de Lisboa (2005)⁴ y, posteriormente, a través de la Estrategia Europa 2020 (2010)⁵. Es decir, estas *estrategias* han condicionado intensamente el diseño de la política de cohesión de los correspondientes periodos de programación y, en este sentido, los Estados miembros han debido emplear los recursos asignados en el marco de dicha política, de forma obligada y excluyente, para conseguir alguno o algunos de los objetivos políticos previstos por la Unión, entre los que ha destacado y continúa destacando la mejora de su competitividad y, a su través, de su crecimiento económico. Todo ello en un intento por convertir a la Unión en un actor influyente en el escenario de la globalización («la globalización ha cambiado la escala a la que se ajustan los principios de las políticas de la UE y, particularmente, de la política de cohesión» (García Nicolás *et al.*, 2021: 404).

Probablemente, el paquete regulatorio de la política de cohesión económica, social y territorial correspondiente al periodo de programación 2014-2020

³ Comunicación de la Comisión Europea *Agenda 2000: por una Unión más fuerte y amplia*, COM (97) 2000.

⁴ Comunicación de la Comisión Europea *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa. Comunicación del presidente Barroso de común acuerdo con el presidente Verheugen*, COM (2005) 24 final. Y Comunicación de la Comisión Europea *Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la estrategia de Lisboa*, COM (2005) 330 final.

⁵ Comunicación de la Comisión Europea *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM (2010) 2020 final, de 3-3-2010.

represente la máxima expresión de esta idea de la política de cohesión como vía para mejorar, entre otras cosas, en competitividad y en crecimiento.

Las normas que regularon la política de cohesión 2014-2020 estuvieron claramente vinculadas a la consecución de un crecimiento económico *inteligente*, que implicaba desarrollar una economía basada en la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico (se pretendía invertir un 3 % del producto interior bruto en investigación y el desarrollo); *sostenible*, que suponía trabajar por la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente asumiendo el principio «quien contamina paga» (se pretendía reducir al menos en un 20 % las emisiones de gases de efecto invernadero, aumentando el porcentaje de las fuentes de energía renovables en el consumo final de energía hasta un 20 %, y en un 20 % la eficacia energética); e *integrador*, que exigía fomentar una economía con un alto nivel de empleo, que luchara contra la pobreza y permitiera garantizar la inclusión social (se pretendía alcanzar una tasa de empleo mínima del 75 % para la población de entre veinte y sesenta y cuatro años, reducir en veinte millones el número de personas que vivían bajo el umbral de la pobreza o en riesgo de exclusión social, reducir la tasa de abandono escolar a menos del 10 % y aumentar hasta al menos el 40 % la tasa de titulados de la enseñanza superior).

El Reglamento (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013⁶, que estableció las disposiciones comunes aplicables a los entonces denominados Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), señalaba que la Unión y los Estados miembros debían «hacer todo lo necesario para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, promoviendo al mismo tiempo el desarrollo armonioso de la Unión y reduciendo las desigualdades regionales» (considerando tercero). El gran objetivo estratégico de la integración para este periodo 2014-2020 fue, por tanto, el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y la política de cohesión económica, social y territorial no se presentó como objetivo político, como un fin en sí misma considerada sino, antes bien, como un instrumento o mecanismo —el Reglamento se refería a la «misión» de la política de cohesión— que debía contribuir a alcanzar el crecimiento económico en dichos

⁶ Reglamento (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, 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, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) 1083/2006 del Consejo (DO L 347, de 21-12-2013).

términos. En todo caso, la norma, al referirse explícitamente en diversas ocasiones a la misión «política de cohesión económica, social y territorial», subrayaba su importancia frente a otras vías o instrumentos que pudieran a coadyuvar a alcanzar este modelo de crecimiento económico.

Con más precisión, el art. 9 del Reglamento (UE) 1303/2013 estableció que los Fondos EIE debían —obsérvese la naturaleza preceptiva del tiempo verbal— apoyar los siguientes once objetivos temáticos: 1) potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación; 2) mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación y el acceso a las mismas; 3) mejorar la competitividad de las pyme, del sector agrícola (en el caso del FEADER) y del sector de la pesca y la acuicultura (en el caso del FEMP); 4) favorecer a transición a una economía baja en carbono en todos los sectores; 5) promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos; 6) conservar y proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos; 7) promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales; 8) promover la sostenibilidad y calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral; 9) promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación; 10) invertir en educación, formación y formación profesional para la adquisición de capacidades y un aprendizaje permanente, y 11) promover la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes interesadas y la eficiencia de la administración pública.

La preocupación de la Comisión por la competitividad y el crecimiento de la Unión se puso de nuevo de manifiesto con la publicación de su documento de trabajo, en el año 2017, *La competitividad en las regiones de renta y crecimiento bajo. Informe de las regiones que van a la zaga*⁷. Las conclusiones más relevantes del mismo tuvieron que ver con las carencias de estas regiones en innovación, capital humano, conectividad y capacidad institucional, por lo que resultaba imprescindible la realización de reformas estructurales para paliar dicha situación. Estas circunstancias limitaban el valor añadido y el impacto positivo de las políticas de inversión, en particular, de la política de cohesión.

Tras el periodo de programación 2014-2020 se han aprobado las normas de la política de cohesión correspondientes al periodo de programación 2021-2027. Si atendemos a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, que regula las disposiciones comunes aplicables a los fondos⁸, se detecta un mayor dirigismo

⁷ SWD (2017) 132 final, de 10-4-2017.

⁸ Reglamento (UE) 1060/2021 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo

por parte de las instituciones europeas de la acción que los Estados miembros pretendan desarrollar en el marco de la política de cohesión pues, con total claridad y de manera explícita, dicha acción aparece conectada con el Semestre Europeo y con las recomendaciones que pueda efectuar el Consejo. Ahora bien, el nuevo Reglamento parece querer recuperar la consideración de la política de cohesión como un fin en sí misma considerada, como uno más de los objetivos políticos de la Unión y no como un mero medio o instrumento al servicio, entre otras cosas, de la competitividad y del crecimiento económico. Es cierto que, también para este periodo de programación, la política de cohesión sigue vinculada, de forma importante, a la mejora en términos de competitividad y crecimiento económico, pero, en nuestra opinión, no es irrelevante que se configure como una de las grandes metas u objetivos políticos de la integración.

El art. 5 del Reglamento (UE) 1060/2021 establece los objetivos políticos de los fondos, ahora denominados «fondos europeos», para el actual periodo de programación. Establece que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMPA) prestarán su apoyo a los siguientes objetivos políticos: a) una Europa más competitiva e inteligente, promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente y una conectividad regional en el ámbito de las TIC; b) una Europa más verde, baja en carbono, en transición hacia una economía con cero emisiones netas de carbono y resiliente, promoviendo una transición energética limpia y equitativa, la inversión verde y azul, la economía circular, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención de riesgos y la movilidad urbana; c) una Europa más conectada, mediante el refuerzo de la movilidad; d) una Europa más social e inclusiva, por medio de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales, y; e) una Europa más próxima a sus ciudadanos, fomentando el desarrollo integrado y sostenible de todo tipo de territorios e iniciativas locales. Pero, además, el precepto, en su apartado segundo, contempla la política de cohesión económica, social y territorial como objetivo político señalando que el FEDER, FSE+, el Fondo de Cohesión y el Fondo de Transición Justa (FTJ)⁹

de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 231, de 30-6-2021).

⁹ El Fondo de Transición Justa es un nuevo fondo que se crea para alcanzar un objetivo específico, basado en el Acuerdo de París, de hacer posible que las regiones y las personas afronten las repercusiones sociales, laborales, económicas y medioambientales

contribuirán a las acciones de la Unión encaminadas a reforzar su cohesión económica, social y territorial de conformidad con el art. 174 TFUE. Este precepto, como sabemos, establece que la Unión desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión y que, en particular, se propondrá reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas (entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña). Ahora bien, aunque la política de cohesión se presenta como un objetivo político de la Unión para este periodo de programación 2021-2027, el mismo Reglamento (UE) 2021/1060 prevé que con ella se trata de perseguir los siguientes objetivos temáticos: a) el objetivo en inversión en empleo y crecimiento en los Estados miembros y las regiones, con el apoyo del FEDER, el FSE+, el Fondo de Cohesión y el FTJ, y b) el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg), con el apoyo del FEDER. Su conexión con el crecimiento económico de la integración sigue estando presente.

2. EL DEBATE SOBRE LA MISIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

La estrecha vinculación entre política de cohesión y competitividad y crecimiento económico, que ha ido afianzándose paulatinamente en lo que llevamos de siglo, ha suscitado el consiguiente debate sobre la continuidad, inflexión o disrupción de esta política tal y como la hemos venido entendiendo tradicionalmente. Hay que tener en cuenta que, por ejemplo, el Reglamento (UE) 1060/2021 no utiliza jamás el término convergencia, ni siquiera cuando se habla de los objetivos de la política de cohesión, lo que debe llevar a reflexionar sobre si esta política de reducción de las diferencias económicas, sociales y territoriales de la integración, vinculada al principio de solidaridad y que debe tener por tanto un carácter marcadamente redistributivo, no está cambiando sustancialmente de naturaleza para pasar a convertirse en algo distinto.

Al respecto, conviene traer a colación la polémica suscitada en su día tras la publicación del *Informe Sapir* en el año 2003. Este documento daba en

de la transición hacia los objetivos en materia de energía y clima de la Unión para 2030 y una economía climáticamente neutra de la Unión de aquí a 2050.

cierto modo la razón a aquellos que habían presentado el crecimiento como un objetivo estratégico que competía con la cohesión por ocupar una posición privilegiada en el rango de prioridades políticas europeas. Y, en cualquier caso y de una forma más moderada, lo que parecía evidente era que la Comisión estaba valorando vincular el diseño de la futura política de cohesión a la consecución de una mayor competitividad de la integración, que se consideraba necesaria para promover su crecimiento económico —eso sí, caracterizado por la nota de sostenibilidad y acompañado de más y mejores empleos— y permitirle así presentarse como un actor influyente en el escenario económico mundial (al respecto, Toral y de Espínola, 2004). O, lo que es lo mismo, desde que se hiciera pública la *Agenda 2000* aparece el temor, confirmado con el Informe Sapir, de que la política de cohesión, que hasta entonces había sido la principal herramienta de redistribución regional destinada a hacer realidad el principio de solidaridad a través de una minoración de las disparidades regionales y de la creación en las regiones más deprimidas de las condiciones económicas, sociales y territoriales que les permitieran alcanzar la convergencia entre sus niveles de vida y los de las regiones más desarrolladas, pudiera sufrir una merma de los recursos hasta entonces destinados a la misma, o fuera regulada de tal forma que mutara su naturaleza (Sanz Gómez, 2021, en prensa).

La publicación del *Informe Sapir* produjo reacciones inmediatas y muy críticas. La discusión se planteó incluso en el seno de la Comisión. En efecto, también algunos de sus miembros cuestionaron el documento Sapir (el principal rechazo lo protagonizó por aquel entonces el comisario de Política Regional, Michel Barnier, que discutió sin ambages las propuestas recogidas en relación con la política de cohesión comunitaria a la que consideraba, en aquellos momentos, más necesaria que nunca). La Comisión tenía, por tanto, dos puntos de vista antagónicos con los que trabajar, aunque el presidente de la Comisión en aquel momento, Romano Prodi, pareció inicialmente inclinarse a favor de las posiciones expresadas en el informe Sapir.

Sin embargo, lo cierto es que el paquete regulatorio de la política de cohesión para el siguiente periodo de programación 2007-2013 no supuso un desmantelamiento presupuestario de la misma (la asignación de recursos destinados a la política de cohesión se ha mantenido aproximadamente en un tercio del presupuesto de la Unión durante todo el siglo XXI). Eso sí, en este momento se produjo un cambio significativo en su orientación estratégica, pues se decidió concentrar las inversiones en determinados ámbitos temáticos que tenían por objeto contribuir al crecimiento económico y, además, todas las regiones, y no solo las menos desarrolladas, pudieron beneficiarse de alguna de sus partidas. Y así hemos continuado hasta hoy: el gasto de la política de cohesión de la Unión no solo repercute en las regiones más pobres, sino que también hay inversión desde la política de cohesión en las regiones

más desarrolladas económicamente. En todo caso, resulta fundamental subrayar que el gasto se sigue concentrando en los territorios o regiones de la integración más rezagados (al respecto, el art. 109.2 y anexo XXVI del Reglamento (UE) 1060/2021 y, sobre todo, la Decisión de Ejecución (UE) 2021/1131, de la Comisión, de 5 de julio de 2021, en particular sus anexos II, III y IV¹⁰).

En esta misma línea de garantizar que el grueso de los recursos de la política de cohesión beneficie fundamentalmente a las regiones menos desarrolladas de la UE cabe interpretar las prevenciones del Reglamento (UE) 1060/2021 para que la concentración geográfica se mantenga durante todo el periodo de programación, estableciendo, en principio, que las asignaciones totales a los Estados miembros respecto de las regiones menos desarrolladas, las regiones en transición y las regiones más desarrolladas no deben ser transferibles entre estas categorías. Esta especial consideración a las regiones menos

¹⁰ Decisión de Ejecución (UE) 2021/1131 de la Comisión, de 5 de julio de 2021, por la que se establece, para el período 2021-2027, el desglose anual por Estado miembro de los recursos totales del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo Plus y el Fondo de Cohesión en el marco del objetivo de inversión en empleo y crecimiento y del objetivo de cooperación territorial europea, el desglose anual por Estado miembro, por categoría de región, el desglose anual por Estado miembro de los recursos asignados a la financiación adicional de las regiones ultraperiféricas, los importes que deben transferirse de las asignaciones del Fondo de Cohesión de cada Estado miembro al Mecanismo «Conectar Europa», el desglose anual de los recursos totales de la Iniciativa Urbana Europea, el desglose anual de los recursos totales asignados a la cooperación transnacional en apoyo de soluciones innovadoras, el desglose anual de los recursos totales para inversiones interregionales en innovación, el desglose anual de los recursos totales para el capítulo de cooperación transfronteriza con arreglo al objetivo de cooperación territorial europea, el desglose anual de los recursos totales para el capítulo de cooperación interregional con arreglo al objetivo de cooperación territorial europea, y el desglose anual de los recursos totales para el capítulo de cooperación con las regiones ultraperiféricas con arreglo al objetivo de cooperación territorial europea (DO L 244, de 9-7-2021). El anexo II de esta decisión de ejecución establece 226954605436 EUR disponibles, en total y para todo el periodo de programación, para las regiones menos desarrolladas en el marco del objetivo de inversión en empleo y crecimiento. El anexo III de esta decisión de ejecución establece 53553591387 EUR disponibles, en total y para todo el periodo de ejecución, para las regiones en transición en el marco del objetivo de inversión en empleo y crecimiento. El anexo IV de esta decisión de ejecución establece 30487896779 EUR disponibles, en total y para todo el periodo de ejecución, para las regiones más desarrolladas en el marco del objeto de inversión en empleo y crecimiento.

desarrolladas también se observa en relación con los porcentajes de cofinanciación, pues dichos porcentajes no son similares para todas las regiones, sino que se establecen porcentajes máximos de cofinanciación en el ámbito de la política de cohesión por categoría de región, porcentajes que reflejan el nivel de desarrollo económico de las regiones en términos de RNB per cápita en relación con la media de la UE-27. Los porcentajes de cofinanciación por parte de la Unión serán los siguientes: a) el 85 % para las regiones menos desarrolladas; b) el 70 % para las regiones en transición clasificadas como regiones menos desarrolladas para el periodo 2014-2020; c) el 60 % para las regiones en transición; d) el 50 % para las regiones más desarrolladas clasificadas como regiones en transición o con un PIB per cápita inferior al 100 % para el periodo 2014-2020, y e) el 4 % para las regiones más desarrolladas (art. 112.3 del Reglamento (UE) 1060/2021).

Sin embargo, a pesar del trato preferente que se atribuye a las regiones menos desarrolladas —concentración temática de los recursos, asignaciones en principio no transferibles entre categorías de regiones y mayores porcentajes de cofinanciación—, la existencia de las denominadas *condiciones favorecedoras* y las *medidas relacionadas con la buena gobernanza* pueden limitar el acceso efectivo de estas regiones a los recursos disponibles; por no mencionar la excepcionalidad referida a las asignaciones no transferibles contemplada en el considerando n.º 83, arts. 11.1.e) y 111 del Reglamento (UE) 1060/2021, según la cual, los Estados miembros, cuando tengan necesidad de abordar retos específicos, pueden solicitar a la Comisión de manera justificada la transferencia de asignaciones desde las regiones menos desarrolladas a las más desarrolladas o en transición.

Pues bien, estas condiciones, requisitos y excepciones alimentan el debate sobre la auténtica misión de la política de cohesión y sobre el posible cambio en su orientación tradicional, acorde con lo recogido en los tratados constitutivos; esto es, como una política redistributiva y de reducción de las diferencias económicas, sociales y territoriales en la UE. Para tratar de clarificar estas cuestiones, es necesario que nos remitamos en el siguiente apartado al estudio de las disposiciones financieras contenidas en el Reglamento (UE) 1060/2021, referidas particularmente a la gestión eficiente y eficaz de los Fondos.

III. LA GESTIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS

Las intervenciones que financian los fondos deben diseñarse con arreglo al rigor presupuestario y al mejor uso posible de los recursos disponibles. Esta preocupación por la eficiencia en la gestión empezó a manifestarse en los años ochenta del pasado siglo cuando tuvo lugar la reforma de los fondos estructurales y el

aumento considerable de su dotación presupuestaria. Conforme fue avanzando el proceso de integración y la ambición de los objetivos económicos perseguidos, la eficacia en la gestión fue adquiriendo a su vez protagonismo en el diseño de las intervenciones de gestión compartida¹¹. El interés por la efectividad de la política de cohesión adquiere especial relevancia en el periodo de programación 2000-2006, cuando la UE afrontaba una profunda transformación ligada a la Agenda 2000, la Estrategia de Lisboa y la ampliación hacia el Este.

Así pues, la gestión eficiente y eficaz de los fondos se ha ido convirtiendo progresivamente en una herramienta clave para la optimización de los recursos disponibles y, por tanto, para contribuir de forma decisiva a legitimar la integración europea. En tanto que la utilización eficaz de los fondos está condicionada por la adopción de un adecuado enfoque colaborativo y estratégico en el diseño de las políticas, entre ellas la de cohesión, su uso eficiente viene determinado de manera fundamental por la forma en que se conciba y planifique la programación de las intervenciones. Estas grandes orientaciones siguen estando presentes en la gestión de los fondos en el actual periodo de programación, a las que se suman las disposiciones relativas a la necesaria especialización y flexibilidad de estos instrumentos financieros. Desde el punto de vista de la especialización, el Reglamento (UE) 1060/2021 establece en su noveno considerando que «con el fin de contribuir a la consecución de las prioridades de la Unión, los fondos deben centrar su apoyo en un número limitado de objetivos de las políticas en consonancia con sus misiones específicas y con arreglo a sus objetivos basados en los Tratados». La flexibilidad se concreta en la posibilidad de que los Estados transfieran determinados niveles de financiación entre fondos en la ejecución de las asignaciones en régimen de gestión compartida (considerando décimo noveno del citado reglamento). Por tanto, la *especialización* y la *flexibilidad* son principios expresamente considerados para la gestión de los fondos en el actual periodo de programación, que deberían contribuir a la mayor efectividad y utilización eficiente de los recursos disponibles en favor de la cohesión.

Para tratar estas cuestiones, vamos a analizar en los siguientes subapartados el contenido del Reglamento (UE) 1060/2021 en los aspectos relacionados con el uso eficaz y eficiente de los fondos.

¹¹ Mientras que la eficiencia hace referencia a la suficiencia y uso de los recursos disponibles, la eficacia se vincula con los resultados obtenidos con esos recursos. Creo que la preocupación por la eficiencia fue previa a la preocupación por la eficacia, a medida que la política de cohesión cambió de orientación para adaptarse a los objetivos económicos de la Unión. A partir de ese cambio de orientación los dos términos se emplean conjuntamente.

1. EL PRINCIPIO DE ASOCIACIÓN Y LA ADOPCIÓN DE UN ENFOQUE ESTRATÉGICO, ELEMENTOS CLAVE EN LA EJECUCIÓN DE LOS FONDOS EUROPEOS

El principio de asociación es un elemento clave en la ejecución eficaz de los fondos, que está basado en un enfoque de gobernanza multinivel que debe garantizar la participación de las autoridades regionales, locales y urbanas, de otras autoridades públicas, de la sociedad civil y de los interlocutores económicos y sociales (Tömmel, 2016: 107-108). Además de estas consideraciones, el Reglamento (UE) 1060/2021 menciona expresamente la necesidad de seguir aplicando en este periodo de programación el Código de Conducta Europeo sobre las Asociaciones¹² (CCE, en adelante). Particularmente interesantes a los efectos de nuestro objeto de estudio, resultan los principios relacionados con la transparencia de los procedimientos para la determinación de los socios pertinentes y su participación en los acuerdos de asociación y los programas. En una clara referencia a la concepción del *desarrollo desde abajo*, vinculado con el potencial endógeno de los diferentes espacios territoriales, se exige la colaboración y asociación entre las autoridades públicas, los agentes económicos y sociales y los organismos que representen a la sociedad civil a escala nacional, regional y local a lo largo de todo el ciclo de los programas financiados con los fondos, es decir, en la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones. En concreto, los arts. segundo, tercero y cuarto del CCE se refieren a los principios de representatividad y determinación de los socios para los acuerdos de asociación y los programas. Respecto a los acuerdos de asociación, además de los señalados con anterioridad, cabe mencionar a los representantes de las ciudades más grandes y áreas urbanas relacionadas con la utilización de los fondos, los representantes nacionales de enseñanza superior y centros de investigación, así como a otras autoridades nacionales encargadas de la aplicación de los principios horizontales, en particular los organismos de promoción de la igualdad de trato. También a las organizaciones profesionales, sectoriales y medioambientales, y las cámaras de comercio nacionales y las asociaciones empresariales y demás u otros representantes de la economía social.

Asimismo, el CCE establece la obligatoriedad de que los socios sean los más representativos de entre las partes interesadas pertinentes, teniendo en cuenta los diferentes marcos institucionales y jurídicos de los Estados perceptores de las ayudas europeas. Se hace referencia expresa a la inclusión de los

¹² Reglamento delegado (UE) 240/2014 de la Comisión, de 7 de enero de 2014, relativo al Código de Conducta Europeo sobre las Asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (DO L 74, de 14-3-2014).

considerados colectivos afectados por los programas y de difícil influencia en ellos; en concreto, los grupos de población más vulnerables y marginados que sufren un riesgo elevado de discriminación o exclusión social.

Respecto al segundo de los elementos clave, el título II del Reglamento (UE) 1060/2021 está dedicado al enfoque estratégico que debe tener el acuerdo de asociación, en línea con lo que hemos expuesto en el apartado segundo para el conjunto de la política de cohesión. Cada Estado miembro debe elaborar un acuerdo de asociación en el que se establezca la orientación estratégica para la programación y las disposiciones para utilizar el FEDER, el FSE+, el Fondo de Cohesión, el FTJ y el FEMPA de modo eficaz y eficiente durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2027¹³. Este documento debe presentarse a la Comisión Europea con anterioridad o simultáneamente a la presentación del primer programa; o bien, junto con el programa nacional de reformas y el plan nacional integrado de energía y clima¹⁴. Esto supone una novedad respecto a lo establecido en el Reglamento (UE) 1303/2013, en el que se exigía la presentación del acuerdo de asociación no más allá del 22 de abril de 2014, lo que implica una mayor flexibilidad para las instancias nacionales en la preparación de la documentación necesaria para recibir las ayudas europeas en el periodo 2021-2027 y, por tanto, en la gestión de los fondos. En contrapartida, se hacen más exigentes los requerimientos de forma y contenido del acuerdo de asociación. En concreto, en el art. 10.5 del Reglamento (UE) 1060/2021 se establece que el acuerdo de asociación será un documento estratégico y conciso, con una extensión máxima de treinta y cinco páginas, aunque puede superarse este límite por iniciativa del Estado miembro. Otra diferencia que puede resultar significativa respecto al periodo de programación precedente es la referida a la ampliación del apoyo que puede prestar el Banco Europeo de Inversiones (BEI, en adelante) a los Estados miembros, al desaparecer en el Reglamento (UE) 1060/2021 la mención expresa de la ayuda del BEI para asistir a los Estados en la preparación de las actividades relacionadas con grandes proyectos, de forma preferente¹⁵.

¹³ De acuerdo con el considerando décimo octavo del Reglamento (UE) 1060/2021, a fin de racionalizar el proceso de aprobación del acuerdo de asociación, la Comisión debe respetar en su evaluación el principio de proporcionalidad en relación fundamentalmente con la duración del acuerdo y las solicitudes de información adicional.

¹⁴ Los programas Interreg podrán presentarse a la Comisión antes de que se presente el acuerdo de asociación (art. 10.7 del Reglamento (UE) 1060/2021).

¹⁵ Art. 10.8 del Reglamento (UE) 1060/2021: «El BEI, a petición del Estado miembro de que se trate, podrá participar en la preparación del acuerdo de asociación, así como

Estas nuevas disposiciones ponen de manifiesto la renovada preocupación por la eficacia y efectividad de los fondos en relación con la consecución de los objetivos políticos y económicos de la Unión. En esta misma dirección apunta el contenido del art. 11, en el que se detalla con mucha precisión los numerosos elementos que debe contener el acuerdo, partiendo de la especificación de los objetivos políticos seleccionados y el objetivo específico del FTJ, con indicación de los fondos incluidos en el acuerdo de asociación y de los programas con los que se pretende perseguir dichos objetivos y de su justificación¹⁶. La Comisión evaluará el acuerdo de asociación y su conformidad con el Reglamento (UE) 1060/2021 y las normas específicas de cada fondo, respetando también el principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta el carácter estratégico del documento, el número de programas abarcados y el importe total de los recursos asignados al Estado miembro (art. 12). Para facilitar la evaluación y aprobación del acuerdo por parte de la Comisión, otro de los elementos que debe contener el documento del acuerdo es un resumen de las opciones estratégicas elegidas para cada uno de los objetivos políticos seleccionados y el objetivo específico del FTJ.

Además de las referencias concretas al acuerdo de asociación, el enfoque estratégico contenido y desarrollado en el título II del Reglamento (UE) 1060/2021 incorpora las denominadas *condiciones favorecedoras*, así como el *marco de rendimiento* y las *medidas relacionadas con la buena gobernanza económica y con circunstancias excepcionales*, elementos todos ellos introducidos en el Reglamento 1303/2013 y que han sido mencionados en el segundo apartado del texto.

Las *condiciones favorecedoras* son condiciones previas exigibles para la aplicación eficaz y eficiente de los Fondos (art. 2.2 del Reglamento (UE) 1060/2021). El anexo III contiene las condiciones horizontales aplicables a todos los objetivos específicos, así como los criterios necesarios para evaluar su cumplimiento¹⁷; y

en las actividades relacionadas con la preparación de las operaciones, instrumentos financieros y asociaciones público-privadas».

¹⁶ Para cada uno de los objetivos políticos seleccionados y el objetivo específico del FTJ, el acuerdo de asociación debe contener un resumen de las opciones estratégicas seleccionadas y de los resultados previstos más importantes para cada uno de los fondos incluidos en el acuerdo de asociación. Con respecto al objetivo de cooperación territorial europea, el acuerdo contendrá únicamente la lista de programas previstos.

¹⁷ El anexo III del Reglamento de disposiciones comunes para el periodo de programación 2021-2027 prevé cuatro condiciones favorecedoras horizontales. Los Estados beneficiarios de los fondos: 1) deben disponer de mecanismos de seguimiento eficaces del mercado de contratación pública; 2) deben disponer de instrumentos y capacidad

el anexo IV las condiciones favorecedoras temáticas para el FEDER, el FSE+ y el Fondo de Cohesión y los correspondientes criterios de evaluación. Estas segundas condiciones resultan más exigentes que las primeras, por cuanto que vinculan los objetivos específicos de los fondos a los objetivos políticos de la Unión, y están también más definidas porque cada una de ellas está desagregada en varias, con el fin de cubrir y garantizar el cumplimiento de cada uno de los objetivos políticos, detallando en cada caso los criterios de cumplimiento¹⁸. En definitiva, las condiciones favorecedoras vertebran los ejes estratégicos del acuerdo de asociación y delimitan las líneas de actuación de cada uno de ellos. Una constatación adicional de la importancia atribuida a la gestión eficaz de los fondos en el periodo 2021-2027.

para la aplicación eficaz de las normas sobre ayudas estatales; 3) deben aplicar y ejecutar efectivamente la Carta de Derechos Fundamentales; 4) deben ejecutar y aplicar la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de conformidad con la Decisión 2010/48/CE del Consejo. Centrándonos en la tercera condición, el mismo anexo III indica cuáles son los criterios que deben concurrir para entender que los Estados están en condiciones de aplicar y ejecutar efectivamente la Carta y que permiten a los Estados miembros acceder y disfrutar de los fondos. Los criterios que establece son los siguientes: que existan disposiciones en el Estado miembros para garantizar que los programas apoyados por los fondos y su ejecución cumplen con las disposiciones correspondientes de la Carta y, en segundo lugar, que existan disposiciones en el Estado miembro de presentación de informes al comité de seguimiento sobre los casos de incumplimiento de la Carta por operaciones apoyadas por los fondos y las denuncias en relación con la Carta presentadas de conformidad con las disposiciones adoptadas con arreglo al art. 69, apdo. 7.

¹⁸ A modo de ejemplo, para lograr el objetivo político de «una Europa más competitiva y más inteligente, mediante el fomento de una transformación económica innovadora y una conectividad regional en el ámbito de las TIC», el FEDER tiene atribuido el objetivo específico consistente en el desarrollo y la mejora de las capacidades de investigación e innovación y la asimilación de tecnologías avanzadas, y en el desarrollo de capacidades para la especialización inteligente, la transición industrial y el emprendimiento. Para este objetivo específico, la condición favorecedora se denomina «buena gobernanza de la estrategia nacional o regional de especialización inteligente», con los siguientes criterios de cumplimiento: «La estrategia o estrategias de especialización inteligente estarán apoyadas por 1. El análisis actualizado de los desafíos para la difusión de la innovación y la digitalización. 2. La existencia de una institución u organismo nacional o regional competente, encargado de la estrategia de especialización inteligente. 3. Instrumentos de seguimiento y evaluación para medir los resultados con respecto a los objetivos de la estrategia. 4. Funcionamiento de la cooperación entre las partes interesadas. 5. Acciones necesarias para mejorar los sistemas regionales o nacionales de investigación e innovación, cuando sea pertinente».

Los Estados miembros deben evaluar si se cumplen estas condiciones favorecedoras en el momento de preparar o modificar un programa, y es necesario que se satisfagan todos los criterios. De no cumplirse alguna de ellas, se inicia un proceso de intercambio de información entre el Estado miembro y la Comisión, en el que se incluyen las correspondientes evaluaciones acerca de su cumplimiento por ambas partes.

El *marco de rendimiento* está pensado para permitir el seguimiento, la presentación de informes y la evaluación del rendimiento de los programas durante su ejecución. Consta de un conjunto de indicadores de realización y de resultados vinculados a los objetivos específicos; de hitos y metas que deberán alcanzarse antes de que finalice 2024 y 2029, respectivamente, según lo establecido en los reglamentos específicos de los fondos y los reglamentos financieros¹⁹. Por ejemplo, en el Reglamento (UE) 1058/2021 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al FEDER y al FC, se establecen los indicadores comunes de realización y de resultados del anexo I. Para el objetivo específico relativo al desarrollo y mejora de las capacidades de investigación e innovación y la asimilación de tecnologías avanzadas, los indicadores de realización hacen referencia a las empresas apoyadas por tamaño, tipos de ayuda (subvenciones, instrumentos financieros y no financiero), investigadores que trabajan en las instalaciones apoyadas y valor de los equipos, fundamentalmente. Los indicadores de resultados cuantifican los puestos de trabajo creados en entidades apoyadas, las inversiones privadas que acompañan a las ayudas públicas, las pequeñas y medianas empresas que innovan, las solicitudes de patentes y las publicaciones realizadas por proyectos apoyados.

Finalmente, por lo que respecta a las *medidas relacionadas con una buena gobernanza económica y con circunstancias excepcionales*, se mantiene respecto al periodo de programación anterior el grado de intervención de la Comisión en la gestión de las ayudas europeas, constatando así la progresiva imbricación de las políticas estructurales, entre ellas la de cohesión, con los objetivos políticos de la UE. En este sentido, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro de forma justificada «que revise los programas pertinentes y que proponga modificaciones de estos cuando sea necesario para prestar apoyo a la aplicación de las recomendaciones pertinentes del Consejo» —art. 19.1 del Reglamento (UE) 1060/2021—. De no hacerlo, o de no hacerlo en los plazos establecidos, se pondría en marcha un mecanismo sancionador que conllevaría la suspensión

¹⁹ La Comisión evaluará la manera en la que la importancia estratégica de las inversiones cofinanciadas por el FEDER y el FC se tiene en cuenta en el contexto de la ejecución del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo.

parcial o total de los compromisos o pagos a los programas o prioridades afectados según está establecido en el apdo. decimocuarto del art. 19. Igualmente, la Comisión presentará al Consejo una propuesta para suspender la totalidad o parte de los compromisos o pagos de uno o varios de los programas de un Estado miembro cuando el Consejo decida que este no ha adoptado medidas eficaces para corregir su déficit excesivo, salvo que exista una grave recesión económica en la zona euro o en el conjunto de la Unión (art. 19.7). La aplicación de la suspensión de los compromisos tiene carácter automático una vez propuesta por la Comisión, salvo que el Consejo decida rechazar dicha propuesta por mayoría cualificada en el plazo de un mes a partir de su presentación. Sin embargo, la suspensión de los pagos exige una decisión del Consejo mediante un acto de ejecución.

Respecto a las circunstancias excepcionales o inusuales que puedan producirse en la Unión, en la zona euro o en algunos Estados miembros, y que hayan sido reconocidas como tales por el Consejo, la Comisión podrá adoptar temporalmente algunas medidas consistentes, por ejemplo, en el aumento de los pagos intermedios por encima del porcentaje de cofinanciación aplicable, o la ampliación de los plazos para la presentación de documentos y datos a la propia Comisión.

En definitiva, para la gestión eficaz de los fondos se refuerza su especialización y la flexibilidad atribuida a los Estados miembros y al resto de autoridades de gestión, al mismo tiempo que se vuelven más exigentes los requerimientos para preparar, desarrollar e implementar el acuerdo de asociación y los programas.

2. LA PRIORIZACIÓN DE LA LÓGICA TERRITORIAL DE LAS INTERVENCIONES

El título III del Reglamento (UE) 1060/2021 está dedicado a la programación de las intervenciones para la ejecución eficiente de los fondos. Los Estados miembros presentarán los programas a la Comisión en el plazo máximo de tres meses después de la presentación del acuerdo de asociación (art. 21). Cada programa establecerá una estrategia respecto de la contribución del programa a la consecución de los objetivos políticos o del objetivo específico del FTJ y la comunicación de sus resultados (art. 22.1). Y cada programa se compondrá de una o varias prioridades que, a su vez, corresponderá a un único objetivo político (art. 22.2). Todas estas especificaciones estaban ya contempladas en el anterior reglamento, si bien los elementos que deben componer los programas se han ampliado y concretado (art. 22.3). Así, se ha de incluir un resumen de los principales retos, teniendo en cuenta las disparidades económicas, sociales y territoriales, las desigualdades, las deficiencias del mercado, las necesidades de inversión, las cuestiones demográficas, la capacidad administrativa, entre otras

consideraciones; una justificación de los objetivos políticos seleccionados y de las correspondientes prioridades, los objetivos específicos y las modalidades de ayuda. Y para cada objetivo específico hay que establecer los tipos de acciones, los indicadores de realización y los indicadores de resultados, los principales grupos destinatarios, las acciones dirigidas a proteger la igualdad, la inclusión y la no discriminación, la indicación de los territorios a los que se dirige, un plan de financiación, igualmente entre otras especificaciones.

De forma similar a lo que se establece para los acuerdos de asociación, la Comisión se encarga de aprobar los programas tras su evaluación y comprobación del cumplimiento de lo establecido en el Reglamento (UE) 1060/2021 y en los reglamentos específicos de cada fondo, teniendo en cuenta las recomendaciones pertinentes y específicas por país, los retos identificados en el plan nacional integrado de energía y clima y los principios establecidos en el pilar europeo de derechos sociales (art. 23). Además de estas disposiciones generales relativas a los fondos, el actual Reglamento mantiene el enfoque territorial de las programaciones aplicado en el anterior periodo de programación, si bien se aborda y desarrolla de forma más concisa y sistemática. Así se advierte en el capítulo segundo del título tercero, que se inicia con la enumeración de las modalidades de desarrollo territorial o local; a saber, *inversiones territoriales integradas*, *desarrollo local participativo* u otros *instrumentos territoriales de apoyo* a iniciativas concebidas por el Estado miembro. Las primeras reúnen ayudas de uno o varios fondos, de más de un programa o de más de una prioridad dentro del mismo programa, lo que refuerza la capacidad de iniciativa y la flexibilidad de los Estados a la hora de adoptar decisiones de estrategias territoriales. Las estrategias de desarrollo local participativo en el ámbito de la política de cohesión pueden aglutinar ayudas del FEDER, el FSE+ y el FTJ, siempre que estén centradas en zonas o niveles subregionales dirigidas por grupos de acción local y que presten apoyo al establecimiento de redes, a la accesibilidad, y a aspectos innovadores en el contexto local.

De nuevo más flexibilidad para los Estados miembros a la hora de realizar sus programaciones territoriales, pero también una preparación más rigurosa y exigente.

IV. CONCLUSIONES

¿Continuidad, inflexión o disrupción? Tres posibles resultados del análisis de la política de cohesión y la gestión de los fondos europeos sobre los que pretendemos pronunciarnos a continuación, centrando nuestra atención en el periodo 2021-2027 y comparándolo con lo establecido en periodos de programación anteriores. Para ello hemos procurado, previamente, destacar los principales

rasgos que han marcado la evolución en la orientación de la política de cohesión a partir de la observación rigurosa de las disposiciones financieras que rigen las ayudas europeas.

Debemos comenzar señalando que se observa una clara adecuación de la articulación e implementación financieras de la política de cohesión a su propia evolución conceptual. Evolución que ha sido resultado, por un lado, del objetivo político de transformar la UE cualitativa y cuantitativamente en el siglo XXI y, por otro, de la prioridad del crecimiento económico sobre la cohesión en el diseño del sistema económico europeo para contribuir así a dicha transformación (a este respecto, entre otros, Bilbao Ubillos, 2018; Caballero Fernández, 2012; Sanz Gómez, en prensa).

Pues bien, las observaciones puntuales del contenido de los reglamentos financieros proporcionan una información significativa acerca de la evolución reciente en la orientación de la política de cohesión. Para su presentación las agruparemos en torno a los siguientes elementos: los *recursos asignados* a la política de cohesión, la *distribución territorial* de dichos recursos y el diseño de las *condiciones de uso y disfrute* de los recursos financieros disponibles en materia de cohesión.

En relación con el primero de ellos, a pesar de las recomendaciones contenidas en el *Informe Sapir* acerca de la conveniencia de aumentar los recursos destinados a investigación, competitividad y crecimiento económico en detrimento de los dirigidos a la cohesión, hay que destacar que la política de cohesión siempre ha recibido una importante cantidad de recursos. Es cierto que tras el paquete Delors II no se han producido incrementos significativos en sus cifras y que se han producido variaciones a la baja en algunos de los periodos de programación aprobados durante el siglo XXI. Pero, con todo, la asignación de recursos destinados a la política de cohesión se ha mantenido en torno a un tercio del presupuesto de la Unión. En el MFP actualmente vigente, la cohesión económica, social y territorial tiene asignado un 30,7% de los créditos de compromiso, lo que ha supuesto una reducción respecto al periodo de programación 2014-2020, en el que se destinó un 33,8% del total de dichos créditos. En todo caso, la política de cohesión europea continúa siendo hoy la principal política de inversión de la Unión. En conclusión, un elevado grado de continuidad en la priorización presupuestaria atribuida a la política de cohesión, si bien reubicada en la estructura del Marco Financiero Plurianual²⁰, lo que

²⁰ En el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, la asignación presupuestaria de la política de cohesión estaba integrada en la rúbrica 1 (*Crecimiento inteligente e integrador*); mientras que en el actual periodo de programación la cohesión económica, social y territorial constituye la rúbrica 2a, integrada en la segunda categoría de gasto (*Cohesión, resiliencia y valores*).

resulta indicativo de la diferente consideración cualitativa que ha adquirido la cohesión económica, social y territorial al ser declarada objetivo político de la UE —art. 5.2 del Reglamento (UE) 1060/2021—. En suma, continuidad presupuestaria e inflexión política, a falta de comprobar lo previsto en relación con la distribución territorial de los recursos asignados y el diseño de las condiciones de uso y disfrute de los recursos disponibles.

Por lo que respecta al segundo elemento, el Reglamento (UE) 1060/2021 sigue estableciendo la misma clasificación de las regiones que establecía el anterior Reglamento (UE) 1303/2013, manteniendo una aplicación del principio de solidaridad interterritorial consistente en la posibilidad de que todas las regiones resulten elegibles, si bien concentrando gran parte de la asistencia financiera en las regiones menos favorecidas y modulando los porcentajes de cofinanciación en favor también de estas últimas.

Esta concreción del principio de solidaridad interterritorial puede ser válido para diseñar e implementar la política de cohesión, siempre que se garantice, a través de la política de cohesión o por otras vías, que las estrategias de crecimiento económico de la UE resulten compatibles con un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión y con la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones y territorios europeos, conforme a lo establecido en el art. 174 del TFUE. Porque, teniendo en cuenta la multiplicidad de factores de los que depende el desarrollo económico, la asignación de los recursos para la cohesión de manera inversamente proporcional al nivel de desarrollo no garantiza la efectividad de la política de cohesión. En otros términos, la concentración territorial de las intervenciones en las regiones menos desarrolladas puede constituir un requisito necesario para el diseño de la solidaridad interterritorial, pero no tiene por qué ser una condición suficiente para que esta solidaridad sea efectiva, es decir, para que la política de cohesión actúe como un mecanismo realmente redistributivo. Máxime, si tenemos en cuenta lo establecido en el considerando n.º 83 y en el art. 111 del Reglamento (UE) 1060/2021.

Concretamente, el Reglamento en vigor sigue contemplando la posibilidad de que los Estados puedan solicitar a la Comisión transferencias de asignaciones entre las diferentes categorías de regiones, pero ampliando los límites del 3 % al 5 % —incluso un 10 % adicional en los Estados con una RNB per cápita inferior al 90 % de la media europea—, para poder ser transferidos los recursos inicialmente asignados a las regiones menos favorecidas (menos desarrolladas y en transición) hacia las más desarrolladas (en transición y más desarrolladas). Por tanto, de nuevo continuidad en el enfoque de la política de cohesión y la gestión de los fondos europeos, por cuanto que todas las regiones son elegibles, pero con un evidente sesgo de inflexión y regresividad en el posible reparto final de los recursos como consecuencia de la ampliación de

estos márgenes de transferencias. En definitiva, afectando al nivel e intensidad redistributiva de la política de cohesión.

En relación con el diseño de las condiciones de uso y disfrute de los recursos financieros disponibles en materia de cohesión, el Reglamento (UE) 1060/2021 incorpora novedades importantes que nos permiten concluir acerca de posibles inflexiones y disrupciones en la orientación efectiva de la política de cohesión en el actual periodo de programación. En particular, se refuerza la flexibilidad atribuida a los Estados miembros en la presentación del acuerdo de asociación y en la documentación necesaria para recibir las ayudas europeas, a cambio de unos requisitos más exigentes en la forma y el contenido del propio acuerdo, que debe contener una clara visión estratégica de los programas y actuaciones previstas en cada Estado, como ya hemos comentado. También, en aras a conseguir una simplificación de los procedimientos, se proporcionan a los Estados plantillas para la elaboración de las programaciones, aunque con una amplitud y exhaustividad de la información que debe suministrarse a la Comisión que puede condicionar la capacidad de absorción de los fondos por parte de las regiones menos desarrolladas.

Para finalizar, las condiciones favorecedoras y las medidas relacionadas con la buena gobernanza merecen igualmente una mención particular. En la medida en que la exigencia de estas condiciones y la necesaria incorporación en los programas de las recomendaciones específicas por país vayan a determinar el acceso efectivo a la financiación europea, como resultado de la progresiva imbricación de la gestión de los fondos en el Semestre Europeo, se estará reforzando el entramado institucional de la unificación económica, lo que constituye un importante avance en la consolidación de la integración supraestatal, pero también un cierto riesgo para la cohesión si los mecanismos sancionadores en los compromisos o pagos previstos en el Reglamento (UE) 1060/2021 se deciden y se aplican al margen de cualquier otra consideración no vinculada con el logro de los objetivos políticos comunes para el conjunto de la Unión.

En definitiva, el MFP y la reglamentación financiera de los fondos europeos para el actual periodo de programación evidencian elementos de continuidad, de inflexión y de disrupción respecto a periodos precedentes, confirmando el cambio de orientación que la política de cohesión inició a principios de siglo. Desde entonces, la constante preocupación por justificar su valor añadido a escala europea y su consiguiente imbricación con los mecanismos de gobernanza económica supraestatal, han configurado a la política de cohesión como una auténtica herramienta estabilizadora para las economías europea y nacionales que, a su vez, debería posibilitar el desarrollo de las regiones menos desarrolladas, lo que supone una oportunidad y un riesgo. Oportunidad, por cuanto que los recursos disponibles son cuantiosos y se

siguen concentrando en estas regiones; riesgo, por cuanto que las exigencias y la creciente complejidad técnica de las programaciones pueden representar un verdadero obstáculo para el desarrollo de estas mismas regiones, impidiendo así que la política de cohesión actúe como un instrumento efectivamente redistributivo y de solidaridad interterritorial.

Bibliografía

- Bilbao Ubillos, J. (2018). La dimensión social de la política de cohesión. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 58, 69-97. Disponible en: <https://doi.org/10.18543/ced-58-2018pp69-97>.
- Brunazzo, M. (2016). The history and evolution of Cohesion policy. En S. Piattoni y L. Polverari (eds.). *Handbook on Cohesion Policy in the EU* (pp. 17-35). Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Caballero Fernández, M. (2012). La política de cohesión europea en las nuevas perspectivas financieras 2014-2020. El fin de la política de cohesión tradicional. *Cuadernos de Información Económica*, 229, 51-58.
- Forte-Campos, V. y Rojas, J. (2021). Evolución histórica de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. *Boletín Económico-Banco de España*, 3, 1-13.
- García Nicolás, C., Murillo García, E. y Paniagua San Martín, M. (2021). Fondos europeos para la competitividad y su absorción en las regiones españolas (2007-2015). *Revista de Fomento Social*, 298, 379-408. Disponible en: <https://doi.org/10.32418/rfs.2020.298.4345>.
- Habermas, J. (2012). The crisis of the European Union in the light of a Constitutionalization of International Law. *The European Journal of International Law*, 23 (2), 335-348. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/ejil/chs019>.
- Navarro Molinés, G. (2021). *Manual de Fondos Europeos: Programación, gestión, control y evaluación. Especial referencia a los aspectos prácticos de los Fondos de Recuperación y Resiliencia*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Royuela, V. y López-Bazo, E. (2020). Understanding the process of creation of European identity-the role of Cohesion Policy. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 1 (46), 51-70. Disponible en: <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.20.003>.
- Salmon, K. (2008). New Directions in European Regional Policy and their Implications for Spain. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 12, 147-177.
- Sánchez de Gómez, L. (2011). Evolución histórica de la cohesión económica y social en la Unión Europea. *Revista de Estudios Empresariales*, 2, 4-28.
- Sanz Gómez, M.^a M. (2021). *La financiación y el valor añadido de la política de cohesión en la unidad económica y monetaria supraestatal: un clásico instrumento redistributivo al servicio de una reforzada estabilización económica* [en prensa].
- Tömmel, I. (2016). The Commission and Cohesion Policy. En S. Piattoni y L. Polverari (eds.). *Handbook on Cohesion Policy in the EU* (pp. 107-120). Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781784715670.00021>.
- Toral, A. y de Espínola, J. R. (2004). El Informe Sapir de julio de 2003. *ICADE. Revista de la Facultad de Derecho*, 61, 369-375.