

*Dirección General de Fondos Comunitarios\**

## EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

En el ámbito de la Unión Europea ya se ha empezado a reflexionar sobre la futura configuración de la política de cohesión, una de las políticas clave de la Unión. De hecho, el debate sobre el futuro de la política de cohesión, que se enmarca dentro de otro debate más amplio sobre el presupuesto comunitario y sobre las futuras prioridades de la UE, se encuentra en un punto importante. Desde la Dirección General de Fondos Comunitarios (Ministerio de Economía y Hacienda) se ha querido aprovechar la oportunidad que brindaba la presidencia española para encauzar este debate y poner en valor dicha política.

**Palabras clave:** cohesión territorial, objetivo convergencia, objetivo competitividad regional y empleo, objetivo cooperación territorial, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión.

**Clasificación JEL:** H50, H72, R10, R50.

### 1. Introducción

De acuerdo con el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), uno de los objetivos de la Unión Europea (UE) es «*fomentar la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros*». En este sentido, la política de cohesión desempeña un papel primordial, erigiéndose como una de las políticas más importantes de la Unión Europea, no sólo porque actualmente absorbe más de un 35 por 100 del presupuesto comunitario (más de 347 millones de euros)<sup>1</sup>, sino porque, además, constituye la principal herramienta de desarrollo de las regiones europeas. En efecto, tal y como recoge el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la misión de la política de cohesión es promover el desarrollo armonioso del con-

junto de la Unión reduciendo «*las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas*».

Dado que se trata de una política clave para la UE, ya se ha empezado a reflexionar sobre la configuración futura de la política de cohesión, pese a que actualmente está en vigor el período de programación 2007-2013. El debate sobre el futuro de la política de cohesión, que se enmarca dentro de otro debate más amplio sobre el presupuesto comunitario y sobre las futuras prioridades de la UE –en particular, dentro de la denominada Estrategia *Europa 2020*–, se encuentra en un punto importante, existiendo fuertes presiones para que en el próximo período de programación (2014-2020) su configuración actual se modifique sensiblemente.

España ha querido aprovechar la oportunidad que brindaba el semestre de presidencia para dar máxima prioridad al futuro de la política de cohesión. En concreto, el objetivo de la presidencia española ha sido encauzar el debate sobre el futuro ▷

\* Ministerio de Economía y Hacienda. Este artículo ha sido elaborado por Ana Raquel García Rubio y José Luis Kaiser Moreiras. Técnicos Comerciales y Economistas del Estado.

<sup>1</sup> Datos en millones de euros a precios corrientes.

de la política de cohesión y poner en valor dicha política y su papel como pilar de la integración equilibrada de las regiones europeas y de ajuste estructural para hacer frente a los retos a los que responderá la futura estrategia de la UE. En este sentido, se puede considerar, es uno de los países más apropiados para liderar este debate: ha sido uno de los principales receptores de fondos comunitarios y los ha empleado con enorme éxito. Asimismo, va a dejar de estar entre los principales receptores de fondos y puede aportar toda su experiencia en la gestión de los mismos.

El presente artículo tiene como finalidad exponer las principales actividades realizadas durante la presidencia española en materia de política de cohesión, exponiéndose los principales puntos del debate sobre su futura configuración.

## 2. Prioridades de la presidencia española en materia de política de cohesión

En el seno de la UE se ha iniciado el debate sobre la estructura futura de la política de cohesión. La consulta lanzada en 2007 tras la publicación del Cuarto Informe<sup>2</sup> sobre la Cohesión marcó el inicio de un intenso debate que ha ido enriqueciéndose con numerosos informes y trabajos. Entre estos informes y trabajos cabe destacar los siguientes:

– El informe *Regiones 2020*, en el que se constata la necesidad de adaptar el marco político para ayudar a las regiones a responder mejor a una serie de retos como son la globalización, el envejecimiento de la población, el cambio climático y el suministro energético.

– El *Libro Verde sobre la Cohesión Territorial* publicado en octubre de 2008<sup>3</sup> y cuyo propósito es

<sup>2</sup> En virtud del artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cada tres años, la Comisión debe presentar un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica, social y territorial.

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo. *Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte.*

sentar las bases del debate sobre cohesión territorial –término introducido en el Tratado de Lisboa como uno de los objetivos de la Unión, junto con la cohesión económica y social–, al objeto de profundizar en la comprensión de este concepto, así como en sus implicaciones en términos políticos y de cooperación.

– El documento de reflexión sobre la futura política de cohesión presentado por la antigua comisaria Danuta Hübner y el comunicado adoptado por los Estados miembros en la reunión informal de ministros europeos responsables de desarrollo regional en Mariánské Lázně (durante la presidencia checa). Asimismo, el anterior comisario, Pawel Samecki, recogió muchos de los elementos incluidos en los estudios anteriores, reflejando su postura con respecto al futuro de la política de cohesión en el contexto de la UE post-Lisboa.

– El informe independiente elaborado por Fabrizio Barca –el llamado *Informe Barca*–, publicado el 27 de abril de 2009 y cuyo fin es ofrecer una justificación económica de una política de desarrollo basada en criterios geográficos y evaluar la política de cohesión de la UE. Dicho informe indica, además, algunas prioridades esenciales en las que centrar tal política y presenta recomendaciones sobre pilares esenciales de la gobernanza de la política de cohesión que convendría reformar.

A todo ello se suma las importantes aportaciones realizadas en el seno del grupo de alto nivel sobre el futuro de la política de cohesión, creado durante la reunión de ministros de desarrollo regional en Mariánské Lázně.

Sobre la base de estas aportaciones, las prioridades de la presidencia española en lo que a la política de cohesión se refiere, se pueden resumir en tres, tal y como recogen el programa de 18 meses del Consejo elaborado por la actual presidencia española y las futuras presidencias belga y húngara, así como el Programa de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea:

– En primer lugar, el desarrollo de «un debate amplio y profundo sobre la política regional a ▷

*partir de 2014*», tal y como viene reflejado en el Programa de las tres presidencias, así como en el programa español en el que se señala que *«en el debate sobre el futuro de la política de cohesión se partirá del Informe Estratégico de la Comisión Europea (...)»*.

– En segundo lugar, la introducción del objetivo de cohesión territorial en la política de cohesión. En el programa del trío de presidencias se detalla que éstas *«actuarán conjuntamente con el objeto de evaluar y revisar los aspectos de la dimensión territorial de la política de cohesión»*, prioridad que también viene especificada en el Programa español cuando se especifica que *«se buscará la inserción de la cohesión territorial (...)»*.

– Finalmente, la presidencia española ha dado prioridad a la culminación del proceso de simplificación del marco normativo de la política de cohesión iniciado a finales de 2008 y ha querido avanzar en las implicaciones de una mayor simplificación de la política de cohesión, al hilo del debate sobre su futuro. Esto se recoge en el Programa de las tres presidencias en el que se señala que *«las presidencias harán avanzar los trabajos sobre el futuro de la política con especial consideración a su estructura y simplificación de sus normas y procedimiento»*.

Con el propósito de avanzar en estos frentes y perfilar con mayor claridad la orientación futura de la política de cohesión, el pasado 19 de febrero, la ciudad de Zaragoza acogió una reunión informal de ministros de Política de Cohesión a la que asistieron representantes de los 27 Estados miembros, el actual comisario de Política Regional, Johannes Hahn, la presidenta del Comité de Política Regional del Parlamento Europeo, los presidentes del Comité de las Regiones y del Comité Europeo Económico y Social, así como representantes del Banco Europeo de Inversión (BEI) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). También participaron en la reunión representantes de Croacia –país candidato a la UE– y de Noruega –de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)–.

Por otro lado, cabría señalar que la presidencia española ha dado mucha importancia al Informe Estratégico de la Comisión publicado con arreglo al artículo 30 del Reglamento (CE) nº 1083/2006<sup>4</sup>, en virtud del cual, en 2010 y 2013, la Comisión debe preparar un informe estratégico que será una síntesis de los informes estratégicos elaborados por los Estados miembros. Este informe, cuya publicación, análisis y discusión se ha producido durante la presidencia española, es una herramienta nueva creada en el actual periodo de programación, con el propósito de realizar un seguimiento estratégico de la política de cohesión. Las conclusiones del Consejo sobre dicho informe se adoptaron el 14 de junio de 2010.

### 3. El futuro de la política de cohesión

En la reunión de Zaragoza se puso de manifiesto que, a grandes rasgos, el debate sobre el futuro de la política de cohesión gira en torno a dos temas centrales: en primer lugar, el diseño de la citada política –en este ámbito se ha reflexionado sobre aspectos tan importantes como cuál ha de ser la misión de la política de cohesión, así como sus prioridades y objetivos, incluido el nuevo objetivo de cohesión territorial– y, en segundo lugar, el desarrollo o *delivery* de la misma –en esta área la discusión se ha centrado fundamentalmente en la simplificación de todas las fases del desarrollo de esta política, como la gestión, el seguimiento y los controles–.

#### 3.1. El diseño de la futura política de cohesión

Un primer aspecto que se ha debatido en relación con el diseño de la política de cohesión es el papel que ésta ha desempeñado en la crisis económica y financiera actual. La UE ha experimentado la ▷

<sup>4</sup> Reglamento (CE) nº 1083/2006 de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1260/1999.

recesión económica más severa de las últimas décadas, que ha puesto de manifiesto la existencia de debilidades estructurales en muchos países y regiones de la UE, independientemente de su nivel de desarrollo económico y social.

Para paliar los efectos negativos de la crisis la Comisión europea presentó una Comunicación<sup>5</sup> que recogía un conjunto de medidas dirigidas a superar la crisis económica que afecta a los Estados miembros de la UE. Teniendo en cuenta las obligaciones y compromisos derivados del Pacto de Estabilidad de Crecimiento y la Estrategia de Lisboa, el Plan Europeo de Recuperación Económica se basaba en dos pilares fundamentales.

1. Potenciar la demanda y mejorar la confianza de los agentes económicos, a través de un incremento de su poder adquisitivo –con este fin, la Comisión propuso un impulso presupuestario del orden de 200.000 millones de euros (1,5 por 100 del PIB de la UE), de los cuales 170.000 millones de euros (el 1,2 por 100 del PIB de la UE) procedieron de los Estados miembros, y 30.000 millones de euros (0,3 por 100 del PIB) del presupuesto comunitario–.

2. Mejorar y reforzar la competitividad de las economías europeas a través de la articulación de una serie de actuaciones prioritarias, que básicamente consistían en la canalización de la inversión a actividades relacionadas con el capital humano y tecnológico, y la eficiencia energética.

En el ámbito de las actuaciones relacionadas con los ejes prioritarios de la Estrategia de Lisboa, la Comisión propuso una serie de medidas que afectaban directamente a la política de cohesión. Concretamente, la finalidad de las medidas propuestas era acelerar las inversiones en el marco de dicha política, facilitando la gestión de los denominados instrumentos de ingeniería financiera y la cooperación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y con el Fondo Europeo de Inversiones (FEI), simplificando la elegibilidad del gasto, acelerando los pagos intermedios en grandes proyectos, facilitando el apoyo a las empresas –especial-

mente a las pequeñas y medianas empresas (pymes)– a través de los regímenes de ayudas, incrementando la liquidez y movilizándolo los recursos comunitarios, entre otras.

El importante papel que ha desempeñado la política de cohesión en la mitigación de la crisis económica ha sido reconocido por la mayoría de los Estados miembros. Así se recoge en el documento de conclusiones de la reunión de Zaragoza elaborado por la presidencia, si bien también se incluye la opinión de aquellos Estados miembros que consideran que la citada política no es un instrumento cuya finalidad es combatir la crisis. Por el contrario, estos arguyen que el cometido de la política de cohesión no es coyuntural, sino que dicha política debe asegurar un marco estructural adecuado que ayude a los Estados a superar la misma. En las Conclusiones del Consejo sobre el Informe Estratégico 2010 se advierte que la política de cohesión ha resultado ser un valioso instrumento a la hora de ofrecer una respuesta flexible y eficiente a los retos que han surgido como resultado de la crisis, sin que ello haya supuesto perder de vista los objetivos a medio y largo plazo.

Otro aspecto que está discutiéndose es el encaje de la política de cohesión en la nueva estrategia de la UE para el crecimiento y el empleo, es decir, la Estrategia Europa 2020, que persigue definir la estrategia de reformas y actuaciones necesarias, en los próximos diez años, para asentar y consolidar las bases de un modelo de crecimiento basado en el conocimiento, más respetuoso con el medioambiente y socialmente integrador.

A finales de noviembre de 2009, la Comisión presentó un documento de trabajo titulado *Estrategia UE 2020*<sup>6</sup>, que sometió a consulta pública hasta el pasado 15 de enero de 2010, con el propósito de recopilar aportaciones y opiniones respecto a la estrategia planteada para el futuro de la UE. La Comunicación de la Comisión sobre Europa 2020: *Una Estrategia para un Crecimiento Inteligente, Sostenible e Integrador*, que dirigió ▷

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. «Un Plan Europeo de Recuperación Económica».

<sup>6</sup> Documento de Trabajo de la Comisión. «Consulta sobre la futura Estrategia UE 2020».

posteriormente al Consejo Europeo de Primavera de 2010, recoge un enfoque temático de la estrategia cimentado en tres prioridades: 1) Crear valor a través de un modelo de crecimiento basado en el conocimiento. 2) Potenciar el papel de los ciudadanos en sociedades inclusivas. 3) Crear una economía competitiva, conectada y más respetuosa del medio ambiente.

En relación con la política de cohesión, el documento de trabajo inicial presentado por la Comisión no abordaba de forma clara el papel que la citada política debía desempeñar en la Estrategia Europa 2020. En la reunión informal de ministros de Zaragoza fueron muchos los Estados miembros e instituciones que defendieron el papel importante que la política de cohesión desempeña en ella, no sólo por su orientación al crecimiento y a la creación de empleo, sino también por constituir una herramienta potente para afrontar los nuevos retos a los que se enfrentan los Estados miembros de la UE y sus regiones. Además, varios Estados miembros han venido sosteniendo que hay que aprovechar la capilaridad institucional creada en el marco de la política de cohesión para que los objetivos de la Estrategia Europa 2020 se materialicen de una forma más eficiente y efectiva. Por estas razones, la mayoría de los Estados miembros reclaman que la política de cohesión debería ser un factor clave constructor y vertebrador en el diseño de la estrategia *Europa 2020*, tal y como lo está siendo en la Estrategia de Lisboa. El papel clave de la política de cohesión ha sido finalmente reconocido en las Conclusiones del Consejo Europeo del 25 y 26 de marzo, en las que se señala que «*todas las políticas comunes, en particular la política agrícola común y la política de cohesión, apoyarán la estrategia*».

Por otro lado, en lo que se refiere al propio diseño de la política de cohesión, dos de los aspectos cruciales que se han discutido son la elegibilidad de las regiones europeas y la definición de sus objetivos. Por lo que respecta a la elegibilidad de las regiones, la opinión mayoritaria es que todas las regiones europeas deben beneficiarse de las

ayudas comunitarias, si bien también se considera que los recursos financieros, que son cada vez más escasos, deben concentrarse en las regiones menos prósperas.

La política de cohesión, tal y como se estructura en el actual periodo de programación, tiene tres objetivos básicos. El denominado *objetivo convergencia* está esencialmente orientado a la promoción de las condiciones y los factores que mejoren el crecimiento y conduzcan a la convergencia de los Estados miembros y las regiones menos desarrolladas. Bajo este objetivo, todas aquellas regiones de la UE cuyo producto interior bruto (PIB) per cápita, medido en paridad de poder adquisitivo, sea inferior al 75 por 100 de la media de la Europa de los veinticinco (UE-25) podrán beneficiarse de la ayuda procedente de los fondos comunitarios. Asimismo, los Estados miembros cuya renta nacional bruta (RNB) per cápita, también medida en paridad de poder adquisitivo, sea inferior al 90 por 100 de la RNB de la media de la UE-25 podrán obtener ayuda procedente del Fondo de Cohesión. Pese a que existe un consenso generalizado en cuanto a la importancia de mantener el citado objetivo en el próximo periodo de programación, son varias las voces que se han alzado reclamando la necesidad de analizar la posibilidad de introducir algunas modificaciones de cara a reforzar su efectividad.

Un aspecto importante que se ha abordado en relación con el punto anterior es el ámbito sobre el que debe actuar el citado objetivo convergencia. Actualmente, los fondos estructurales –en particular, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)– ofrecen un menú de posibilidades de financiación bastante amplio, dado que el objetivo es garantizar un desarrollo armónico y sostenido de estas regiones. En este sentido, dada la aparición de nuevos retos para las regiones de la UE –como por ejemplo, el cambio climático, la inmigración y la presión demográfica– se ha hablado de la necesidad de adoptar un enfoque más estratégico y de concentrar la política en una serie de actuaciones prioritarias con el fin de lograr una ▷

mayor efectividad en la consecución de los objetivos. En cualquier caso, resulta conveniente analizar, por un lado, si la política de cohesión constituye una herramienta útil y efectiva para abordar dicho retos, y por otro lado, cómo debería articularse para ello.

Otro elemento crucial que se ha planteado y ha sido objeto de un intenso debate, es la determinación de períodos transitorios para las regiones que salen del objetivo de convergencia, tal y como se ha venido haciendo en el pasado. Teniendo en cuenta que se prevé que el número de regiones en esta situación aumente en el próximo periodo de programación, parece lógico que, para garantizar el desarrollo armónico y equilibrado de las mismas, se diseñen estrategias de salida graduales con el propósito de que éstas no sufran cambios bruscos en la dotación financiera que reciben de la política de cohesión y así gocen de cierta estabilidad financiera durante el proceso de salida. Ésta es precisamente la idea que se viene transmitiendo desde el Ministerio de Economía y Hacienda y que está apoyada por la mayoría de los Estados miembros, si bien algunos países de la UE aún se muestran reticentes al mantenimiento de dichos períodos transitorios.

En el marco de los períodos transitorios, también se ha abordado cómo han de confeccionarse con el fin de evitar situaciones difíciles derivadas de una insuficiente dotación financiera o del diseño de sendas financieras cuya programación está concentrada en los primeros años del período, tal y como ha sucedido en el actual periodo de programación.

Por otro lado, todas las regiones que no son subvencionables en el marco del objetivo de convergencia pueden beneficiarse de la financiación de los fondos estructurales al amparo del segundo objetivo de la política de cohesión, denominado *objetivo competitividad regional y empleo*. La finalidad de este objetivo es contribuir a reforzar la competitividad y el atractivo de las regiones, así como el empleo, anticipando cambios económicos y sociales. Por tanto, se trata de un objetivo ligado

específicamente a la competitividad y al crecimiento. Pero, quizás, el valor añadido más importante del objetivo competitividad es su efecto locomotor positivo sobre las regiones convergencia.

Pese a su importancia en el fomento de la competitividad de las regiones, su efecto locomotor positivo sobre las regiones menos desarrolladas y el hecho de que, en el próximo periodo de programación, como mínimo, dos tercios de las regiones europeas formarán parte del mismo, este objetivo de la política de cohesión continua siendo bastante controvertido, sobre todo en un contexto de creciente escasez de recursos. La idea que va calando es que no resulta coherente eliminar un objetivo que está directamente ligado a la competitividad, fomenta el crecimiento, promueve el cambio estructural de las regiones y, por tanto, contribuye a la Estrategia Europa 2020.

De mantenerse en el próximo periodo de programación, un aspecto que ha de considerarse es que en el horizonte 2014-2020 abarcará regiones de nivel de desarrollo muy distinto. En la actualidad la configuración de la elegibilidad para este objetivo, hace que sea definido por exclusión: una región es competitividad si no es convergencia. Ello implica que para 2014 este objetivo estará formado tanto por regiones con un 85 por 100 de la renta per cápita media de la UE como por regiones que superan ampliamente el 200 por 100 de dicha media. España ha defendido que este hecho y la distribución de recursos dentro del objetivo *competitividad regional y empleo* han de tenerse en cuenta en las actuaciones que pueden financiarse con cargo a los fondos estructurales. Se ha propuesto, y se va a analizar, la posibilidad de establecer tramos o segmentos dentro de este objetivo agrupando regiones de niveles de desarrollo similar.

Finalmente, las regiones europeas pueden obtener financiación procedente de los fondos estructurales –concretamente del FEDER– bajo el objetivo *cooperación territorial europea*. El objetivo de cooperación territorial tiene como propósito básico reforzar la cooperación entre las regiones de la UE a escala transfronteriza, transnacional ▷

e interregional. En particular, en el ámbito de este objetivo se promueven soluciones comunes para las autoridades de distintos países en los ámbitos del desarrollo urbano, rural y costero, el desarrollo de las relaciones económicas y la creación de redes entre las pymes. La cooperación se centra en ámbitos como la investigación, el desarrollo, la sociedad de la información, el medio ambiente, la prevención de riesgos y la gestión del agua.

A nivel de la UE, la opinión general es que el objetivo de cooperación territorial ha de continuar en el periodo de programación 2014-2020, si bien es necesario reforzarlo desde un punto de vista financiero. Además, la mayoría de los Estados miembros es partidaria de simplificar los mecanismos de gestión y control, que resultan especialmente complejos debido al elevado número de agentes de diferentes países que están implicados y a la naturaleza heterogénea de los proyectos que se financian.

Con respecto a los diferentes apartados o *strands* del objetivo de cooperación territorial –transfronterizo, transnacional e interregional– también se han planteado varias cuestiones que han sido objeto de debate. Así, por ejemplo, en la cooperación transfronteriza, se ha sugerido que para tener en cuenta todos los retos de las regiones participantes y aprovechar al máximo su potencial, es necesaria la coordinación horizontal con los otros objetivos y con las políticas sectoriales. Asimismo, se ha considerado que se precisa de una mayor coordinación vertical dentro de este apartado, pues la distribución asimétrica de competencias a cada lado de la frontera dificulta la cooperación.

En relación con la cooperación transnacional, un elemento de reflexión ha sido la redefinición de los espacios. Desde el punto de vista de las regiones europeas, está claro que interesa definir espacios en los que puedan colaborar. Pero parece que tiene poco sentido que una misma región participe en espacios muy dispares. En este punto se ha sugerido analizar una definición de espacios que permitiese que cada región estuviese en su entorno natural de cooperación con el resto de las regiones

europeas, contribuyendo así a una mayor eficacia y simplificación.

En cuanto a la cooperación interregional se refiere, se ha planteado que es necesario reforzar la cooperación interregional como instrumento de cohesión territorial, para que regiones en espacios o zonas de cooperación no adyacentes puedan cooperar entre sí cuando tengan intereses comunes. Además, se considera que la cooperación interregional debería adaptarse mejor a las necesidades de las autoridades locales y regionales, para lo cual resulta conveniente analizar el desarrollo futuro de las denominadas Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)<sup>7</sup>, dadas las limitaciones institucionales existentes.

### 3.2. *La inclusión del objetivo de cohesión territorial en la política de cohesión*

Como ya se ha señalado anteriormente, otra prioridad de la presidencia española ha sido avanzar en las implicaciones prácticas del objetivo de cohesión territorial sobre la política de cohesión. El Tratado de Lisboa ha incluido la cohesión territorial como un objetivo explícito para la futura política de cohesión, junto con la cohesión económica y social (artículo 3 del Tratado de la Unión Europea). Además, la crisis actual, con sus repercusiones territoriales asimétricas, ha incrementado la importancia de la cohesión territorial dentro de la UE, y el debate sobre este concepto ha cobrado un nuevo impulso.

En octubre de 2008, la Comisión Europea adoptó un Libro Verde iniciándose un amplio debate público sobre la cohesión territorial y sus repercusiones políticas. De acuerdo con el Libro Verde, ▷

<sup>7</sup> Durante el periodo de ejecución de los Programas Operativos pueden crearse una o varias Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) con arreglo al Reglamento (CE) n°1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial. El objetivo de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial es facilitar y fomentar entre sus miembros la cooperación transfronteriza, transnacional e/o interregional, con el fin exclusivo de reforzar la cohesión económica y social.

la cohesión territorial «*consiste en garantizar un armonioso desarrollo de todos esos lugares y lograr que sus habitantes puedan aprovechar al máximo sus características inherentes*». En esta línea, el citado documento argumenta que la diversidad territorial en la UE es un activo fundamental que puede contribuir al desarrollo sostenible de la UE.

Hasta el momento, el debate sobre la cohesión territorial se ha centrado en cuatro aspectos:

1. La cooperación entre territorios con el fin de reforzar el proceso de integración europea.

2. El fomento de la habitabilidad en las ciudades y en las comunidades rurales, así como el refuerzo de la «programación territorial» en la política de cohesión. Los debates llevados a cabo hasta la actualidad han puesto de manifiesto la necesidad de que la política de cohesión promueva la habitabilidad de las ciudades y las comunidades rurales, teniendo en cuenta la experiencia acumulada en las iniciativas URBAN y LEADER, y dentro de un marco estratégico basado en *partenariados* locales, el establecimiento de redes y la creación de capacidad institucional –concretamente la introducción de la denominada Metodología de Desarrollo Local (MDL)–.

3. La coordinación entre políticas con el fin de lograr una mayor coherencia entre las mismas. El Libro Verde pone de manifiesto la necesidad de mejorar la coordinación entre las distintas políticas sectoriales con impacto territorial, con el propósito de maximizar las sinergias entre las mismas y evitar posibles conflictos. Asimismo, las discusiones en esta materia ponen de relieve la importancia de comprender mejor los impactos territoriales de las políticas comunitarias –a través de las Evaluaciones de Impacto Territorial (EIT)– para mejorar el diseño de las mismas.

4. El análisis y la recopilación de datos para la elaboración de políticas basadas en la evidencia empírica. Un requisito para el buen diseño de las políticas es la obtención de información de calidad que refleje la realidad económica, social y territorial de los Estados miembros. Las contribuciones al Libro Verde recogen, en su mayoría, la impor-

tancia y necesidad de establecer y desarrollar sistemas de información estadísticos de carácter territorial.

En este punto, cabría señalar que, si bien en la reunión de Zaragoza se reconoció el papel importante que deben desempeñar las ciudades y los vínculos urbano-rurales, y se destacó la importancia del desarrollo y refuerzo de la capacidad institucional a todos los niveles administrativos –ya sea a nivel local, regional o central–, el debate sobre la inclusión de la cohesión territorial en la política de cohesión aún se encuentra en un plano muy teórico y todavía no está claro cómo se va articular dentro de la misma. El refuerzo del actual objetivo de cooperación territorial europea parece un camino para la integración de este objetivo, sobre todo, a través del refuerzo de la cooperación interregional y la creación de estructuras supranacionales de cooperación.

### 3.3. *Simplificación de la política de cohesión*

A lo largo de los años, si bien los objetivos y los instrumentos financieros de la política de cohesión han ido simplificándose, no puede decirse lo mismo de la normativa que regula los sistemas de gestión, seguimiento y control que, con el tiempo, se ha tornado incluso más compleja. De hecho, son muchos los que consideran que la excesiva carga burocrática de los procedimientos de gestión, seguimiento y control de los fondos lastra el potencial de la política de cohesión como política de desarrollo económico, especialmente en un contexto de crisis como el actual.

Desde el inicio del periodo de programación ha habido una demanda creciente por parte de los Estados miembros de simplificación en la normativa comunitaria relativa a los fondos, sobre todo, en los tres ámbitos mencionados anteriormente. En este sentido, cabría destacar que la posición española durante el periodo de tramitación de los actuales reglamentos fue precisamente insistir en la necesidad de simplificar los mecanismos y obligacio-

nes incorporadas en los textos, anunciando que convertirían en poco operativa la implementación de los mismos, como de hecho ha demostrado la práctica.

El primer precedente de modificación del marco normativo de los fondos estructurales en el actual periodo de programación se encuentra en la modificación del artículo 55 del Reglamento (CE) nº 1083/2006. El fin de esta modificación es evitar su aplicación a proyectos del Fondo Social Europeo (FSE) y operaciones inferiores a 1 millón de euros. La posición española durante su tramitación en el seno del Grupo de Trabajo de Acciones Estructurales (GTAE)<sup>8</sup> del Consejo fue la de aprovechar la oportunidad que la discusión de la modificación de dicho artículo presentaba, para solicitar una serie de reformas adicionales que estimaba convenientes.

Esta primera modificación reglamentaria ha dado lugar a un proceso de simplificación de la normativa comunitaria en materia de gestión, seguimiento y control, que concluyó en el mes de junio. Dicho proceso se ha desarrollado por dos vías:

1. Una a través del ya mencionado paquete europeo de recuperación económica. Las modificaciones introducidas por el Reglamento (CE) nº 284/2009 del Consejo de 7 de abril de 2009 que modifica el Reglamento (CE) nº 1083/2006 y que recogen las citadas medidas, han supuesto una flexibilización y simplificación del marco normativo de la política de cohesión, si bien algo limitadas. Como se ha visto anteriormente, estas medidas incluyen modificaciones en la elegibilidad del gasto, medidas para acelerar los pagos intermedios en grandes proyectos, medidas de apoyo a las empresas –especialmente a las pequeñas y medianas empresas (pymes)– a través de los regímenes de ayudas, incrementando la liquidez.

2. De forma paralela, e independientemente del paquete de recuperación económica, la Comisión ha lanzado un ejercicio de simplificación

de la normativa comunitaria, que responde directamente a las demandas expresadas por la mayoría de los Estados miembros. El paquete final de modificaciones de los reglamentos que rigen los fondos –que incluye cambios que afectan a aspectos tan importantes como la regla de liberación automática de compromisos (la denominada regla n+2)<sup>9</sup>, así como cambios en cuanto a la tramitación de los grandes proyectos– se aprobó en junio de 2010, durante la presidencia española.

De cara al próximo periodo de programación, si hay algo que se ha constatado a lo largo de todo este proceso y que, además, se ha puesto de manifiesto en la reunión informal de ministros de política regional de Zaragoza, es la necesidad de continuar con los esfuerzos de flexibilización y simplificación del marco regulatorio de la política de cohesión con el fin de mejorar su eficiencia y efectividad.

#### 4. Conclusiones

De todos los estudios realizados y de los debates llevados a cabo hasta el momento se obtiene una conclusión fundamental: la mayoría de los *stakeholders* implicados en la política de cohesión son conscientes del valor añadido de la misma en el proceso de construcción comunitaria. La política de cohesión comunitaria ha sido y es, en la actualidad, un importante instrumento de desarrollo económico, de convergencia de las regiones menos prósperas y de mejora de la competitividad global de la UE. El conjunto de prioridades de política económica establecido para el conjunto de la UE para los próximos años (Estrategia ▷

<sup>9</sup> De acuerdo con el artículo 93 del Reglamento (CE) nº 1083/2006, la Comisión «procederá a la liberación automática de la parte de un compromiso presupuestario correspondiente a un programa operativo que no se haya utilizado para el pago de la prefinanciación o para los pagos intermedios, o con respecto a la cual no se haya remitido una petición de pago conforme al artículo 86 a 31 de diciembre del segundo año siguiente a aquel en que se haya contraído el compromiso presupuestario correspondiente al programa». Es decir, la regla n+2 implica que la anualidad de un programa debe gastarse en el transcurso de los dos años siguientes.

<sup>8</sup> SAWP en sus siglas en inglés.

Europa 2020), refuerza el valor de la política de cohesión par el proceso de construcción europea.

España es el mejor ejemplo del éxito de esta política. Por ello, y a pesar de que va a dejar uno de los principales receptores de la política regional comunitaria, ha tratado de poner en valor dicha política durante su semestre de presidencia.

No obstante, para que esta política pueda ofrecer los mejores resultados posibles debe simplificar sus procedimientos. La consecuencia más importante de la excesiva complejidad de los procedimientos, es el lapso de tiempo existente entre la realización de la inversión y el momento en que el dinero comunitario llega efectivamente a manos del beneficiario final. Este retraso ocasiona importantes perjuicios financieros a los beneficiarios. Adicionalmente, la carga de controles y la complejidad del proceso de certificación elevan el grado de incertidumbre sobre el momento efectivo en el que se van a recibir los pagos (si es que estos pagos finalmente se producen).

Por todas estas razones, la misma mayoría que considera que la política de cohesión es un instrumento muy útil para la convergencia y la competitividad de todas las regiones europeas considera que debe simplificarse.

En resumen, la política de cohesión debe continuar dentro del presupuesto comunitario, pero con modificaciones que garanticen su máxima eficacia y eficiencia. Esta necesidad de buscar la máxima efectividad de todas las políticas se hace mucho más patente teniendo en cuenta el contexto de restricción presupuestaria en el que se van a llevar a cabo las negociaciones.

## Bibliografía

- [1] BARCA, F. (2009): «An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations», abril 2009.
- [2] COMISIÓN EUROPEA (2006): Informe de la Comisión. «La Estrategia de Crecimiento y empleo

y la reforma de la política de cohesión europea. Cuarto informe intermedio sobre la cohesión económica y social». Bruselas, 12 de junio de 2006.

- [3] COMISIÓN EUROPEA (2006): Reglamento (CE) nº 1083/2006 de 11 de julio de 2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1260/1999.
- [4] COMISIÓN EUROPEA (2008): Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo. «Libro Verde sobre la cohesión territorial. Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte». Bruselas, 6 de octubre de 2008.
- [5] COMISIÓN EUROPEA (2008): Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. «Un Plan Europeo de Recuperación Económica». Bruselas, 26 de noviembre de 2008.
- [6] COMISIÓN EUROPEA (2008): Documento de trabajo de la Comisión. «Consulta sobre la futura estrategia «UE 2020». Bruselas, 24 de noviembre de 2009.
- [7] COMISIÓN EUROPEA (2008): Documento de trabajo de la Comisión. «Regions 2020: An assessment of future challenges for EU regions», Bruselas, noviembre 2008.
- [8] COMISIÓN EUROPEA (2010): Comunicación de la Comisión. «Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador». Bruselas, 3 de marzo de 2010.
- [9] COMISIÓN EUROPEA (2010): Documento de trabajo de la Comisión. «Europe 2020-public consultation. Overview of responses». Bruselas, 4 de marzo de 2010.
- [10] COMISIÓN EUROPEA (2010): Recomendación de Recomendación del Consejo: «Directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros de la Unión. Parte I de las Directrices Integradas Europa 2020». Bruselas, 27 de abril de 2010.
- [11] COMISIÓN EUROPEA (2010): Propuesta de Decisión del Consejo: «Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. Parte II de ▷

- las Directrices Integradas Europa 2020». Bruselas, 27 de abril de 2010.
- [12] CONSEJO EUROPEO (2010): Conclusiones del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010.
- [13] CONSEJO EUROPEO (2009): Proyecto del programa de 18 meses del Consejo. Bruselas, 27 de noviembre de 2009.
- [14] HÜBNER, D. (2009): «Reflection Paper on future Cohesion Policy». *Informal Meeting of Ministers for Regional Policy*.
- [15] PRESIDENCIA ESPAÑOLA (2010): «Conclusion Document. Informal Meeting of Regional Policy». Zaragoza, 19 de febrero de 2010.
- [16] PRESIDENCIA ESPAÑOLA (2010): Programa de la presidencia española en el Consejo de la Unión Europea. «Innovando Europa».
- [17] PRESIDENCIA CHECA (2009): Communiqué of Ministers for Regional Policy. Mariánské Lázně, 23 de abril de 2009.
- [18] SAMECKI, P. (2009): «Orientation Paper on future Cohesion Policy».
- [19] TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA (2008): Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:ES:PDF>
- [20] TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA (2008): Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:ES:PDF>