

TRABAJO FIN DE GRADO

LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

THE ECONOMIC AND SOCIAL COHESION POLICY IN THE EUROPEAN UNION

Resumen

El objeto de esta investigación es la realización de un estudio sobre la cohesión económica y social en la Unión Europea, su evolución a lo largo del tiempo, los objetivos que persigue y los instrumentos de financiación de los que dispone, que son los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión. La cohesión económica y social es una política que beneficia del 33% del presupuesto de la Unión Europea.

La cohesión tiene como objetivo reducir las desigualdades sociales y económicas entre las regiones, apoyar la competitividad, el empleo, la educación y el medio ambiente.

Se apoya en el principio básico de solidaridad, mediante el cual, la mayor parte de los presupuestos se destinan a los Estados y regiones menos desarrolladas para intentar generar un equilibrio entre los países europeos.

Summary

The purpose of this research is the image of a study on economic and social cohesion in the European Union, their evolution over time, the objectives pursued and the angels have, which are the structural funds and the Cohesion Fund.

Economic and social cohesion is a policy that benefits 33% of the budget of the European Union.

Cohesion aims to reduce social and economic inequalities between regions, support competitiveness, employment, education and the environment.

It is based on the basic principle of solidarity, whereby most of the budgets allocated to less developed states and regions to try to create a balance between European countries.

GRADO EN DERECHO

AUTORA: ELISABETA DANA MONITA

DIRECTORA: EVA MARÍA DÍEZ PERALTA

CONVOCATORIA: SEPTIEMBRE 2019, UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. CONCEPTO Y ALCANCE DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA.....	6
3. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL.....	12
3.1. Antecedentes históricos.....	12
3.2. El reconocimiento constitucional de la cohesión.....	15
3.2.1. La cohesión en el Tratado de Roma.....	15
3.2.2. La cohesión en el Acta Única Europea.....	16
3.2.3. La cohesión en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Ámsterdam.....	17
4. LOS OBJETIVOS DE LA COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL.....	20
4.1. Objetivos cumplidos durante los 30 años de cohesión.....	21
5. LOS MEDIOS DE FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA.....	32
5.1. Fondos estructurales y de inversión.....	32
a) Fondo Social Europeo.....	34
b) Fondo Europeo de Desarrollo Regional.....	35
c) Fondo de Cohesión.....	38
5.2. Otras fuentes de financiación.....	40
6. PERIODO DE PROGRAMACIÓN PLURIANUAL 2014-2020.....	42
6.1. Los principales logros.....	43
6.2. El modo de funcionamiento.....	45
6.3. Las prioridades establecidas por la Comisión.....	46
6.4. La financiación de la política de cohesión.....	48
7. LA PROPUESTA DE PROGRAMACIÓN FUTURA 2021-2027.....	49
8. CONCLUSIONES.....	53
9. BIBLIOGRAFÍA.....	55

1. INTRODUCCIÓN

En esta investigación sobre la política de cohesión de la Unión Europea, se mostrara como actúa la cohesión en el marco europeo. El punto de interés va a ser señalar el papel que juegan las regiones comunitarias y la importancia que supone la ayuda que les ofrece la Unión Europea a través de los programas de financiación. La cohesión económica y regional actúa para ayudar a los países menos desarrollados, para tratar de reducir las desigualdades socioeconómicas entre las regiones europeas, así como ayudar a las personas a acceder a un puesto de trabajo y establecer más igualdad entre los países. Pero no solo se dirige a los países más pobres de las regiones comunitarias, sino también a las regiones pobres de los países más ricos, que se ven despobladas o con grandes problemas de desempleo, entre otros.

La ayuda que ofrece la política de cohesión a los países menos desarrollados dentro de la Unión Europea, es lo que me ha motivado a investigar sobre éste tema. Mi interés personal viene porque yo misma soy nacional de Rumania, un país que en la actualidad está recibiendo ayuda de los fondos europeos. Para profundizar más, mis propios familiares están beneficiando de ayudas europeas para emprender pequeños negocios de agricultura y ganadería, basándose en proyectos presentados por las entes locales a la Unión Europea, dentro del seno de la cohesión. Mediante los cuales reciben financiación para dichos proyectos y así poder avanzar, crecer económicamente, ayudar al país a generar más riqueza y ofrecer a las personas más oportunidades de desarrollarse.

Al haber observado como muchas familias, personas individuales y pequeños empresarios han podido innovar y emprender por cuenta propia ayudándose de los medios personales de los que disponían, como por ejemplo tener sus propias tierras o sus propios locales para crear negocios, pero que carecían de presupuestos para llevarlos a cabo. He llegado a la conclusión que sin la ayuda de la Unión Europea no se habría podido llevar a término. Ya que, por desgracia, el propio país no ofrece por sí solo dichas ayudas.

El vivir en España y Austria, países mucho más desarrollados dentro de la Unión Europea, puedo ver y entender mucho mejor las grandes disparidades a las que se enfrentan los Estados de la UE. Las diferencias sociales y económicas se pueden observar incluso entre estos dos países, España y Austria. Las posibilidades de acceder a un puesto de trabajo

cualificado y la creación de puestos de empleo o a las diferentes posibilidades de formación profesional influyen en el nivel de vida de los ciudadanos. Por ello creo en la importancia y en la necesidad de la actuación de la política de cohesión, para que luche contra éstas desigualdades dentro de la UE.

Para la elaboración de este trabajo, se ha tenido en cuenta el motivo por el cual se creó la política de cohesión europea y la evolución de la misma durante estos treinta años en los cuales ha actuado¹. (El pasado 2018 se celebró treinta años desde que se fundó esta política europea). También se va a mostrar cuales son los objetivos de la cohesión y como los mismos se van a alcanzar. Estos objetivos han ido cambiando a lo largo del tiempo, ya que en cada periodo de programación (años 1988-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020) surgen distintas necesidades a las que hacer frente.

Junto a los objetivos, también se establece el modo de financiación o cofinanciación de los diferentes proyectos europeos creados por los Estados y los fondos que se van a utilizar para llevarlos a cabo. Hablaremos sobre que criterios han de cumplir las regiones para que beneficien de los fondos europeos, así como el ámbito territorial al que se van a aplicar. Dichos criterios se van a centrar básicamente en tres objetivos: *desarrollo de los países* (la ayuda la van a obtener sobre todo los territorios menos desarrollados), *competitividad* (aquí se trata de ayudar a zonas industriales que tienen dificultades), y *empleo* (contribuir a la creación de empleo en los Estados o regiones con mayor tasa de desempleo).²

Se hablará de los objetivos que tiene la política de cohesión en el periodo actual de programación. Estamos hablando de la etapa de 2014-2020. Para hacer un pequeña introducción de estos objetivos, la PCR³ dará una mayor importancia al Fondo Social Europeo que se encargará de fomentar el empleo, reducir la pobreza, fomentar la inclusión social, luchar contra la discriminación, así como mejorar el acceso a la educación.

En la investigación también se abordará la futura propuesta de la política de cohesión para el periodo de programación 2021-2027, ya que el próximo año finalizará el programa

¹ AGNÈS, M., Panorama 64 de la Comisión Europea, “30 años de inversión en el futuro de las regiones europeas”, en Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea, pág. 24.

² AÑOVEROS TERRADE, B., BACHES OPI, S., BRUNET I CID, F. *Las Políticas de la Unión Europea en el Siglo XXI. España*: BOSCH RDITOR, 2017, págs. 482-483, 2017

³ PCR: Política de Cohesión y Regional.

actual. En este nuevo periodo se van a adjudicar cantidades de financiación diferentes a las de las propuestas anteriores y también nuevos criterios de asignación de los recursos. Hoy en día solo es una propuesta, que se tiene que negociar con los diferentes Estados miembros y se tendrá que aceptar para ponerse en práctica.

2. CONCEPTO Y ALCANCE DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea, hoy día, busca alcanzar no solo una integración desde el punto de vista económico sino también una integración política entre los Estados y las regiones que la componen. Conseguir una unión política es un proceso que se lleva a cabo a través de muchos años de lucha, ya que los Estados fundadores de la Comunidad Europea centraron su atención en la integración económica y dejaron de lado la integración política. Esto quiere decir que las acciones para luchar contra las desigualdades dentro de la Unión Europea no fueron previstas en los tratados, ya que se pensaba que el libre funcionamiento del mercado conseguiría un aumento de la riqueza de los Estados de la UE. Pero el libre mercado por sí solo ha demostrado ser desequilibrador, produciendo riquezas solo en determinadas zonas o regiones, lo que da lugar a desigualdades de riqueza y de nivel de vida entre los territorios y las regiones. Se pone así de manifiesto la necesidad de una intervención jurídico-económico, para corregir desigualdades existentes y las que surgirían en el futuro con el proceso de integración⁴.

La política de cohesión es la principal política de inversión de la Unión Europea, basándose en la cofinanciación de proyectos, entre los Estados y la Unión, llegando a suponer un 32,5% del presupuesto general de la Unión Europea (periodo entre 2014-2020).⁵ Una gran parte de los fondos de la política de cohesión, son destinados a los países con menor desarrollo económico, social y territorial para intentar reducir la gran diferencia de desarrollo existente entre regiones y países de la UE. Es una ventajosa política para todas las regiones y ciudades de la Unión y apoya el crecimiento económico, la creación de empleo, la competitividad económica, el desarrollo sostenible y también el medio ambiente.

Desde los inicios de la Unión Europea han existido tanto desequilibrios geográficos como demográficos que han creado obstáculos en la integración y desarrollo europeo. La cohesión económica, social y territorial es una iniciativa y una política muy bien elaborada dentro del seno de la Unión Europea, que lucha por conseguir una Europa más uniforme, desarrollada e igual para todos los Estados que la integran.

⁴ LÓPEZ ESCUDERO, M., DEL VALLE GÁLVEZ J. A., *Manual de derecho comunitario material*, capítulo 24. “La configuración jurídica de la cohesión económica y social”, págs. 342 y SS.

⁵ AÑOVEROS TERRADE, B., BACHES OPI, S., BRUNET I CID, F., entre otros. *Las Políticas de la Unión Europea en el Siglo XXI*, España 2017, págs. 468-469.

En el Tratado de Roma de 1957 (Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) ya se establecía que la UE se preocupa “*por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas*”⁶.

De esta manera la Unión va a aspirar a reducir las disparidades regionales y en particular el retraso de las regiones menos desarrolladas o mas desfavorecidas.

La Política de Cohesión fue implantada en el año 1988 por el Acta Único Europeo, que creó los fondos estructurales, de los cuales nos ocuparemos mas adelante, y después el Tratado de Maastricht la reforzó con la creación del Fondo de Cohesión, para la financiación de proyectos relacionados con el medio ambiente y redes de infraestructura de transporte.

En el art. 130 A del Tratado de Maastricht⁷ también se pone de manifiesto la diferencia existente entre los países de la Unión Europea, pero también alude al problema al que se enfrentan las regiones más pobres de los países más desarrollados, por estar situados en zonas periféricas o encontrarse con problemas de despoblación.

Al definir la Cohesión es inevitable no aludir al principio básico de solidaridad. La política de cohesión se basa en este principio para la construcción de un espacio económico y social homogéneo. Esta solidaridad va a estar presente en los ingresos y gastos del Presupuesto comunitario. Para reforzar la cohesión es necesario apoyar económicamente más a los sectores, regiones y grupos sociales que más lo necesitan, que se ven menos favorecidos dentro de la UE. Para poder entender mejor la gran trascendencia que tienen los principios dentro de la UE, nos vamos a detener y explicar la definición de este importante principio en el marco de la política de cohesión. Así, Corral Guerreo L.,⁸ define los principio como “*aquellas verdades básicas existentes en los Tratados constitutivos de la actual Unión Europea, que se consideran sus fundamentos y, por ello, los orígenes y puntos de partida de la normativa que se va desarrollando en sucesivas desagregaciones*”, de ahí la importancia

⁶ Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea - PRIMERA PARTE : PRINCIPIOS PREÁMBULO, Diario Oficial n° 115 de 09/05/2008 p. 0049 – 0049, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

⁷ Tratado de Maastricht art.130 A “*La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales*”.

⁸ GUERRERO CORRAL L., “*La Unión Europea: Sus principios y naturaleza*” en Cuadernos de Estudios Empresariales, núm. 10, págs. 61–81

del principio de solidaridad dentro de la política de cohesión, ya que este principio se considera como un fundamento sobre el que se construye dicha política, para poder actuar de manera eficiente.

En el preámbulo del Tratado de la Unión Europea y en el art. 2 del Tratado se recoge este principio. El art. 2 de TUE *“La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3 A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros»*.⁹

La solidaridad, desde un punto de vista social y económico, supone la coexistencia de países ricos y pobres dentro de la UE y esta solidaridad se manifiesta en la existencia de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, que permiten a los países más ricos ayudar a los más pobres. El Tratado de Roma de 1957 también introdujo mecanismos de solidaridad a través del FSE y FEOGA¹⁰. Además, la adhesión de nuevos Estados a la UE, más concretamente los 10 nuevos Estados miembros que se adhirieron en 2004 y que finaliza con la entrada de Rumanía y Bulgaria en 2007, incorpora nuevas divergencias entre los Estados y la actuación de la cohesión se ha de centrar más en el este del continente¹¹.

Una vez más se puede observar la imprescindible función del principio de solidaridad, al centrar la cohesión su actuación en disminuir las desigualdades de los nuevos países integrantes en la Comunidad. Estamos hablando de un proceso de integración de los nuevos Estados, proceso que abarca tanto una integración económica como política.

Se reconoce así la necesidad de establecer como objetivo de la cohesión una solidaridad interna y un apoyo mutuo, para lograr acabar con las grandes disparidades

⁹ Texto Constitutivo de la Comunidad Europea, art. 2. (texto consolidado)

¹⁰ JACQUES, L., & KOŁODZIEJSKI, M., *“Cohesión Económica Social y Territorial”*, 2019. Recuperado de www.europarl.europa.eu/factsheets/es

¹¹ GARCÍA NICOLÁS, C., & MURRILLO CRISTINA, E. (2016). *“Del principio de convergencia al principio de competitividad: Los territorios de la Unión Europea”* en EQUALITAS, 2016.

económicas y sociales. Para lograrlo se necesita utilizar indicadores concretos y cuantificables que muestren que zonas o regiones se ven más necesitadas de forma objetiva y concentrar en ellas la acción de la cohesión. De este modo se acepta que no se puede admitir unos desequilibrios tan grandes dentro de las regiones de la Unión, porque los mismos nos encaminan a una menor calidad de vida en las zonas menos desarrolladas, a una inutilización de lo que las personas podrían conseguir y también nos inhabilita para servirnos de las oportunidades económicas que beneficiaría a toda Europa. Gracias a la gran diversidad de países y regiones, a la diversidad de climas y de zonas turísticas que integra toda Europa, se puede conseguir un aprovechamiento de todo ello que sin duda beneficiaría a todos los Estados de la UE.

Para cerrar este apartado del principio de solidaridad dentro de UE, se ha de decir que los esfuerzos de los Estados y las regiones para contribuir a la solidaridad, mediante sus aportaciones de inversiones privadas destinadas a estimular la producción económica y a realizar intercambios comerciales con las regiones menos desfavorecidas, no son suficientes, sino que es necesario un esfuerzo común de solidaridad por parte de la Comunidad, asumiendo su parte de responsabilidad para completar el esfuerzo nacional y regional.¹²

La política de cohesión utiliza los presupuestos comunitarios para fortalecer la solidaridad y con la supervisión de la Comisión Europea impulsa la transferencia de recursos de los países más desarrollados a los menos desarrollados. Es decir, por un lado se refuerza la convergencia entre las economías de los Estados ricos y los menos desarrollados y por otro lado se complementa la solidaridad, intentando que las oportunidades de desarrollo estén adaptadas a cada zona concreta según sus necesidades. Esta transferencia de presupuesto está sometido a una rígido control de condiciones por parte de la Comisión Europea. Es decir no se produce una transferencia de forma automática dejando que los Estados lo utilicen de la forma que consideren más conveniente, sino que la ayuda está sometida a controles y condiciones¹³.

Para definir la cohesión desde un punto de vista económico, la Comisión Europea asegura que la disminución de los desequilibrios dentro de la Unión conducen a una

¹² LANDABUR ILLARRAMENDI, E., “Política Regional Comunitaria y Cohesión Económica y Social: el valor añadido de la Comunidad Europea. Revista de Coyuntura económica, 1995, págs. 61-71.

¹³ FERNÁNDEZ PÉREZ, A., “Principios rectores para el presente sexenio de la política regional y de cohesión europea“. Revista “La ley digital“, 2014, págs. 1-20

convergencia en la renta, ya que el PIB será más elevado. También dará lugar al crecimiento de la competitividad y del empleo. El lograr una mayor competitividad en los países menos desarrollados se ve relacionado directamente con el Mercado Único Europeo, ya que se permite dentro de la Comunidad Europea la libre circulación de bienes y servicio, de la mano de obra y de los capitales. Esto ha dado lugar a eliminar impedimentos de intercambios entre países y también ha contribuido a obtener un incremento de las condiciones y posibilidades de desarrollo de los Estados miembros.

Desde una perspectiva social, esta política se centrará en ofrecer unas condiciones de vida y unas oportunidades iguales a aquellas personas que se ven más desfavorecidas. Es decir luchar por una igualdad de condiciones y oportunidades dentro de la Comunidad Europea. La solidaridad en la cohesión social exige la necesidad de disminuir las desigualdades a la hora de acceder al empleo, a la formación, a la vivienda, a la asistencia sanitaria y a un medio ambiente sano y sin peligros para la salud.

Las disparidades, dentro de la Unión, pueden conducir a graves efectos sociales. Como puede ser dejar de lado a ciertos grupos de personas, como los jóvenes o personas en situación de desempleo por un periodo largo de tiempo o la población en situación de exclusión social. Por ello, la cohesión social lucha contra el desempleo e intenta incentivar la contratación laboral de personas jóvenes y aquellas personas que se encuentran con dificultades para encontrar empleo. Por ello uno de los aspectos más importantes dentro de la perspectiva social en la cohesión es el tema laboral. Esto es así porque el trabajo cualificado y los estudios que posee una persona, puede determinar el nivel de renta e ingresos que obtiene, o puede suponer una mayor facilidad para encontrar empleo, por ello también se lucha por un mayor acceso a la educación.

Otro factor importante son las prestaciones sociales a la hora de reforzar la cohesión social. Uno de los objetivos del Tratado de Maastricht es conseguir un progreso igualitario entre la cohesión social y la económica, por ello este Tratado ha reforzado la política social en los arts. 117 a 125. Además de ello, los Estados de la Unión han llevado a cabo un acuerdo de promover la política social en igual medida que las otras políticas como puede ser la

económica. Por ello se dota a la Comunidad de los medios necesarios para impulsar y reforzar la vertiente social igual que los otros ámbitos comunitarios¹⁴.

Hay que tener en cuenta que tanto la política económica, la social como la territorial están relacionadas entre sí. No hay que estudiarlas como compartimentos estancos, ya que el éxito de una de ellas, inevitablemente, produce el éxito de las demás. Ya que si por ejemplo, se ayuda económicamente a una región para la construcción de un aeropuerto, automáticamente se crean puestos de trabajo, por lo que ayuda a la versión social, y por otro lado aumenta la economía de dicha región. Además si un país dispone de un aeropuerto es una ventaja para los demás países de la Unión a la hora de viajar, de trabajar y negociar con otros países. De esta manera se observa la conexión que existe entre todas las vertientes, por ello se ha de trabajar de una forma conjunta, apoyando el progreso de cada una de ellas en igual medida.

Desde un punto de vista político, la cohesión implica una acción de los ciudadanos. Esta acción es crear una conciencia de ciudadanía europea. Esto no supone que los nacionales de cada Estado han de renunciar a sus tradiciones e identificaciones propias, sino tener presente que estamos luchando por un proyecto en común que puede beneficiar a todos los Estados, y que pertenecemos a una comunidad que trata de crear proyectos comunes para lograr una mayor igualdad entre los ciudadanos europeos. Como bien lo establece el Tratado de la Unión Europea *“una ciudadanía común para los nacionales de sus países que trata de reforzar la protección de sus derechos e intereses”*

La ciudadanía europea no sustituye la ciudadanía nacional, sino que aquella se adhiere a ésta. Formar parte de la Unión Europea o ser ciudadano europeo conlleva una serie de derechos que vienen establecidos en los arts. 8A a 8E del Tratado de la Unión¹⁵. Estos derechos han de ser iguales para todos, de manera que todos los ciudadanos puedan tener

¹⁴ CARRASCO MORALES, E., *"La cohesión económica y social en la Unión Europea"*. Madrid, Colección Estudios. 2000, pág. 36-37.

¹⁵ Tratado de la Unión Europea- Tratado de Maastricht art. 8A *“ Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.*

El Consejo podrá adoptar disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos contemplados en el apartado anterior. Salvo disposición en contrario del presente Tratado, se pronunciará por unanimidad a propuesta de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo ,,

iguales oportunidades a todos los niveles, ya que de no ser así podrían desconfiar de que la pertenencia a la Unión es beneficiosa para ellos.

Para concluir la definición de cohesión, es importante tener presente el objetivo que la cohesión europea persigue. Ese objetivo es el aumento económico y la creación de nuevas posibilidades en las regiones más pobres y para los grupos de personas más desfavorecidas. Así como disminuir las diferencias de renta, de riqueza y las diferencias sociales entre las regiones y Estados de la UE. El incremento económico ha de entenderse como un medio para llegar a un fin, ya que el aumento de la riqueza va a traer consigo otros beneficios como el aumento de puestos de trabajos y el crecimiento de las regiones más despobladas. Y por último, tener en cuenta, que para que la política de cohesión sea eficaz, ha de haber una buena gobernanza, tanto de instituciones políticas como administrativas, que figura a su vez como un objetivo de la cohesión.

3. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

3.1 Antecedentes históricos

El 24 de Junio de 2018 la política de cohesión celebró su 30º aniversario. Se celebraron 30 años desde que se adoptaron los primeros Reglamentos sobre la cohesión política. En todos estos años las regiones europeas han aprovechado las oportunidades brindadas por la política de cohesión, para crecer económicamente y socialmente a través de la fomentación del empleo, mejora de hospitales, creación de nuevas escuelas etc.¹⁶.

La política de cohesión a través de estos años ha ido cambiando de modo que siempre intenta innovar y mejorar, ajustándose a los cambios que van surgiendo. Otro factor importante de los cambios es la incorporación de 16 nuevos Estados en la UE. Sin embargo, el objetivo principal sigue siendo el mismo: ayudar a las regiones menos desarrolladas. Acabar con la gran diferencia económica entre los países, es un objetivo primordial que venía establecido en el Tratado de Roma y se sigue manteniendo.

¹⁶ COMISIÓN EUROPEA. *Panorama 64. "Política de Cohesión: 30 años invirtiendo en el futuro de las regiones europeas"*, 2018. Recuperado de: https://ec.europa.eu/search/?queryText=panorama+64&query_source=REGIO&filterSource=REGIO&swlang=es&more_options_language=es&more_options_f_formats=* &more_options_date=*

Para entender como se dio lugar a una Política de Cohesión en la Unión europea, se va a exponer un breve resumen de los acontecimientos que más han destacado dentro de la Comunidad Europea. Para empezar hay que señalar que aún desde sus inicios el objeto de la UE fue llevar a cabo un proyecto político europeo caracterizado por la autonomía e identidad propia¹⁷. En el año 1952 empezó a funcionar la Comunidad Europea del Carbón y del Acero¹⁸ (CECA), compuesta por los seis estados miembros de la UE. En aquel entonces estaba formada por la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo. El nivel de cohesión entre las naciones, en esa época, era tolerable puesto que los países que la formaban tenían un nivel de renta equilibrado. Por esta razón, a la hora de firmar el Tratado de Roma, no se mencionó nada con respecto a las desigualdades territoriales.

En 1973 se incorpora a la Comunidad Económica Europea¹⁹ Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Con estas incorporaciones se empieza a constatar la existencia de desigualdades económicas en algunas regiones.

En 1975 se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), cuyo objetivo se basaba en subsanar los desequilibrios y desigualdades regionales que existían en la Comunidad. El principal motivo de la creación del FEDER fue que los desequilibrios ya existentes se estaban convirtiendo en grandes obstáculos para conseguir un mercado común. La ampliación de la Comunidad empezaba a poner de manifiesto la necesidad de un Fondo para intentar equilibrar las diferencias que padecían los Estados. Sin embargo, su actuación se veía muy limitada por su propio Reglamento. Solo se permitía su actuación en el seno de la

¹⁷ CARRASCO MORALES, E., *La cohesión económica y social en la Unión Europea*, Colección Estudios, Madrid, 2000, págs. 95 y ss.

¹⁸ *Antigua Organización Internacional de integración en los sectores del carbón y del acero. La CECA fue constituida por el Tratado de París de 18 de Abril de 1951. Su objetivo fue crear un mercado común en el sector del carbón y del acero, eliminando las fronteras y las distorsiones de la competencia para facilitar el desarrollo de las actividades económicas.*

El tratado de CECA quedo sin efecto a partir del 23 de Julio de 2002, ya que se han incorporado al régimen del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (s.f.). Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Recuperado de <https://dej.rae.es/lema/comunidad-europea-del-carbón-y-del-acero-ceca>

¹⁹ *„Organización internacional de integración creada en 1957 mediante el Tratado de Roma que permitió profundizar el proceso de integración europea, ya iniciada con la Comunidad Europea del carbón y del Acero (CECA) en 1952, mediante la creación de un mercado común general. Fue la denominación de la actual Unión Europea hasta el Tratado de Maastricht”.* DICCIONARIO DEL ESPAÑOL JURÍDICO. (s.f.). COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA. Recuperado de <https://dej.rae.es/lema/comunidad-económica-europea-cee>

política regional de los Estados miembros y su intervención solo podía darse en proyectos de inversión de infraestructuras o empresas, siempre y cuando se encontrasen en zonas que podía favorecer al sistema nacional teniendo una finalidad regional.

La adhesión de Grecia en 1981 no dio lugar a cambios. Cuatro años más tarde se crearon los Programas Integrados Mediterráneos (PIM). La razón para su creación fue proporcionar ayuda a las regiones mediterráneas, que entonces las formaban Francia, Italia y Grecia.

Un acontecimiento muy importante en la Historia de la creación de la Política de Cohesión, fue el día 7 de Febrero de 1992 que se aprobó el Tratado de la Unión Europea (TUE). Solo entró en vigor un año después, en 1993. La cohesión, en este tratado, sí fue un objetivo muy importante. Era visto como una finalidad primordial para ayudar a los Estados y regiones más desfavorecidas. Esto da lugar a la formación de una Unión económica y monetaria.

Otro instrumento importante para ayudar a la convergencia nominal, y al mismo tiempo no poner en riesgo la convergencia real, fue la creación del Fondo de Cohesión. Empezó a funcionar con un Reglamento provisional en abril de 1993, aprobándose el definitivo el 16 de Mayo de 1994.

Para finalizar esta ruta histórica, es importante mencionar la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia el 1 de Enero de 1995. Con esta incorporación se crea un nuevo objetivo para la Política de Cohesión, que tiene como propósito ayudar a las regiones con problemas de despoblación.

Como se puede observar, en este recorrido histórico de la creación de la Cohesión, hay una evolución desde la idea inicial de una unión asentada sobre intereses económicos hacia un desenlace final de conseguir una unión política. Esta unión política que se ha conseguido ha sido gracias a la capacidad de sobrepasar los objetivos estrictamente económicos y observar las necesidades a las que se estaba enfrentando la UE, debido a la adhesión de los demás países. Además de poder ver los beneficios y las facultades que traería consigo disponer de una política de cohesión común.

3.2 El reconocimiento constitucional de la cohesión.

3.2.1. En el Tratado de Roma

El Tratado de Roma se firmó en 1957 y entró en vigor el 1 de Enero de 1958. Mediante este Tratado se constituyó la Comunidad Económica Europea (CEE). En aquel momento aún no existía ninguna referencia a la Cohesión. Puede ser porque el grado de homogeneidad de los países integrantes no daba lugar a dudas en este aspecto, o porque la integración de los países no es el mismo que hay hoy día²⁰. En aquel entonces eran 6 Estados que formaban la CEE y hoy son 28 los países que forman parte de la Unión Europea.

La política de cohesión concebida como política comunitaria aparece muy tarde en el Tratado de Roma. Se le da importancia y se integra como uno de los objetivos y finalidades de la Unión en el año 1975. En ese año se aprueba el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) que es apoyado por el artículo 235 del Tratado de la CEE.

El Tratado de Roma pone en funcionamiento el Fondo Social Europeo (FSE) para apoyar la política social y agrícola. Se crea en virtud del art. 123 del Tratado de Roma con el objetivo de mejorar el empleo y ayudar así a generar un mejor nivel de vida. Otras de las finalidades de la creación del FSE fue la mejoría de la movilidad geográfica de los trabajadores y mejorar el acceso al trabajo para las personas de la Comunidad Europea.

En 1962 se crea el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Este fondo se crea en virtud del art. 39 del Tratado, que establece los objetivos de la política agrícola que según este artículo son: *“garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura”*.

En el Tratado de Roma las menciones a la necesidad de una política regional son muy escasas, pero por el solo hecho de poner en relieve los desequilibrios económicos entre las regiones, es un paso para reconocer la necesidad de una política regional dentro de la Comunidad Europea. El Tratado de Roma se centra más en una política de crecimiento sin tener en cuenta la equidad regional.

²⁰ CARRASCO MORALES, E., *La cohesión económica y social en la Unión Europea*. Madrid, en Colección Estudios. 2000, págs. 104 y ss.

3.2.2 La cohesión en el Acta Única Europea

El 17 de Febrero de 1986 se firma el Acta Única Europeo (AUE). Fue firmada por la Republica Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Portugal y España. El 28 de Febrero de 1986 la firmaron también Grecia, Italia y Dinamarca. Entró en vigor el 1 de Julio de 1987, una vez ratificada por todos los Estados miembros. El Acta Única Europea modifica el Tratado de Roma de 1957. Con la creación del Acta Única Europeo se presenta por primera vez la Cohesión Económica y Social. En virtud del art. 23 del AUE se añade al Tratado de la CEE un título V con nuevos artículos, específicamente los artículos 130 A al 130 E.

El artículo 130 A viene estableciendo lo siguiente: *“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, esta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social”*

“La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas”

El Acta Única Europea reconoce la necesidad de enmendar los desequilibrios regionales y reconoce la insuficiencia de los instrumentos para reducir dichos desequilibrios. Se requiere así fortalecer la cohesión económica y social, pues el AUE tiene como intención el establecimiento de un mercado único, con todo lo que ello conlleva. Se estaría enfrentando a la posibilidad de que los desequilibrios pudiesen aumentar en vez de disminuir. Por ello se insiste en reforzar la política de cohesión. El art. 130 B²¹ del AUE reconoce de forma clara que, para lograr un mercado interior, es imprescindible que la política de cohesión logre disminuir las desigualdades regionales que la formación del mismo (mercado único) puede originar. Es importante destacar que el sostén a la política de cohesión económica y social es un objetivo de la Comunidad, entendido como entidad supranacional.

²¹ ART. 130 B AUE. *„Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130A. Al desarrollar las políticas comunes y el mercado interior se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130A y en el artículo 130C, participando en su consecución. La Comunidad apoyará dicha consecución con la acción que le va a cabo por medio de los Fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección "Orientación", Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional), del Banco Europeo de Inversiones y de los otros instrumentos financieros existentes”*

El artículo 130 D del AUE pone de manifiesto cuales serán los instrumentos para conseguir todos estos objetivos, así dicho artículo establece: *“Desde la entrada en vigor del Acta Única Europea, la Comisión presentará al Consejo una propuesta global encaminada a introducir en la estructura y en las normas de funcionamiento de los Fondos existentes con finalidad estructural las modificaciones que fueren necesarias para precisar y racionalizar sus funciones, a fin de contribuir a la consecución de los objetivos enunciados en los artículos 130A y 30C, así como a mejorar su eficacia y a coordinar entre sí sus intervenciones y con las de los instrumentos financieros existentes. El Consejo decidirá, por unanimidad, sobre dicha propuesta en el plazo de un año, previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social”*. Con la reforma del 1 de Enero de 1989 se cambian los principios sobre lo que se asienta la CE. Ahora se centra sobre unos principios de cooperación, coordinación, conexión etc.. Esto se logra estableciendo objetivos concretos y medios para conseguirlo.

Así para finalizar, se puede decir que el AUE empiezan a sentar la base y a caminar hacia una Unión Europea, cuyo objetivos principales son: lograr un mercado único y la cohesión económica y social. Estos dos objetivos, mas que alejarnos de la finalidad nos acerca, porque las diferencias socioeconómicas existentes entre la regiones se pueden reducir solo en el ámbito de un crecimiento general, teniendo como apoyo un mercado único donde sea posible la libre circulación de bienes y servicios, personas y capitales.

3.2.3 La cohesión en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Ámsterdam.

En el Acta Única Europea, la cohesión económica y social se establecía como una actuación para poder afrontar las repercusiones negativas que pudiera producir la implantación de un mercado único en el seno de la Comunidad. Ahora bien, en el Tratado de la Unión Europea la cohesión plantea, como uno de los objetivos primordiales, superar las dificultades a las que se enfrentan los Estados y regiones más desfavorecidas y conseguir el paso a una Unión Económica y Monetaria. Así viene establecido en el artículo 2²² del TUE.

²² Art. 2 del Tratado de Maastricht *„La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3 A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”*

Desde los acuerdos de Maastricht la política de cohesión obtiene una atención especial, ya que se posiciona como una finalidad principal de la Comunidad.

El tratado de la Unión Europea fue firmado en Maastricht el 7 de Febrero de 1992. Dedicados a la Cohesión los artículos 130 A - 130 E, donde se desarrolla la acción de la Comunidad Europea en relación con la de política de cohesión. En el artículo 130 B del TUE se establece que la política de cohesión se tendrá que someter a evaluaciones periódicas. La Comisión será la encargada de presentar, cada tres años, informes al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los progresos en el seno de la política de cohesión y sobre los medios a través de los cuales se han logrado. Es decir, exponer como los fondos estructurales han contribuido para lograr sus objetivos. Este Tratado reitera la importancia de los Fondos estructurales (FEDER, FSE, y FEOGA) para conseguir los objetivos que se citan en el artículo 130 A²³.

Otro de los actos importantes conseguidos por el Tratado de la Unión Europea es la creación del Fondo de Cohesión²⁴. La finalidad de este Fondo es ayudar económicamente a los Estados menos desarrollados para financiar proyectos de infraestructura de transporte, proyectos de educación, de salud y medio ambiente.

El Tratado de la Unión Europea, llevado a cabo en Maastricht, supone un importante avance en la política de cohesión económica, social y territorial. Se pone de manifiesto la voluntad de acabar con las grandes diferencias entre los Estados de la Unión. Para alcanzar un buen resultado de cohesión es preciso que en los Estados más pobres se produzca un crecimiento que supere la media de la Comunidad.

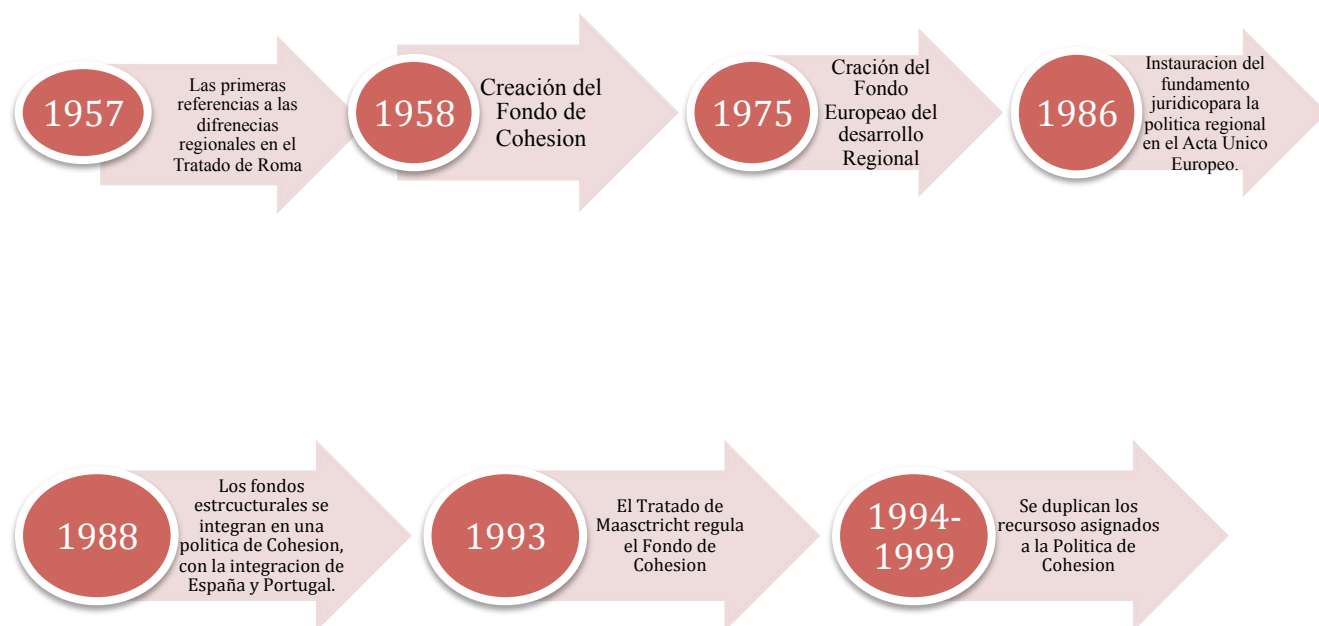
Por último, para concluir este recorrido sobre los Tratados de la UE, hay que mencionar que el Tratado de Ámsterdam se firmó el 2 de Octubre de 1997. Mediante este

²³ Objetivos enunciados en el art.130 A Tratado de Maastricht de 1992. “*La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.*”

²⁴ Artículo 130 D TUE “*El Consejo establecerá con arreglo al mismo procedimiento, antes del 31 de diciembre de 1993, un Fondo de cohesión, que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte.*”

Tratado se modifican los Tratados anteriores. Se respecta lo que hasta ahora se establecía sobre la cohesión, con algunas variaciones de redacción. Los artículos 130 A - 130 E del TUE se corresponden en este Tratado a los artículos 158 a 162. El Tratado de Ámsterdam alega una vez más la importancia de la cohesión en el marco de la integración Europea.

En este esquema se puede observar, de una forma más simple, la evolución que ha experimentado la política de cohesión desde sus inicios hasta el momento real de su reconocimiento por los Tratados de la Unión Europea.



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Europea.²⁵

²⁵ Informe publicado por la Comisión Europea "Una introducción a la política de Cohesión de la Unión Europea", Junio de 2004.

4. LOS OBJETIVOS DE LA COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL

La Unión Europea a través de la política de cohesión persigue disminuir las diferencias existentes entre las regiones, buscando un desarrollo armonioso equilibrado y sostenible. La política comunitaria está encaminada a disminuir diferencias de renta, de riqueza, diferencias sociales etc. Las áreas de atención preferente son los Estados y las regiones que no alcancen un determinado nivel de renta. Son zonas problemáticas, como pueden ser las zonas rurales, zonas de montañas, las que padecen desventajas naturales, las de escasa densidad de población, las zonas industriales que se ven afectadas por la crisis y por la reconversión y también las zonas transfronterizas.

Desde un punto de vista social, la política se centra especialmente en fomentar las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica de los trabajadores de la UE. Pero la mayor parte de la política de cohesión es de carácter regional, ya que esta engloba la mayor parte de proyectos y de programas de la cohesión.

La Comisión Europea en sus informes, establece que los objetivos de la política regional son fomentar la creación de empleo, la competitividad de las empresas, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y mejorar la calidad de vida de los europeos²⁶. Para conseguir llevar a cabo estos objetivos se ha creado la Estrategia Europa 2020²⁷, que se vincula con el periodo de programación 2014-2020 para actuar coordinadamente y conseguir alcanzar los objetivos propuestos. La estrategia Europa 2020 es un documento creado por la Comisión Europea, encaminado a conseguir el mayor crecimiento posible dentro de Europa tanto a nivel general, como a nivel particular para cada uno de los Estados miembros. La Estrategia Europa 2020 tiene fijados principalmente tres objetivos: un crecimiento integrador, un crecimiento sostenible y un crecimiento inteligente. A partir de estos tres grandes objetivos, la Comisión propone otros objetivos que se han de alcanzar hasta el año 2020 y en torno a cuales ha de girar los proyectos e inversiones de los fondos de la UE. Estos objetivos son: el empleo: conseguir trabajo para el 75% de las

²⁶ COMISIÓN EUROPEA, *La política de inversión principal de la UE*. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/investment-policy/

²⁷ ESTRATEGIA EUROPA 2020. Señala el crecimiento inteligente, sostenible e integrador como forma de superar las deficiencias estructurales de la economía europea, mejorar su competitividad y productividad y sustentar una economía social de mercado sostenible.

personas que se encuentran entre 20 y 64 años; I+D, invertir el 3% de PIB en I+D; cambio climático: disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero, conseguir que el 20% de las energías provengan de fuentes renovables; educación: conseguir que el porcentaje de abandono escolar sea inferior al 10%, conseguir que un 40% de personas entre 30 y 34 años obtengan estudios superiores; pobreza y exclusión social: conseguir un mínimo de 20 millones de personas menos en situación o riesgo de exclusión social²⁸.

La política de cohesión tiene como gran objetivo el equilibrio territorial. Debido a ello es necesario establecer unos objetivos de organización y de gestión de los Fondos estructurales²⁹.

Los tres grandes principios sobre los que se crearon los Fondos estructurales en 1988 son:

- una buena coordinación de las políticas regionales de los Estados Miembros.
- implicar las restantes políticas comunitarias.
- intervenir con medios financieros en las regiones.

Junto al establecimiento de estos objetivos, también se ha de fijar que fondos financiarán o cofinanciarán cada uno de los objetivos, los criterios para determinar a qué territorios se van a dirigir esos fondos y también el ámbito territorial al que se aplicará.³⁰

Está claro que en los diferentes periodos de programación la política de cohesión tiene objetivos o prioridades diferentes, pero los objetivos generalmente están encaminados a tres finalidades básicas: *desarrollo*, ayudando a las regiones más necesitadas; *competitividad*, poniendo énfasis en las zonas industriales; y *empleo*, fomentando la creación de empleo.

De este modo se puede decir los objetivos primarios de los fondos estructurales son:

- objetivos de convergencia: se centra en producir unas condiciones y unos hechos que conduzcan a una convergencia real dentro de la UE, es decir que la renta per cápita de los países llegue a aproximarse.
- objetivos de competitividad y empleo: impulsar un cambio económico, mediante los programas de desarrollo y la innovación. Crear nuevos puestos de trabajo fomentando la

²⁸ “La unión europea y su política de cohesión” en, Página oficial EDUSI Huelva PVP, pág. 4-6. Recuperado de www.huelva.es/portal/es/paginas/edusi-huelva-pvps

²⁹ Los Fondos Estructurales son unos fondos con el fin de apoyar la cohesión económica, social y territorial y alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020 de la Unión Europea (UE) para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/structural_cohesion_fund.html?locale=es

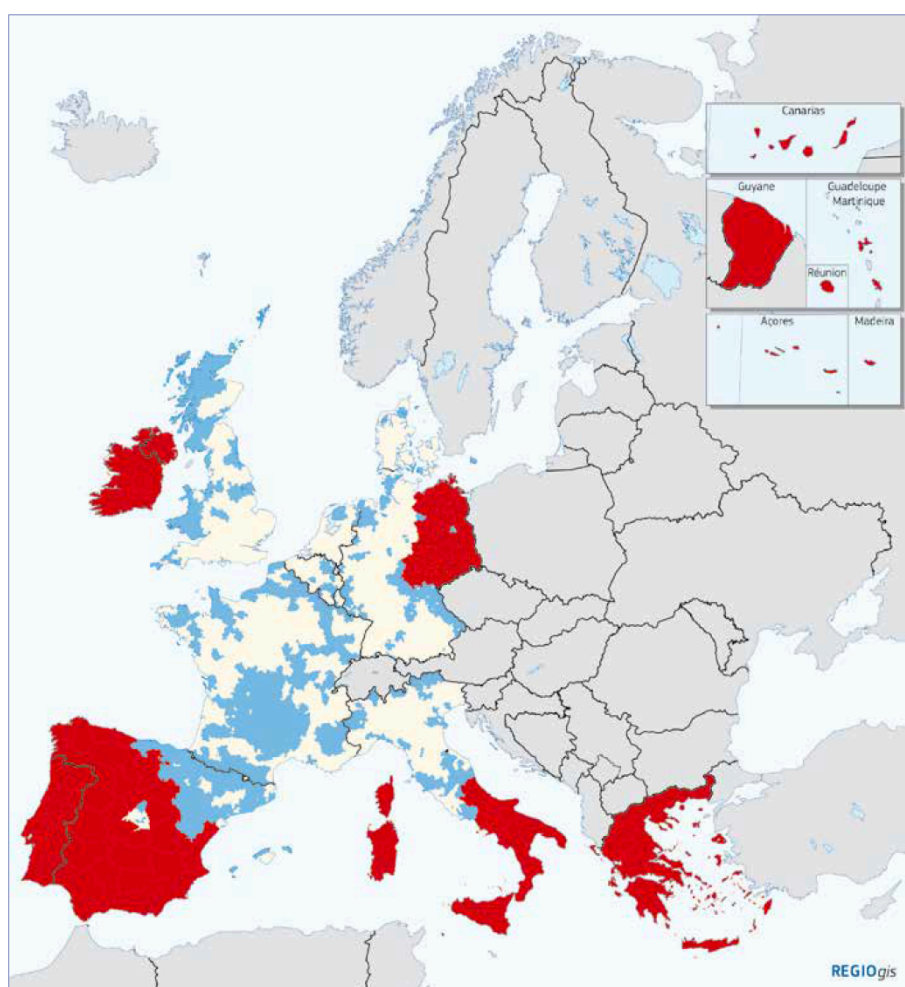
³⁰ AÑOVEROS TERRADE, B., BACHES OPI, S., BRUNET I CID, F. *Las Políticas de la Unión Europea en el Siglo XXI*, BOSCH RDI TOR, España 2017.

creación de empresas. Apoyar e incentivar la protección del medio ambiente. También se plantea conseguir un cambio en la mano de obra, es decir adaptarla a los nuevos tiempos invirtiendo en recursos humanos, que ayudan a conseguir mejores puestos de trabajo.

-cooperación territorial en la UE: aumentar la cooperación transfronteriza y la cooperación transnacional.

4.1 Objetivos cumplidos durante los 30 años de cohesión.

A. Periodo 1989-1993



- Regiones menos desarrolladas (objetivo 1): el 25 % de la población y el 64 % de los fondos
- Otras regiones subvencionables

Fuente: Panorama 64, Informe de la Comisión Europea.³¹

³¹ COMISIÓN EUROPEA, *Panorama 64, "Política de Cohesión: 30 años invirtiendo en el futuro de las regiones europeas"*. Pág.40, 2018.

Durante el periodo de 1981 y 1986 con la adhesión de Grecia, España y Portugal a la UE las diferencias entre los Estados miembros han aumentado de manera significativa.³² En 1988 se produjo un suceso sustancial para la política de cohesión. La Comisión Europea decidió aumentar el presupuesto dirigido a esta política. En junio de ese mismo año el Consejo Europeo elabora el primer Reglamento que acoge los fondos estructurales. Con esta decisión se producen acontecimientos clave que marcan un antes y un después en el seno de la cohesión. Se toman decisiones como la de concentrarse en regiones y zonas más necesitadas y atrasadas, se elaboran los planes plurianuales y se implica a los socios locales y regionales.

El total del presupuesto de los fondos estructurales fue de 69.000 millones de euros³³. Esto supone un 25% del Presupuesto total de la UE y un 0.3% del PIB total de la Unión Europea.

En esta época se produce un incremento del PIB del 3% en las regiones menos desarrolladas, denominadas objetivo1, respecto de la media de la UE. Se da lugar a 600.000 puestos de trabajo en España, Grecia, Irlanda y Portugal. En cuanto a las ayudas económicas, 470.000 PYMES recibieron ayuda en la regiones del objetivo 2. Respecto de los recursos humanos, 917.000 personas recibieron formación en la Unión Europea.

Los principales países beneficiarios de todo lo mencionados fueron:

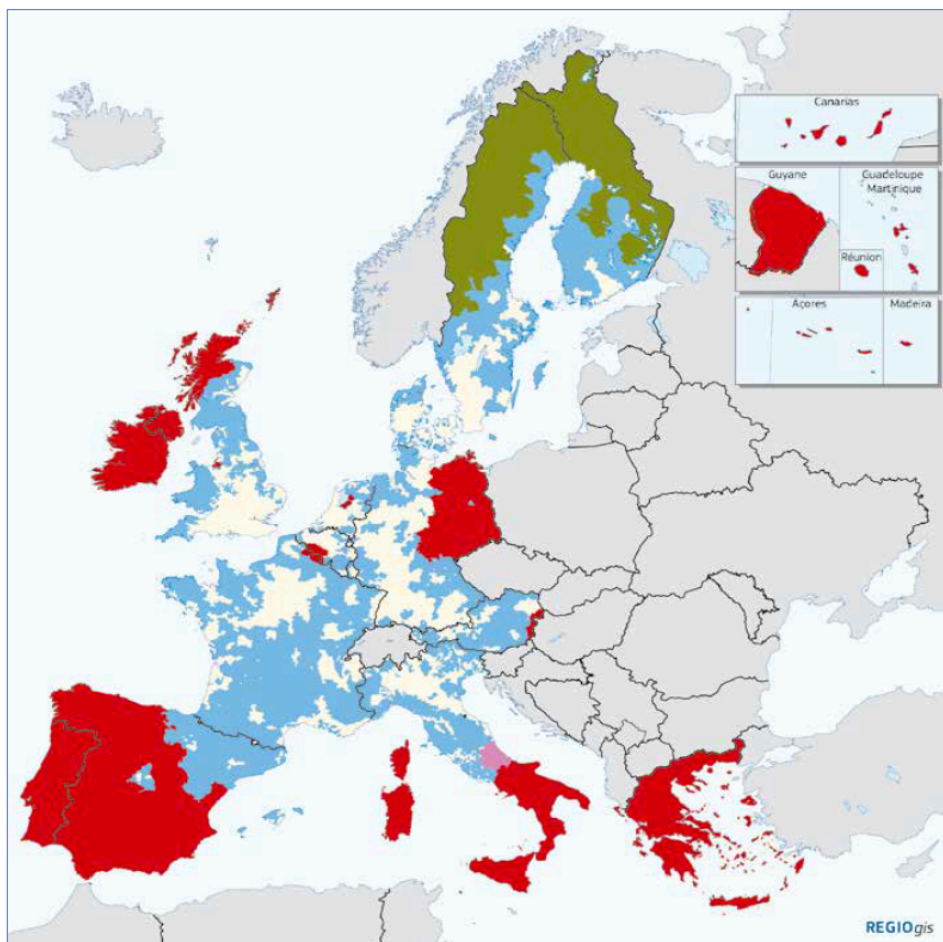
- España con 14.200 millones de EUR
- Italia con 11.400 millones de EUR
- Portugal con 9.200 millones de EUR
- Grecia 8.200 millones de EUR³⁴

³² AÑOVEROS TERRADE, B., BACHES OPI, S., BRUNET I CID, F. *Las Políticas de la Unión Europea en el Siglo XXI*, BOSCH RDITOR, pág. 468, España 2017.

³³ LANDABURU, E., "Política regional comunitaria y cohesión económica y social: el valor añadido de la solidaridad europea". En Situación, págs. 61-70.

³⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Panorama 64*, "Política de Cohesión: 30 años invirtiendo en el futuro de las regiones europeas", 2018, pág. 42.

B. Periodo 1994-1999



- Regiones menos desarrolladas: el 24,6% de la población de la UE y el 68% de los fondos
- Ayuda transitoria: Abruzzi (del 1 de enero de 1994 hasta el 31 de diciembre de 1996)
- Zonas escasamente pobladas del norte
- Otras regiones subvencionables

Fuente: Panorama 64, Informe de la Comisión Europea³⁵

Se consolidan los beneficios y se produce un doble esfuerzo para financiar este nuevo periodo. Se duplican los recursos anuales y llega a suponer una tercera parte del presupuesto de la UE. Este nuevo periodo, también, se caracteriza por la ampliación de la Unión, ya que se adhiere a ella, el 1 de Enero de 1995, Austria, Finlandia y Suecia. En esa época Finlandia y Suecia tenían territorios con una población muy baja, por lo que se añade un nuevo objetivo

³⁵ COMISIÓN EUROPEA, *Panorama 64, "Política de Cohesión: 30 años invirtiendo en el futuro de las regiones europeas"*, 2018, pág.42.

destinado a ofrecer ayudas a los territorios más despoblados de los nuevos países integrantes en la UE³⁶.

Este periodo también se caracteriza por un mayor apoyo de la Unión Europea ya que el presupuesto total de los fondos estructurales y de cohesión fueron de 168.000 millones de EUR, que equivale a una tercera parte del presupuesto total que poseía la UE y un 0,4% del PIB de la UE.

Se produce un incremento del PIB en los siguientes países:

- Portugal un 4,7%
- Nuevos Estados federados alemanes un 3,9 %
- Irlanda un 2,8 %
- Grecia un 2,2 %
- España un 1,4 %
- Irlanda del Norte un 1,3 %

En relación al empleo se da lugar a la creación de 700.000 puestos de trabajo. Se ayudaron a 800.000 PYMES. En cuanto a la infraestructura, se construye o se mejora 35.948 Km de carretera y autopista.

Los principales países que se beneficiaron de los presupuestos de la Cohesión fueron:

- España 42 400 millones EUR
- Alemania 21 800 millones EUR
- Italia 21 700 millones EUR
- Portugal 18 200 millones EUR
- Grecia 17 700 millones EUR
- Francia 14 900 millones EUR³⁷

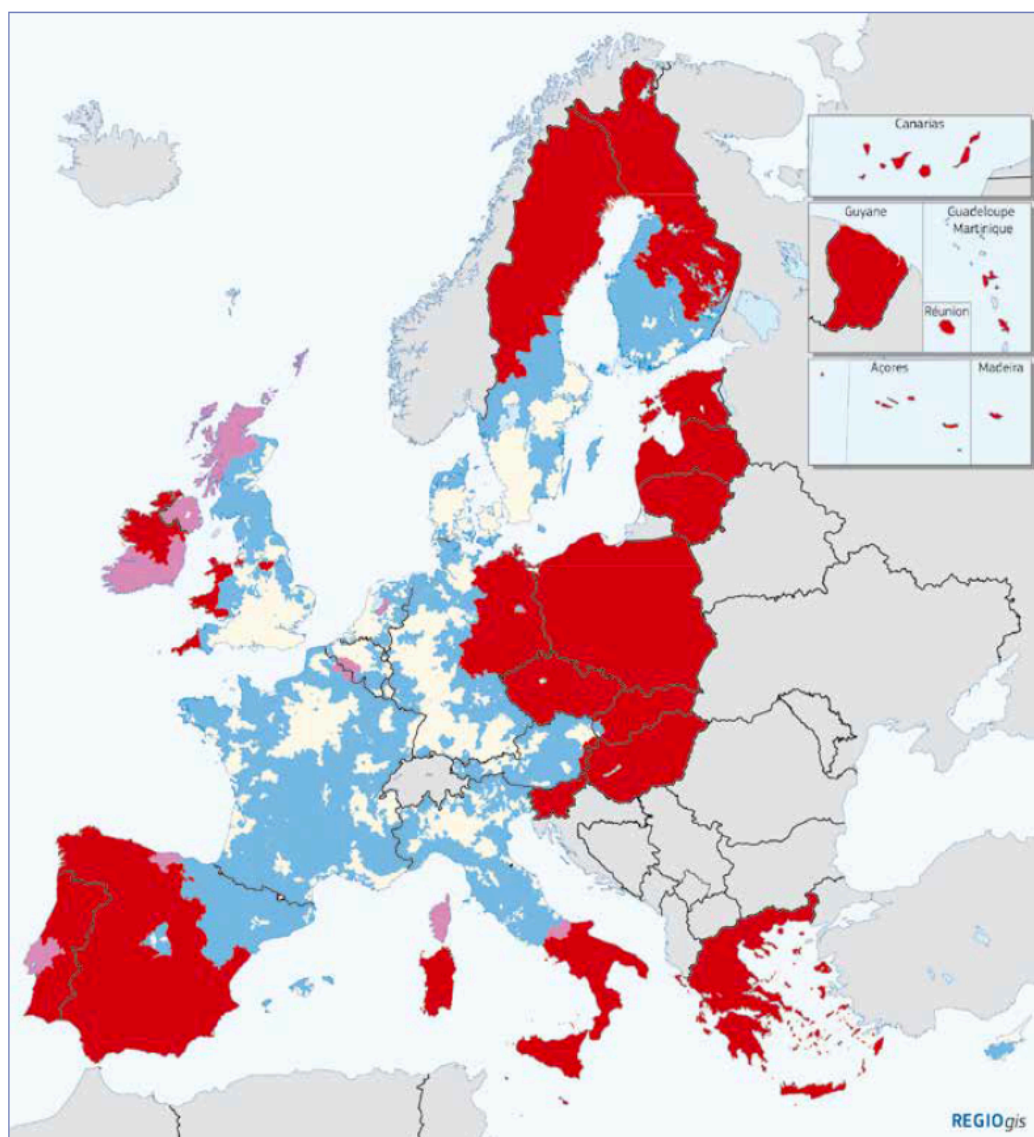
Para proceder a repartir los créditos estructurales entre los distintos estados de la UE, la Comisión ha desarrollado unos indicativos, teniendo en cuenta una serie de criterios como el nivel de prosperidad de un estado nacional y regional, la población de las regiones, problemas estructurales teniendo en cuenta el empleo, la inserción social de los jóvenes así

³⁶ GARRIDO YSERTE, R., MANCHA NAVARRO, T., CUADRADO ROURA, J.R., “*La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo*” en Investigaciones Regionales, págs. 239-266. Sección Política Regional Europea.

³⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Panorama 64, “Política de Cohesión: 30 años invirtiendo en el futuro de las regiones europeas”*. Pág.43, 2018.

como la inserción de las personas expuestas a la exclusión del mundo laboral³⁸.

C. Periodo 2000-2006



- Regiones menos desarrolladas (objetivo 1): el 37 % de la población y el 71,6% de los fondos
- Ayuda transitoria (eliminación gradual)
- Otras regiones subvencionables

Fuente: Panorama 64, Informe de la Comisión Europea³⁹

El Consejo Europeo decidió, en marzo de 1999, conceder un presupuesto de 213.000

³⁸ LANDABURU, E., "Política regional comunitaria y cohesión económica y social: el valor añadido de la solidaridad europea". En Situación, pág. 61-70

³⁹ COMISIÓN EUROPEA, Panorama 64, "Política de Cohesión: 30 años invirtiendo en el futuro de las regiones europeas". Pág.42, 2018.

millones de EUR a la política de cohesión, para los quince Estados que formaban parte de la UE en ese momento. Pero además de esta cantidad, también se asignó 22.000 millones de Euro, como cantidad adicional para los nuevos países que se integraron en el periodo de 2004-2006.

En el año 2004 con la adhesión de 10 nuevos países a la UE, se produjo un crecimiento de la población del 20%, pero el PIB solo aumentó un 5%. Con estas incorporaciones las desigualdades entre los países se hizo mucho más visible e incrementó en gran medida.

Las diferencias eran mayores sobre todo en materia de empleo e ingresos económicos, por lo que el interés político y las necesidades económicas se desplazan hacia los países situados al Este del Continente, que como se puede observar son los más necesitados⁴⁰.

En este nuevo marco de programación, se dio lugar a 570.000 empleos en las regiones menos desarrolladas, que forman parte del objetivo 1 propuesto por la Comisión, de los cuales 160.000 puestos de trabajo se dieron en los diez nuevos países que se integraron en la UE y 730.000 empleos en otras regiones subvencionables del objetivo 2.

En cuanto a la financiación que se ofreció, supone un tercio del total del presupuesto de la UE y un 0,4% del PIB del total de la UE.

Los países que más beneficiaron de los presupuestos de la Política de cohesión fueron:

- España 56 300 millones EUR
- Alemania 29 800 millones EUR
- Italia 29 600 millones EUR
- Grecia 24 900 millones EUR
- Portugal 22 800 millones EUR
- Reino Unido 16 600 millones EUR
- Francia 15 700 millones EUR⁴¹

Otro acontecimiento importante en este periodo de programación, fue la creación por parte de la Comisión Europea, de un informe denominado Agenda 2000. En este documento se presentan unas perspectivas financieras para poder hacer frente a la ampliación de la UE, ya que esta ampliación supuso tanto un reto financiero como económico. Financiero, porque los nuevos países integrantes disponían de una capacidad de contribución muy limitada y

⁴⁰ GARCÍA NICOLÁS, C., & MURRILLO CRISTINA, E. " *Del principio de convergencia al principio de competitividad: Los territorios de la Unión Europea* " en EQUALITAS, 2016.

⁴¹ COMISIÓN EUROPEA, *Panorama 64, "Política de Cohesión: 30 años invirtiendo en el futuro de las regiones europeas"*. 2018, pág.42.

económico, porque tenían un retraso relativo respecto del resto de los países de la UE, aunque no muy lejos de los que tuvo España, Portugal o Grecia cuando se adhirieron a la UE.

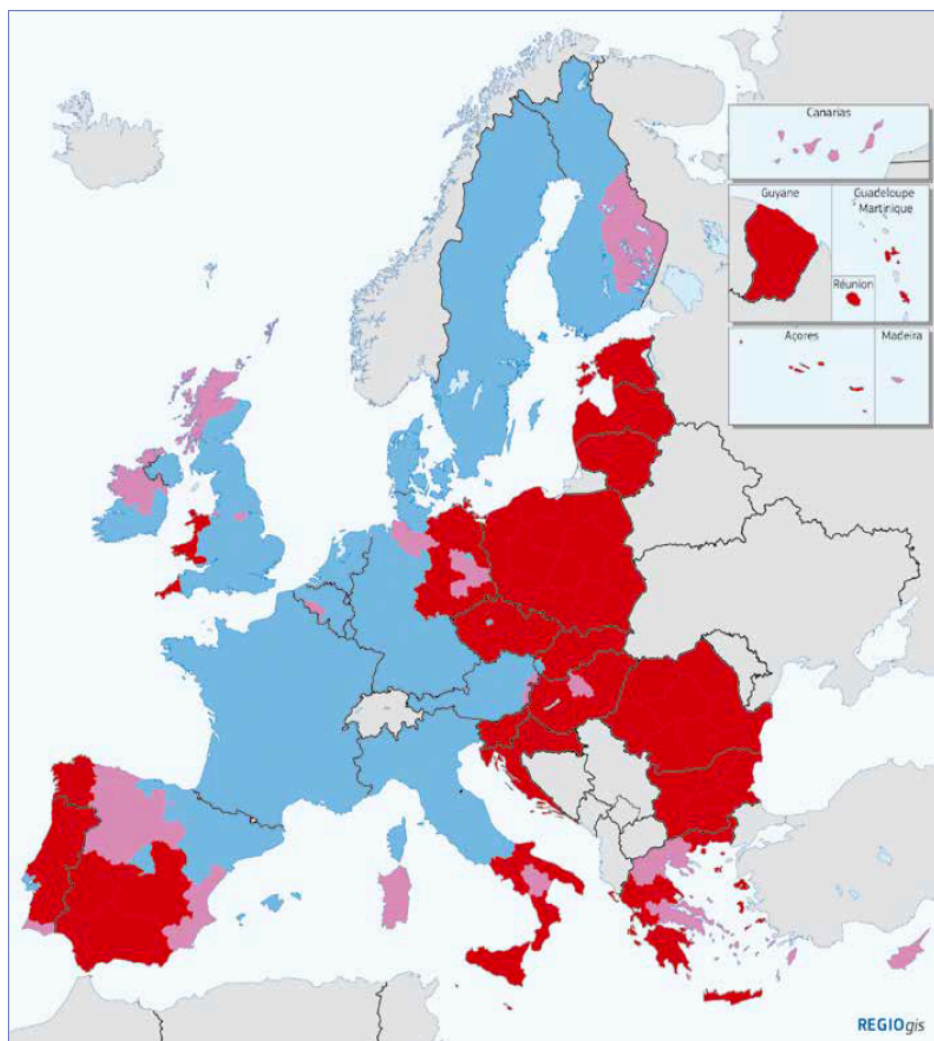
La Agenda 2000 se preocupaba de ofrecer ayuda de cara a la adhesión y ayuda para mantener el esfuerzo de cohesión económica y social⁴².

Para concluir este marco de programación se ha de decir que la cohesión se sitúa como un elemento esencial para lograr la competitividad en las regiones más desarrolladas, pero también la que se va consiguiendo en los países menos desarrollados. En este periodo 2000-2006 se invirtió en la política de cohesión el 33% del presupuesto de la UE, pero también se enfrentó a un importante acontecimiento que fue la adhesión de 10 nuevos Estados, lo que supuso crear cambios en el modelo de programación. Pero con estos acontecimientos se pudo observar una vez más el imprescindible papel de la política de cohesión, que se concentró en mejorar las infraestructuras y ayudar a la competitividad de las empresas⁴³.

⁴² GARRIDO YSERTE, R., MANCHA NAVARRO, T., CUADRADO ROURA, J.R., *“La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo”* en Investigaciones Regionales, págs. 239-266. Sección Política Regional Europea.

⁴³ FERNÁNDEZ PÉREZ, A., “Principios rectores para el presente sexenio de la política regional y de cohesión europea“. Revista “La ley digital“, 2014, págs. 1-20.

D. Periodo 2007-2013



- Regiones menos desarrolladas: el 35% de la población y el 81,5% de los fondos
- Ayuda transitoria (eliminación gradual)
- Otras regiones subvencionables

Fuente: Panorama 64, Informe de la Comisión Europea⁴⁴

En este periodo de programación los objetivos de la cohesión se centran en el crecimiento y en la formación de empleo, así la política de se enfoca en alcanzar un desarrollo económico y social de forma equilibrada, apoyando el crecimiento sostenible de los Estados y de las regiones y fomentando la creación de puestos de trabajo⁴⁵.

⁴⁴ COMISIÓN EUROPEA, *Panorama 64, "Política de Cohesión: 30 años invirtiendo en el futuro de las regiones europeas"*, pág.46, 2018.

⁴⁵ PEÑA VÁZQUEZ, R., BONNET ESCUELA, M., "El nuevo marco de actuación de la unión europea en materia de cohesión económica y social para el periodo 2007-2013" en *Anales de la Facultad de Derecho, Universidad de la Laguna*, págs. 43-58, 2007.

Se produce otra ampliación en la UE para dar lugar a la incorporación de Bulgaria, Croacia y Rumania. Ahora la UE está formada por 27 Estados y casi todos los nuevos Estados con necesidades de apoyo financiero, por lo que la cohesión se enfrenta a una conciliación de los recursos presupuestarios.⁴⁶ Así el Reglamento (CE) núm.1083/2006, en su artículo 3 hace mención a ello *“Las diferencias económicas, sociales y territoriales, tanto regionales como nacionales, se han acentuado en la Unión Europea ampliada. En consecuencia, es necesario incrementar las acciones a favor de la convergencia, la competitividad y el empleo en toda la Comunidad”*

Este marco plurianual se caracteriza por tres circunstancias esenciales: se incluyen todas la regiones para beneficiar de los fondos (es decir todas las regiones pueden recibir fondos), hay una concentración en todos los Estados de la UE y una concentración en los Estados más necesitados o más pobres (que va a suponer la designación del 81% del presupuesto total de la política de cohesión) y por último se produce un cambio para fomentar el empleo y el crecimiento. En muchos Estados miembros la financiación de la cohesión es la principal fuente de inversión que llega a suponer hasta un 57%.

En esta nueva etapa se produce un gran aumento de la financiación de la UE para la política de cohesión. El presupuesto total de lo fondos estructurales y de cohesión fue de 347.000 millones de EUR, de los cuales 278.000 millones destinados a fondos estructurales y 70.000 millones dirigidos al Fondo de Cohesión que se centra en el crecimiento económico y en el empleo⁴⁷. Toda la financiación supone un 35,7% del presupuesto total de la UE y un 0,38% de PIB.⁴⁸

Los objetivos de los Fondos estaban concentrados en tres categorías:

- *convergencia*: estimular el crecimiento de las regiones y Estados menos desarrolladas para que sus niveles de renta se aproximen al de la media europea. Los principales instrumentos de financiación para conseguir estos objetivos fueron el FEDER, el FSE y el FC
- *competitividad regional y empleo*: aumentar la competitividad y el atractivo de las regiones,

⁴⁶ GARRIDO YSERTE, R., MANCHA NAVARRO, T., CUADRADO ROURA, J.R., *“La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo”* en Investigaciones Regionales, págs. 239-266. Sección Política Regional Europea.

⁴⁷ FERNÁNDEZ PÉREZ, A., *“Principios rectores para el presente sexenio de la política regional y de cohesión europea”*. Revista *“La ley digital”*, 2014, págs. 1-20

⁴⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Panorama 64, “Política de Cohesión: 30 años invirtiendo en el futuro de las regiones europeas”*, pág. 47, 2018.

así como su nivel de empleo, mediante cambios económicos y sociales mejorando la inversión en el capital humano y en la innovación. El FEDER y el FSE son los fondos que principalmente financian estos objetivos.

-cooperación territorial europea: conseguir un desarrollo equitativo y equilibrado en todo el territorio de la UE, mejorando la cooperación transfronteriza mediante iniciativas locales y regionales, fortaleciendo la cooperación transnacional por medio de actuaciones ligadas a conseguir a las prioridades establecidas por la Comunidad, y fortaleciendo la cooperación interregional⁴⁹. El FEDER se ocupa de financiar el objetivo de cooperación territorial.

Los objetivos alcanzados en este periodo en materia de empleo, fue la creación de 1 millón de puestos de trabajo. En cuanto a los retos comunes entre los Estados, mediante los programas transfronterizos, se dio lugar a la creación de más de 6 800 proyectos. Se ayudaron a 400.000 PYMES con inversiones directas y 121 400 empresas recibieron ayuda financiera. En materia de infraestructura, se ayudó a 6 millones de personas para recibir suministros de agua potable.

Los principales países a los que subvencionaron fueron:

- Polonia 67 300 millones EUR
- España 35 200 millones EUR
- Italia 28 800 millones EUR
- República Checa 26 700 millones EUR
- Alemania 26 300 millones EUR
- Hungría 25 300 millones EUR
- Portugal 21 500 millones EUR
- Grecia 20 400 millones EUR⁵⁰

⁴⁹ PEÑA VÁZQUEZ, R., BONNET ESCUELA, M., “El nuevo marco de actuación de la unión europea en materia de cohesión económica y social para el periodo 2007-2013” en Anales de la Facultad de Derecho, Universidad de la Laguna, págs. 43-58, 2007.

⁵⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Panorama 64*, “Política de Cohesión: 30 años invirtiendo en el futuro de las regiones europeas”, pág.47, 2018.

5. LOS MEDIOS DE FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Los recursos financieros⁵¹ de los que dispone la UE para conseguir los objetivos fijados en la cohesión económica y social son, por una parte los fondos estructurales: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Fondo Social Europeo (FSE) y por otra el Fondo de Cohesión. Además, estos instrumentos financieros pueden actuar en coordinación con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y con el Fondo Europeo de Pesca (FEP), que se encuentran integrados dentro de la Política Agrícola Común (PAC) y la Política Común de la Pesca (PCP), respectivamente; y también con otros instrumentos financieros como son el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI)⁵².

5.1 Fondos estructurales y de inversión.

Los principales fondos de los que se sirve la Unión Europea para financiar la cohesión, son los fondos con finalidad estructural⁵³. Estos están integrados por: el Fondo social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Teniendo en cuenta el artículo 158 del Tratado Constitutivo de la UE, que prevé que para reforzar la cohesión económica y social, la Comunidad tiene como objetivo reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones y el retraso de las regiones más desfavorecidas, incluidas las zonas rurales, y que el artículo 159 establece que dichos objetivos se logren con la ayuda de los fondos con finalidad estructural («Fondos estructurales»), del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y de los demás instrumentos financieros⁵⁴, podemos afirmar que estos fondos son los principales instrumentos de los que se pueden servir la UE para luchar contra las desigualdades existentes entre los territorios europeos.

⁵¹ Los Reglamentos específicos de los fondos son: el Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (nº 1301/2013); el Reglamento del Fondo Social Europeo (nº 1304/2013); el Reglamento del Fondo de Cohesión (nº 1300/2013); el Reglamento del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo rural (nº 1305/2013); y el Reglamento del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (nº 508/2014).

⁵² PEÑA VÁZQUEZ, R., BONNET ESCUELA, M., *“El nuevo marco de actuación de la unión europea en materia de cohesión económica y social para el período 2007-2013”* en Anales de la Facultad de Derecho, Universidad de la Laguna, págs. 43-58, 2007

⁵³ REGLAMENTO (CE) N° 1260/1999 DEL CONSEJO de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

⁵⁴ Artículo 1 del Reglamento nº 1260/1999 del Consejo.

Los fondos estructurales de inversión forman parte del presupuesto general del Estado. Financian proyectos de inversión y actúan en el territorio de la UE a través de las ayudas y los proyectos en los que intervienen. Estos proyectos han de ser cofinanciados con los Estados miembros de la UE.

Los Principales objetivos de los Fondos estructurales son:

- investigación e innovación
- tecnologías digitales
- economía hipocarbónica
- gestión sostenible de los recursos naturales
- pequeñas empresas

Como nota características de los Fondos estructurales hay que mencionar que todos los Estados que integran la UE se pueden beneficiar del FEDER y FSE, reservándose la financiación del Fondo de Cohesión para los países menos desarrollados⁵⁵.

Por petición de la Comisión Europea, el Parlamento y el Consejo han de crear un reglamento general integrado por normas comunes que afectan a los fondos con finalidad estructural y también reglamentos que hacen referencia específica a cada Fondo⁵⁶.

La política de Cohesión tiene establecidos cuatro principios de acción estructural⁵⁷:

1. Concentración: de recursos, de esfuerzo y de gastos. Este principio viene a establecer que la mayor parte de los recursos serán para los países y regiones menos desarrolladas. Los gastos han de repartirse al principio de cada periodo de programación y las inversiones han de suministrarse en función de los objetivos establecidos. En cada periodo de programación se establecen unos objetivos prioritarios y la acción de la cohesión ha de centrarse en torno a ellos⁵⁸.

⁵⁵ LÓPEZ ESCUDERO, M., MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J., *Derecho Comunitario material*, España, 2000.

⁵⁶ REGLAMENTO (CE) N° 1083/2006 DEL CONSEJO 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) n° 1260/1999.

⁵⁷ LANDABURU, E., "Política regional comunitaria y cohesión económica y social: el valor añadido de la solidaridad europea". En Situación, págs. 61-70.

⁵⁸ FERNÁNDEZ PÉREZ, A., "Principios rectores para el presente sexenio de la política regional y de cohesión europea". Revista "La ley digital", 2014, págs. 1-20

2. Programación plurianual: que esté basada en un proceso de cooperación y coordinación de los fondos estructurales y que tengan por finalidad los objetos fijados por la Comisión basados en el análisis y en la planificación siguiendo una estrategia.
3. Cooperación: lleva implícito una estrecha relación entre la Comisión y las entidades competentes de cada Estado a nivel nacional, regional y local. Dicha cooperación puede ampliarse también a otros organismos competentes, como pueden ser las entidades interlocutoras sociales o económicas designados por cada Estado.
4. Adicionalidad: la ayuda que ofrece la Comunidad ha de ser completada por los Estados miembros aportando un valor añadido, es decir se trata de una cofinanciación entre la UE y los Estados miembros. La Comisión Europea negocia con cada Estado el nivel de gasto público que puede subvencionar. Este deberá de mantenerse durante todo el periodo de programación⁵⁹.

Para entender mejor los Fondos, se va a proceder a explicar cada uno brevemente:

a) Fondo Social Europeo (FSE)⁶⁰

Es el principal instrumento utilizado por la UE para financiar y apoyar proyectos relacionados con el empleo. Su finalidad es mejorar y fomentar las oportunidades de empleo y la libre movilidad geográfica de los trabajadores europeos⁶¹.

El art 162 del TFUE recoge los objetivos para los cuales fue creado el FSE⁶². Los objetivos del FSE son ayudar a las personas a obtener mejores puestos de trabajo y con condiciones más justas, ayudar a la adaptación de las nuevas tecnologías, promover la igualdad de género, luchar contra la pobreza, luchar contra la exclusión social etc.

⁵⁹ LANDABURU, E., "Política regional comunitaria y cohesión económica y social: el valor añadido de la solidaridad europea". En Situación, pág. 61-70.

⁶⁰ Regulado mediante el Reglamento del Fondo Social Europeo (nº 1304/2013)

⁶¹ LECARTE, J., KOTODZIEJSKI, M., "La cohesión económica, social y territorial", octubre 2018, en Fichas técnicas de la Unión Europea, recuperado de www.europarl.europa.eu/factsheets/es

⁶² Art 162 TFUE „Para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a la elevación del nivel de vida, se crea, en el marco de las disposiciones siguientes, un Fondo Social Europeo destinado a fomentar, dentro de la Unión, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales“

Para conseguir todos estos objetivos, el FSE cuenta con más de 10.000 millones de EUR al año. Gracias a estas ayudas se mejora las oportunidades de laborales, sobre todo de las personas que tienen más dificultades para acceder a un empleo.

El marco en el que actúa el FSE⁶³, es todo el territorio europeo incluyendo a todos los Estados. Esto es así, porque en todos los territorios se presentan problemas relacionados con el empleo, hasta en las zonas más desarrolladas. Los avances de las nuevas tecnologías y los novedosos tipos de empleo que surgen, dan lugar a problemas de adaptación por ello, el FSE también se dedica a financiar proyectos de formación, que tienen como finalidad apoyar la adaptación de los trabajadores a las nuevas necesidades del mercado. También está pensado para ayudar a los más jóvenes, ayudándolos a conseguir un primer puesto de trabajo. En definitiva, esta dirigido a ayudar a todos aquellos que se encuentran con dificultades para acceder al mundo laboral.

La Comisión Europea junto a los Estados europeos deciden de manera conjunta las prioridades en las cuales van a centrar el uso de sus recursos, es decir la administración del Fondo pertenece a la Comisión.

En cuanto a como se toman las decisiones , el art 163 del TFUE establece: *“La administración del Fondo corresponderá a la Comisión. En dicha tarea, la Comisión estará asistida por un Comité, presidido por un miembro de la Comisión y compuesto por representantes de los Gobiernos, de las organizaciones sindicales de trabajadores y de las asociaciones empresariales”*

b) Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)⁶⁴

Fue creado con la finalidad de corregir los desequilibrios regionales, por lo tanto dispone de programas de inversión que ayudan a reequilibrar las regiones más necesitadas.

El art 176 del TFUE establece sus objetivos *“El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Unión mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive”*

⁶³ Artículo 2 y 3 del Reglamento del FSE.

⁶⁴ Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (nº 1301/2013)

EL FEDER, desde su creación, se he preocupado de desarrollar medios para fomentar el desarrollo de las regiones más retrasadas, con especial atención en las zonas agrícolas y periféricas así como ayudar a las zonas industriales en peligro de declive y contribuir con ayudas en zonas con riesgo de despoblación⁶⁵.

El FEDER puede financiar ⁶⁶:

-Programas, poniendo su atención en una determinada zona y con un plan plurianual. La iniciativa la tiene la UE y el Consejo Europeo tiene la función de aprobar, mediante mayoría cualificada, programas comunitarios. Después, los Estados miembros han de realizar programas de actuación que tendrán que ser aprobados y cofinanciados por la Comisión.

-Proyectos de inversiones, actuando en infraestructuras o actividades industriales.

-Iniciativas de explotación, a través de las cuales se busca posibilidades de desarrollo local mediante la creación de PYMES.

Los objetivos principales del FEDER son los siguientes:

- inversiones en infraestructura del transporte, de telecomunicaciones, medio ambiente y de investigación e innovación.
- ayudas directas a las inversiones realizadas por las empresas (en particular las PYME);
- ayudas a fondos de capital de riesgo y de desarrollo local, para apoyar el desarrollo local y regional así como para favorecer la cooperación entre las ciudades y las regiones.

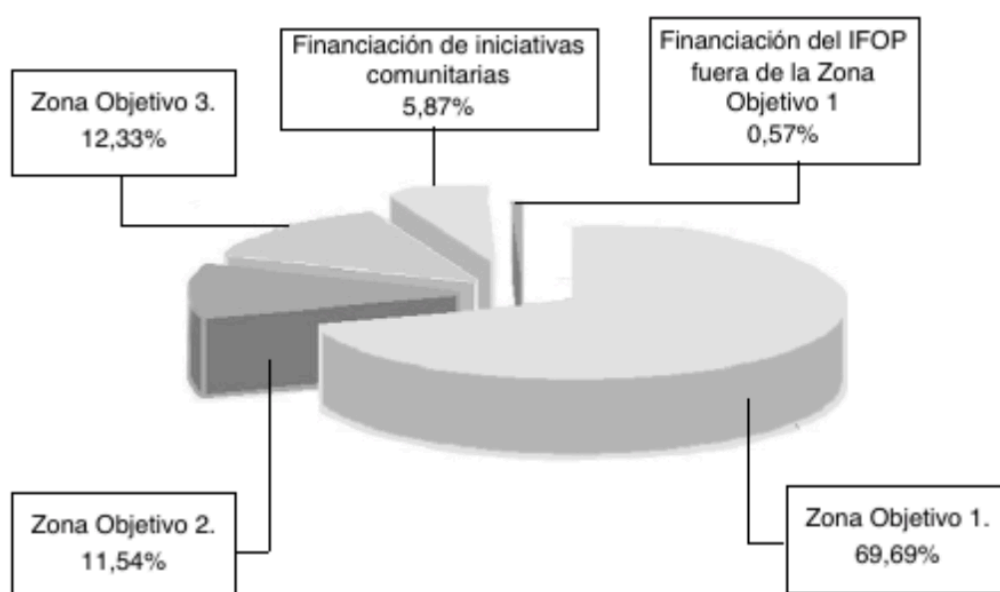
El FEDER es el principal instrumento de financiación de la UE en el seno de la Cohesión. Los recursos asignados al FEDER van a depender de las categorías de las regiones. Teniendo en cuenta los objetivos fijados por le UE, las regiones comunitarias se califican en categorías bajo la forma de “Zonas Objeto”. Para cado periodo de programación se establecen zonas objeto con preferencia de actuación, dependiendo de las necesidades que tienen cada región

⁶⁵ MOLINA IBÁÑEZ, M., RODRÍGUEZ POSE, A., “*El principio de cohesión económica y social y las políticas sectoriales en la CE. Análisis comparativo de la política agrícola común y de la política regional*”. En Boletín de la A.G.E.N, nº 17, págs. 103-125, 1993.

⁶⁶ AÑOVEROS TERRADE, B., BACHES OPI, S., BRUNET I CID, F. *Las Políticas de la Unión Europea en el Siglo XXI*, BOSCH RDITOR, España 2017.

de la UE. Por ejemplo, para el marco de programación 2000-2006 se establecieron tres Zonas Objeto⁶⁷:

1. Zona Objeto 1. Actuaciones destinadas a fomentar el desarrollo de las zonas menos favorecidas.
2. Zona Objeto 2. Actuaciones dirigidas a la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales
3. Zona Objeto 3. Financiación dirigida a facilitar sistemas de educación, formación y empleo.



Fuente: CIREC-Revista Económica Pública, Social y Cooperativa, N° 035^{68 69}

En cada periodo de programación existe un procedimiento de asignación de los recursos financieros del FEDER que está formado por cuatro fases.

Fase 1: En cada región o localidad, las autoridades competentes han de elaborar un Plan de Desarrollo Regional⁷⁰, que se presenta a su vez a las autoridades competentes a nivel nacional para su aprobación.

⁶⁷ DOPACIO ISABEL, C., PALOMO ZURDO, R.J., “La financiación del desarrollo regional europeo: un análisis de la asignación de los fondos FEDER” en CIREC-Revista Económica Pública, Social y Cooperativa, N° 035, Agosto, págs. 128-158, Valencia, España, 20016.

⁶⁸ Distribución de los fondos por zonas Objeto en el periodo 2000-2006.

⁶⁹ DOPACIO ISABEL, C., PALOMO ZURDO, R.J., “La financiación del desarrollo regional europeo: un análisis de la asignación de los fondos FEDER” en CIREC-Revista Económica Pública, Social y Cooperativa, N° 035, Agosto, págs. 128-158, Valencia, España, 20016.

⁷⁰ Los Planes de Desarrollo Regional (PDR) son los documentos que se elaboran al inicio de cualquier programación plurianual. Son elaborados por los Estados-miembros con el fin de determinar los problemas estructurales en las regiones, la estrategia y prioridades de actuación así como los recursos financieros nacionales

Fase 2: Sobre la base de los Planes, la Comisión Europea negocia con cada Estado el “Marco Comunitario de Apoyo”⁷¹, que es un contrato entre los Estados miembros y la Comisión Europea para financiar los proyectos de cada región.

Fase 3: La Comisión ha de aprobar las participaciones hechas en el Macro Comunitario de Apoyo, con la finalidad de conseguir los objetivos planteados en los planes de programación.

Fase 4: En esta fase se procede a conceder los recursos necesarios para el desarrollo de los Programas operativos⁷².

Además de estas cuatro fases existe un Comité de seguimiento que tiene la finalidad de supervisar el cumplimiento de los objetivos y el avance de las acciones⁷³.

c) Fondo de Cohesión (FC)⁷⁴

Este Fondo fue creado en 1993 por el Tratado de la Unión Europea⁷⁵ para ayudar a los Estados menos desarrollados de la UE, que eran Grecia, Portugal, España e Irlanda. Estos cuatro países tenían un PNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria. Además, se les exigía un programa para cumplir con el objetivo de convergencia económica establecido en el art 104 del Tratado Constitutivo de la UE⁷⁶. Su Principal objetivo es reducir las diferencias socioeconómicas y apostar por un desarrollo sostenible, especialmente en aquellos

y comunitarios, para hacer frente a los problemas específicos de cada región. La Comisión Europea exige la presentación y análisis de estos PDR, con el fin de adaptar mejor los apoyos y prioridades comunitarias a las necesidades y prioridades expresadas por los Estados-miembros en estos documentos.

⁷¹ “Los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) son documentos de programación que aprueba la Comisión Europea, una vez analizados los planes de desarrollo que presentan los Estados miembros para cada objetivo prioritario. En dichos documentos se describen la estrategia de desarrollo y las prioridades de actuación a cofinanciar con los recursos comunitarios, sus objetivos específicos, la participación de los Fondos Estructurales y los demás recursos financieros a aplicar.” Glosario, DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS, recuperado de: <http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcpp0006/pri/ro1/Paginas/MarcoComunitarioApoyo.aspx>

⁷² “Los programas operativos son planes detallados en los que los Estados miembros establecen cómo se gastará el dinero procedente de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeas durante el periodo de programación. Pueden elaborarse para una región específica o para un objetivo temático de alcance nacional (por ejemplo, medio ambiente)” Glosario, COMISIÓN EUROPEA, recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/glossary/o/operational-programme

⁷³ LANDABURU, E., “Política regional comunitaria y cohesión económica y social: el valor añadido de la solidaridad europea”. En Situación, págs. 61-70

⁷⁴ El Reglamento del Fondo de Cohesión (nº 1300/2013).

⁷⁵ Art. 177 TFUE “Un Fondo de Cohesión, creado con arreglo al mismo procedimiento, proporcionará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte.”

⁷⁶ SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, J., “El Fondo de Cohesión” en Revista de Estudios Regionales, Nº 62, paginas 213-228, Málaga, 2002.

Estados miembros menos desarrollados contribuyendo así a fomentar la cohesión y la solidaridad entre los Estados.

El Fondo de cohesión se presenta con un doble límite, por un lado financia proyectos sobre el medio ambiente y redes transeuropeas de infraestructura de transporte y por otro lado, supone un límite personal, en cuanto solo pueden beneficiar de este fondo aquellos países cuyo PIB per cápita es inferior a 90% de la media comunitaria⁷⁷.

El Fondo de cohesión trata de reforzar la cohesión económica, social y territorial apoyando el desarrollo sostenible⁷⁸.

Las diferencias entre el Fondo de Cohesión y los fondos estructurales son las siguientes: en primer lugar, los fondos estructurales tratan de reducir las diferencias existentes de renta entre las regiones y ciudadanos y el Fondo Cohesión trata de reducir las disparidades existentes entre los Estados ; en segundo lugar los fondos estructurales pueden financiar diversos y múltiples proyectos, mientras que los de cohesión se limitan a los proyectos sobre protección del medio ambiente e infraestructuras de transporte.

Hasta el año 2007 Irlanda, Grecia, Portugal y España fueron los más beneficiados por los Fondos de Cohesión. Hoy en día benefician de dichos fondos también los países que se adhirieron a la UE en 2004, 2007 y 2013.

En el siguiente cuadro se puede observar los países que benefician actualmente de la financiación del FC y las cantidades destinadas a cada uno de ellos en el periodo 2014-2020.

⁷⁷ LÓPEZ ESCUDERO, M., DEL VALLE GÁLVEZ J. A., *Manual de derecho comunitario material, capítulo 24, La configuración jurídica de la cohesión económica y social*, págs. 366 y SS

⁷⁸ AZEVEDO, F. "El Fondo de Cohesión" de Parlamento Europeo, Abril, 2019. Recuperado de: www.europarl.europa.eu/factsheets/es

Estado miembro	Presupuesto (en millones de euros)
Bulgaria	2 278,3
República Checa	6 258,9
Estonia	1 073,3
Grecia	3 240,5
Croacia	2 559,5
Chipre	288,9*
Letonia	1 349,4
Lituania	2 048,9
Hungría	6 025,4
Malta	217,7
Polonia	23 207,9
Portugal	2 861,7
Rumanía	6 934,9
Eslovenia	895,3
Eslovaquia	4 168,2
Total	63 390

Fuente: Parlamento Europeo, informe creado por AZEVEDO, F⁷⁹.

5.2 Otras fuentes de financiación.

Además de los fondos estructurales y el fondo de cohesión existen otros instrumentos financieros que conceden créditos. Los destinatarios de estos créditos tienen que amortizarlos en el plazo y en las condiciones previamente establecidas. Estamos hablando de las financiaciones que aporta el *Grupo Banco Europeo de Inversiones* integrado por

- el Banco Europeo de Inversiones (BEI)
- el Fondo Europeo de Inversiones (FEI)

La diferencia entre ellos es que el Banco Europeo de Inversiones, no tiene que actuar únicamente en el marco de la UE, puede hacerlo fuera de los territorios europeos, siempre y cuando respete lo establecido en los Tratados.

Además existen otros fondos que puede cooperar con los fondos estructurales y el fondo de cohesión:

⁷⁹ AZEVEDO, F. "El Fondo de Cohesión" de Parlamento Europeo, Abril, 2019. Sitio web: www.europarl.europa.eu/factsheets/es

a) Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural⁸⁰

Este fondo se centra en dar soluciones a los problemas en las zonas rurales de la UE, ya que estas zonas están en riesgo de despoblación. Las personas prefieren mudarse a las ciudades por las ofertas que este modo de vida les ofrece.

b) Fondo Europeo Marítimo y de Pesca⁸¹

Se ocupa de materias como la gestión de pesca, el control de la pesca, la pesca ilegal, de la acuicultura, etc.

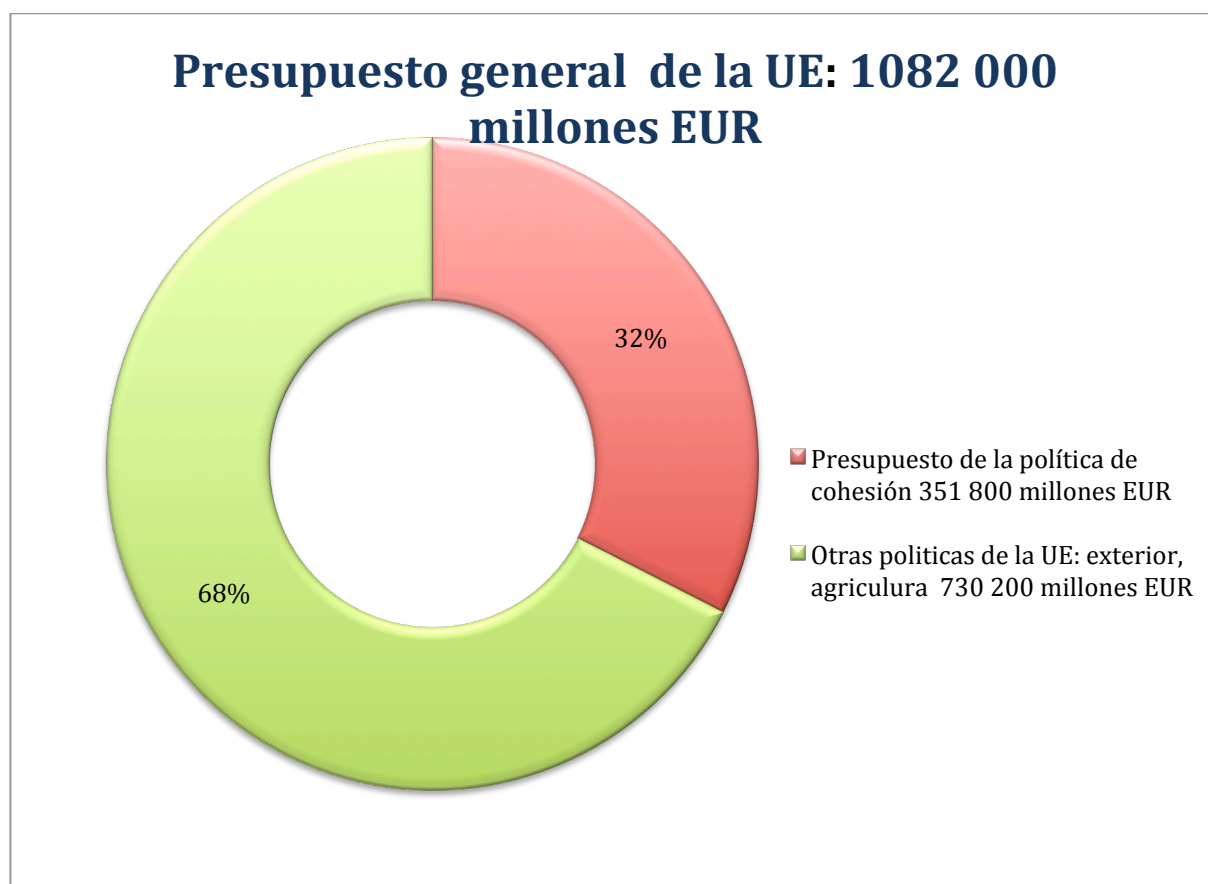
⁸⁰ El Reglamento del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo rural (nº 1305/2013).

⁸¹ El Reglamento del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (nº 508/2014).

6.PERIODO DE PROGRAMACIÓN PLURIANUAL 2014-2020.

Como ya se ha mencionado, la política de cohesión es la principal política de inversión de la Unión Europea. Su mayor finalidad es la creación de empleo, la competitividad, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y mejorar el nivel de vida de los ciudadanos europeos⁸².

PRESUPUESTO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN



Fuente: elaboración propia con los datos de la Comisión Europea⁸³

La política de cohesión cuenta con 351.800 millones de EUR para poder alcanzar los objetivos establecidos por la Comisión. La mayoría de estos fondos son disfrutados por los países y regiones menos desarrolladas, en base al principio de universalidad. Con estos fondos se les va a ayudar a luchar contra la pobreza, a recuperarse de la crisis y reducir las grandes diferencias socioeconómicas, sociales y territoriales que persisten en Europa.

⁸² Informe de la Comisión Europea “Una introducción a la política de Cohesión de la Unión Europea”, pág.3. Publicado en Junio de 2004.

⁸³ Informe de la por la Comisión Europea “Una introducción a la política de Cohesión de la Unión Europea”, pág.3. Publicado en Junio de 2004.

6.1 Los principales logros

Se va a exponer de manera breve los principales objetivos cumplidos en este marco de programación plurianual 2014-2020⁸⁴.

Los objetivos alcanzados se han logrado en las siguientes materias:

CRECIMIENTO Y EMPLEO

- Se han ayudado a más de 7,4 millones de personas en situación de desempleo.

INVERSIONES EN LAS PERSONAS

- Mas de 8,9 millones de personas han logrado obtener nuevas cualificaciones profesionales, es decir han tenido la posibilidad de acceder a nuevas formaciones profesionales.

APOYO A LAS EMPRESAS

- Se ayuda a 1100 millones de pymes. El fondo Europeo de Desarrollo Regional financia con 69.000 millones de EUR para ayudar a las empresas de la UE. Es la mayor fuente de fondos de la UE para mejorar la competitividad de las pymes.

FORTALECIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN Y LA INNOVACIÓN

- 14,5 millones de hogares tienen acceso a la banda ancha.

MEJORA DEL MEDIO AMBIENTE

- 17 millones de personas consiguen acceso a aguas residuales.

MODERNIZACIÓN DEL TRANSPORTE

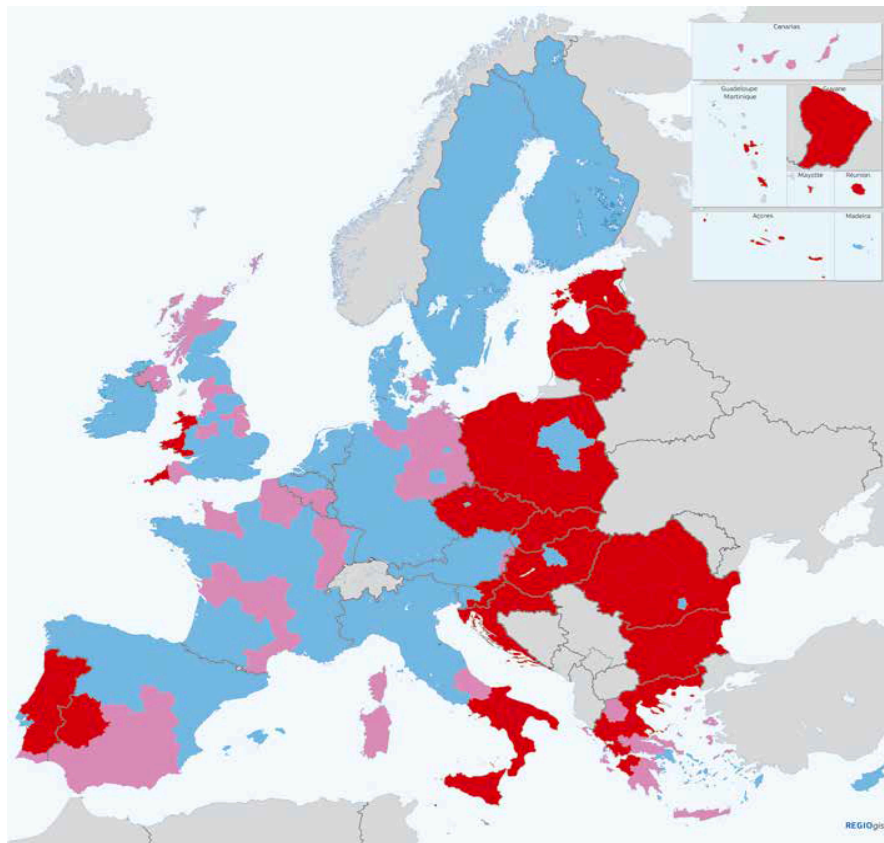
- 3,3 millones de personas tienen acceso a redes inteligentes.

Los principales países que han beneficiado de financiación para lograr los objetivos son:

- Polonia 77 500 millones EUR
- Italia 32 800 millones EUR
- España 28 500 millones EUR
- Rumanía 22 900 millones EUR
- República Checa 21 900 millones EUR
- Hungría 21 900 millones EUR
- Portugal 21 400 millones EUR

⁸⁴ Informe publicado por la Comisión Europea, en su web oficial. “*Panorama 64, Política de Cohesión: 30 años invirtiendo en el futuro de las regiones europeas*”, pág. 48, 2018.

En el siguiente mapa⁸⁵ podemos observar los países menos desarrollados dentro e la UE en este periodo de 2014-2020, que es donde se han destinado la mayor parte de los presupuestos. Otros países que están en fase de transición también son beneficiarios de los fondos y por último se puede observar que también otras regiones reciben subvenciones.



- Regiones menos desarrolladas: un 25% de la población y un 51% de los fondos.
- Ayuda transitoria (eliminación gradual)
- Otras regiones subvencionables

Fuente: Panorama 64, Informe de la Comisión Europea.

De este modo, las regiones se ordenan según su PIB como países más desarrollados, regiones en transición y países menos desarrollados. En base a esta ordenación, los fondos pueden financiar entre un 50% y un 85% un proyecto y lo restante que falta puede proceder de fuentes nacionales o regionales, de los países de cuyo proyectos se trata. El principal

⁸⁵ Informe publicado por la Comisión Europea, en su web oficial. “Panorama 64, Política de Cohesión: 30 años invirtiendo en el futuro de las regiones europeas”, pag.48. Publicado en 2018.

objetivo, es que las regiones europeas alcancen una mayor competitividad a través del fomento del crecimiento y el fomento del empleo.

Los beneficiarios de estos Fondos pueden ser organismos públicos, empresas, universidades, ONG etc.

6.2 El modo de funcionamiento

El primer reto al que se enfrenta la UE es establecer los objetivos a conseguir, de manera correcta y de forma objetiva. Para llegar a un buen fin, la Comisión Europea trabaja de manera conjunta con los Estados miembros y las regiones. Redactan acuerdos de programación, en los cuales se expone las prioridades de inversión y la forma para llevarlos a cabo.

En los Estados miembros existen autoridades para gestionar programas y seleccionar los proyectos que se van a financiar. Si los proyectos seleccionados llegan a superar los 50 millones EUR, han de someterse a una aprobación por parte de la Comisión.

Los fondos son concedidos por la Comisión a principio de cada año para que los países dispongan del tiempo necesario para invertirlos en los proyectos.

Los programas seleccionados están sometidos a un seguimiento por parte de la Comisión, con la finalidad de asegurarse de que se lleva a cabo de manera fehaciente. Estos seguimientos incluyen auditorias y controles sobre el terreno en el que se lleva a cabo los proyectos.

La distribución de la financiación se lleva a cabo a través de los tres Fondos principales, ya expuestos anteriormente:

-Fondo Europeo de Desarrollo Regional

-Fondo Social Europeo

-Fondo de Cohesión

Estos tres fondos junto con el FEADER (Fondo Europeo de Desarrollo Rural) y el FEMP (Fondo Europeo Marítimo y de Pesca) forman los Fondos estructurales y de inversión europeos (EIE)⁸⁶.

⁸⁶ COMISIÓN EUROPEA, recuperado de https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_es#thefunds

Este periodo de programación vincula los Fondos EIE a los objetivos de la Estrategia Europa 2020, que actuarán de forma coordinada para lograr cumplir los objetivos propuestos⁸⁷. Es decir, los Fondos EIE contribuirán a alcanzar un crecimiento sostenible, inteligente e integrador, que son los objetivos de la Estrategia Europa 2020. De esta forma se consolida la Política de cohesión, como la política de inversión principal que contribuye a cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020⁸⁸.

6.3 Las prioridades establecidas por la Comisión.

Para conseguir fomentar el crecimiento de manera exitosa, la Política de Cohesión ha creado 11 objetivos temáticos⁸⁹ a cumplir para estos siete años. Estos objetivos son creados en consonancia con los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Cada uno de los Fondos estructurales va a centrar su actuación en algunos de ellos⁹⁰.

El FEDER, en su caso, se va a centrar en los objetivos de 1- 4, pero va a financiar a todos ellos.

El FSE va a poner su atención en los objetivos 8 - 11, aunque también va a financiar los objetivos del 1 al 4.

El Fondo de Cohesión se va a encargar de los objetivos 4 - 7 y también del número 11.

Como se puede observar, los Fondos se reparten las tareas a llevar a cabo, para poder tener resultados más eficientes, concentrar la actuación en objetivos concretos y así al finalizar el periodo de programación poder conseguir resultados mucho más eficientes.

Los objetivos para fomentar el crecimiento son los siguientes⁹¹:

1. Potenciar y fortalecer 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.

⁸⁷ AÑOVEROS TERRADE, B., BACHES OPI, S., BRUNET I CID, F. *Las Políticas de la Unión Europea en el Siglo XXI*, BOSCH RDITOR, España 2017.

⁸⁸ GARCÍA NICOLÁS, C., & MURRILLO CRISTINA, E. " *Del principio de convergencia al principio de competitividad: Los territorios de la Unión Europea*" en EQUALITAS, 2016.




⁸⁹ PARRALEJO RODRÍGUEZ, J., & VEGA COLLAD, I. " *La política de cohesión*" 71-86. Mayo, 2019, de Dialnet, Base de datos.

⁹⁰ COMISIÓN EUROPEA. " *Una introducción a la política de cohesión 2014-2020*", Junio, 2014, de Comisión Europea. Recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/brochures/2014/an-introduction-to-eu-cohesion-policy

⁹¹ PARRALEJO RODRÍGUEZ, J., & VEGA COLLAD, I. " *La política de cohesión*", págs. 71-86, Mayo, 2019, de Dialnet, Base de datos.

3. Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, del sector agrícola y del sector de la pesca y la acuicultura.
4. Potenciar la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores.
5. Fomentar la adaptación al cambio climático y la prevención y de riesgos.
6. Preservar y proteger el medio ambiente y fomentar la eficiencia de los recursos
7. Impulsar el transporte sostenible y mejorar la red de infraestructura.
8. Fomentar y sostener la calidad en el empleo y favorecer la movilidad laboral.
9. Promover la inclusión social y ayudar a la lucha contra la pobreza. Al mismo tiempo luchar contra la discriminación.
10. Inversión en educación y formación profesional. De esta manera ayudar a adquirir nuevas capacidades.
11. Mejorar la eficacia y capacidades de las instituciones públicas.

De forma esquemática se señala a que Fondo corresponde cada objetivo⁹².

 FEDER	 FONDO DE COHESIÓN	 FSE
OBJ. 1	OBJ. 4	OBJ. 8
OBJ. 2	OBJ. 5	OBJ. 9
OBJ. 3	OBJ. 6	OBJ. 10
OBJ. 4	OBJ. 7	OBJ. 11
	OBJ. 11	

Fuente: elaboración propia según los datos de la Comisión Europea.⁹³

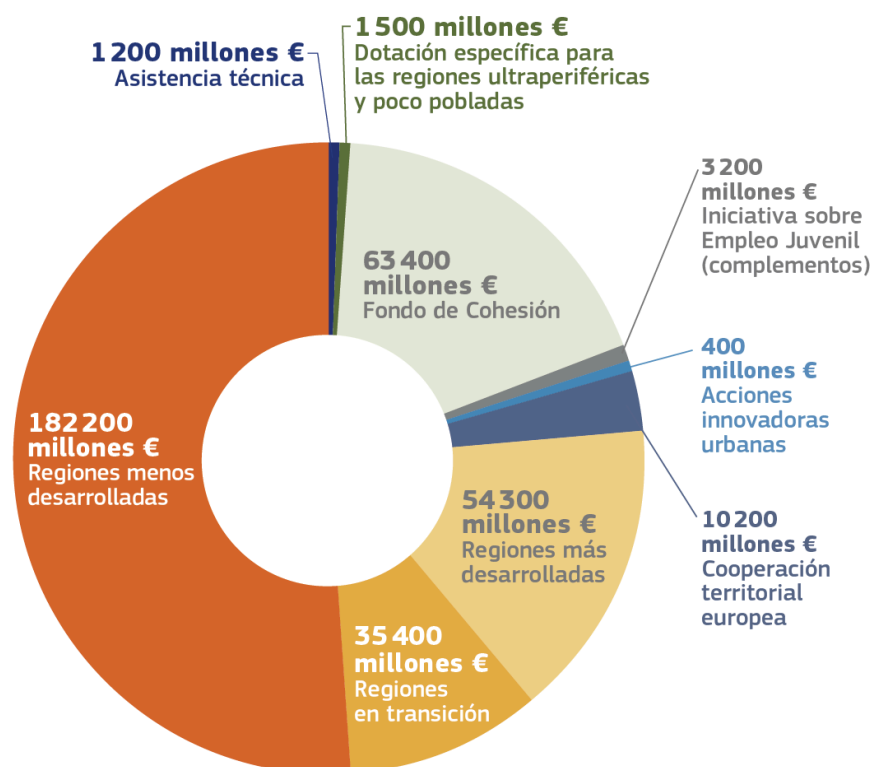
⁹² Artículo publicado por el Ayuntamiento de Huelva, "La Unión Europea y su política de Cohesión", en la Página oficial EDUSI Huelva.

⁹³ COMISIÓN EUROPEA. "Una introducción a la política de cohesión 2014-2020" Junio, 2014, de Comisión Europea, recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/brochures/2014/an-introduction-to-eu-cohesion-policy

6.4 La financiación de la política de cohesión.

Para concluir este apartado sobre la programación en el periodo de 2014-2020, se va a mostrar de forma gráfica el destino del presupuesto de la cohesión durante estos siete años.

PRESUPUESTO TOTAL: 351 8000 MILLOENES DE EUR.



Fuente: Comisión Europea, Informe “Una introducción a la política de Cohesión de la Unión Europea”⁹⁴

⁹⁴ Informe publicado por la Comisión Europea “Una introducción a la política de Cohesión de la Unión Europea”, pag.7. Publicado en Junio de 2004.

7. LA PROPUESTA DE PROGRAMACIÓN FUTURA DE 2021-2027

Hasta el momento se ha investigado y analizado los avances y sucesos de la política de cohesión. En este apartado se va poner de manifiesto los cambios y los objetivos que fijara la Comisión Europea para el futuro marco de programación.

En el año 2020 se va a poner fin al periodo actual de programación y se va a dar lugar a un nuevo periodo de programación, que va a comprender los años 2021 - 2027.



Para comenzar, se ha de decir que en este nuevo periodo se aproximan cambios en la política de cohesión. Estos cambios están relacionados con la modernización de la política de cohesión, una modernización que es inevitable, ya que el mundo está cambiando y nos estamos enfrentando a una era digital. Para poder sobrevivir a esta transición, la Comisión Europea establece unos objetivos para poder apoyar tanto a las empresas como a las regiones a sobrevivir a estos sucesos.

La política de cohesión centra sus recursos en 5 objetivos⁹⁵:

1. *Una Europa más inteligente*: que apoya la innovación, la digitalización, la transformación económica y el apoyo a las PYMES
2. *Una Europa más verde y libre de carbono*: para este objetivo se aplica el Acuerdo de París y se invierte en la transición energética, en energías renovables y la lucha contra el cambio climático
3. *Una Europa más conectada*: se invierte en transporte estratégico y en redes digitales.
4. *Una Europa más social*: mediante la cual se materialice el pilar europeo de derechos sociales y se estimule el empleo cualitativo, la educación, la inclusión social y la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria.
5. *Una Europa más cercana a los ciudadanos*: apoyando las estrategias de crecimiento dirigidas a la gestión local y que colabore al desarrollo urbano sostenible en la UE.

⁹⁵ COMISIÓN EUROPEA, “Panorama N° 65”, Oficina de Publicaciones, 2018. Recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/panorama-magazine/2018/panorama-65-cohesion-policy-powering-ahead-to-a-smarter-future

El presupuesto con el que cuenta la política de cohesión para los próximos siete años es de 373 000 millones de EUR. El FEDER y el FC se van a centrara en financiar los dos primeros objetivos. Los Estados miembros tendrán que invertirán entre el 65% y 85% de sus asignaciones en estas dos prioridades, dependiendo de su RNB per cápita.

Para países con:	% mínimo para «Europa más inteligente» 	% mínimo para «Europa más verde e hipocarbónica» 
RNB inferior al 75%	35%	30%
RNB del 75-100%	45%	30%
RNB superior al 100%	60%	OP1 + o P2 mín. un 85%




























Fuente: Comisión Europea, “Panorama n° 65” pág. 13, 2018.

La política de cohesión seguirá invirtiendo en las regiones basándose en las tres categorías de regiones: el FEDER y el FC se seguirán centrando en las regiones menos desarrolladas:

- países menos desarrollados: 62% de la financiación del FEDER
- regiones en transición: 14% de la financiación del FEDER
- países más desarrollados: 11% de la financiación del FEDER.
- para los países con una RNB per cápita inferior al 90% de la media europea: 13% de la financiación del FC.

En cuanto al método de asignación de los fondos a cada Estado miembro, se seguirá teniendo en cuenta el PIB per cápita en una mediada de 81%, ya que se añaden nuevos criterios. Este nuevo método tiene en cuenta: el mercado laboral de cada Estado en un 15%, el cambio climático en un valor de 1% y la migración (inmigrantes fuera de la UE) con un porcentaje de 3%.

En el siguiente cuadro se puede observar las cantidades, en millones de EUR, que se asignara , a cada Estado en el periodo plurianual 2021-2027.

Estado miembro	Asignación 2021-2027 (mil millones EUR, precios de 2018)	Cambio respecto al período 2014-2020 (%)
 BG	8,9	8
 RO	27,2	8
 HR	8,8	-6
 LV	4,3	-13
 HU	17,9	-24
 EL	19,2	8
 PL	64,4	-23
 LT	5,6	-24
 EE	2,9	-24
 PT	21,2	-7
 SK	11,8	-22
 CY	0,9	2
 SI	3,1	-9
 CZ	17,8	-24
 ES	34,0	5
 MT	0,6	-24
 IT	38,6	6
 FR	16,0	-5
 FI	1,6	5
 BE	2,4	0
 SE	2,1	0
 DE	15,7	-21
 DK	0,6	0
 AT	1,3	0
 NL	1,4	0
 IE	1,1	-13
 LU	0,1	0

Fuente: Comisión Europea, “Panorama n° 65” pág. 15, 2018.

Otra innovación , en este periodo de programación, es la simplificación de las normas, en cuanto van a ser mucho más claras, más cortas y de menor cantidad. Esta modificación supone la creación de un manual de simplificación, en el que se adoptan ochenta medidas

para lograr dicho objetivo⁹⁶. Además, también hay una simplificación de las disposiciones mediante la creación de un Reglamento de Disposiciones Comunes (RDC). Se trata de un código normativo para los fondos de la UE, éstos fondos son: Fondo Europea de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo de Cohesión (FC), Fondo Social Europea+ (FSE), Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), Fondo de Seguridad inferior (FSI), Instrumento de Gestión de Frontera y Visado (IGFV). La función del código normativo único es la simplificación de los tramites, tanto como para los administradores de los programas como para los beneficiarios.

Por último, queda decir que la política de cohesión en esta nueva programación va a ofrecer más modernidad, centrándose en el crecimiento inteligente y una economía baja en carbono; va a ser más simple y flexible, los reglamentos se reducen en casi un 50%, ya que hay 80 medidas de simplificación, por lo que dará lugar a una ejecución mas rápida; y en tercer lugar, va a ser accesible a todos los territorio pero concentrándose en los países más pobres.

Para concluir la investigación sobre la política de cohesión, he de citar las palabras que la comisaria europea, **Corina Crețu**, ha declarado en un artículo sobre el futuro de la política de cohesión: *«En el período posterior a 2020, la especialización inteligente será más importante que nunca. Para que estas estrategias pongan plenamente de manifiesto todo su potencial en los próximos años, necesitamos dos cosas: más cooperación y un mayor sentimiento de propiedad, especialmente en aquellas regiones que tienen que recuperar más terreno respecto de las demás. Esta iniciativa contribuirá a preparar el terreno para estrategias de innovación sólidas en el período posterior a 2020»*.⁹⁷

⁹⁶ Manual de Simplificación, creado por la Comisión Europea, Dirección General de Política Regional y Urbana. Se va a aplicar a partir del nuevo periodo de programación. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_es.pdf

⁹⁷ Declaración de Corina Crețu, en el Artículo “La política de cohesión después de 2020: La Comisión ayuda a las regiones europeas a ser más innovadoras” Pagina oficial de la Comisión Europea.

8.CONCLUSIONES

Al haber analizado la Política de Cohesión desde sus principios, es decir desde cuando solo se hablaba de crear una política común en el seno de Europa, se ha podido constatar la gran labor que se ha llevado a cabo. No ha sido una tarea fácil llegar a tener una política de cohesión, establecer sus bases y fijar los objetivos que ha de perseguir, que cada vez son más complejos y más desafiantes. Es una gran labor que se ha conseguido con el paso de los años y con el apoyo de todos los Estados, para que los países que integran la Unión Europea sean más competentes, puedan aprovechar la diversidad que ofrecen los países y beneficiarse de ella, llegar a crecer económicamente y ofrecer a los ciudadanos un mejor nivel de vida. Un ejemplo de ello, puede ser España mismo, que ha sido uno de los países que más ayuda ha recibido de la UE, gracias a ello ha podido desarrollarse, crecer, fomentar el turismo, mejorar la educación y reducir la tasa de población inactiva o en situación de desempleo.

La política de cohesión supone un gran avance desde el punto de vista económico, en el sentido de que la libre circulación en el seno de UE y la unión monetaria, hace que los países compren y vendan productos libremente. Esto es un beneficio para todos, porque puede haber un librecambio de bienes y productos gracias a la libre circulación y la ausencia de aduanas. En este proceso ha contribuido la política de cohesión para aminorar las desventajas que pudiera haber producido este cambio en el marco europeo. Los ciudadanos europeos también disfrutan de la libre circulación para poder moverse libremente de un país a otro, desapareciendo las aduanas, en busca de una vida mejor o de puestos de trabajo.

La manera de distribuir la financiación entre los Estados comunitarios, se hace de forma que se consiga una convergencia real apoyándose en el principio de universalidad. De manera que los países menos desarrollados puedan obtener la mayor parte de los recursos para conseguir una mayor nivel de igualdad entre los Estados. Así se puede llegar a conseguir una Europa fuerte, desarrollada económicamente y socialmente. Una Europa solidaria y dispuesta a ayudar.

La Política de Cohesión tiene una gran importancia para los Estados europeos. Para los países con menos posibilidades económicas es una gran ayuda, por no decir la mayor ayuda económica que reciben dichos Estados, para poder incrementar la economía y el nivel de vida de las personas. Para los países más desarrollados también significa una gran ventaja ya que

se aplica a las zonas que se encuentran en descenso o despoblación. Se crean proyectos de ayuda para la repoblación o la creación de empresas en dichas zonas.

La Política de Cohesión, no solo ofrece ayuda a los estados y regiones, sino también a los ciudadanos europeos, para ayudarlos a acceder a puestos de trabajo, para ofrecer formación a las personas, para ayudar a los jóvenes y también para las personas en situación de exclusión social. En definitiva, intenta acoger tanto a estados y regiones pero no dejando de lado a los ciudadanos.

Los esfuerzos que se están llevando a cabo para mejorar el acceso al mundo laboral de las personas jóvenes, aún no está dando los mejores resultados. Nos estamos enfrentando a una carencia de puestos de trabajos para los jóvenes y a una carencia de empresas que estén dispuestas a apostar más por la población joven, que aunque sin experiencia en el mundo laboral, puede llegar a suponer un gran avance en la sociedad, al poder acceder los ciudadanos a puestos de trabajo cualificados. Pero no es solo la necesidad de que se creen medidas o incentivos para las empresas para que apuesten más por la población joven, sino de llevar un control exhaustivo por parte de las entidades encargadas de tomar dichas medidas, para que se cumplan los requisitos que se exigen y de que no se de lugar a la explotación juvenil por parte de las empresas.

Para conseguir resultados mucho más eficientes y de forma más rápida, se han reducir los trámites burocráticos, que como hemos visto para este periodo de programación 2021-2027 se está llevando a cabo. Si el proceso se extiende de forma considerable en el tiempo, los resultados que se pueden conseguir se reducen también de manera considerable, y muchos proyectos pueden quedarse a mitad de camino, por las complicaciones burocráticas que pueden surgir.

Haciendo referencia al medio ambiente, un tema muy importante en estos momentos, se ha de incentivar más a los ciudadanos para cuidar el medio ambiente. Crear mas conciencia para reciclar y disminuir el consumo de plástico. Apoyar los supermercados a invertir en medidas de reciclaje para el plástico, cartón y vidrio. Ya que cada vez el medio ambiente está empeorando, y esto afecta a la salud de los ciudadanos.

La política de cohesión está tomando medidas para poder afrontar los cambios que se aproximan, en materia de innovación y digitalización. Estamos viviendo un cambio a pasos gigantes, en el que la digitalización se está apoderando del mundo, de la economía, del transporte etc. Si los países menos desarrollados no disponen de apoyo para poder avanzar nos estaremos enfrentando a una desigualdad aun mayor entre los Estados. Por ello la importancia de disponer de instrumentos necesarios para poder afrontar los cambios que se aproximan y poder apoyar a las regiones menos desarrolladas. El apoyo no solo se dirige a las regiones más pobres sino también a las más desarrolladas para apoyarlas a aminorar el impacto sobre el desgaste del medio ambiente y reducir al mínimo la contaminación. Por ello se está apostando por una Europa más verde y se está ofreciendo financiación para poder reducir la contaminación medioambiental.

8. BIBLIOGRAFÍA

Doctrina

- CARRASCO MORALES, E. *La cohesión económica y social en la Unión Europea*. Madrid, Colección Estudios, 2000.
- AÑOVEROS TERRADE, B., BACHES OPI, S., BRUNET I CID, F. *Las Políticas de la Unión Europea en el Siglo XXI*, BOSCH RDITOR, España 2017.
- LÓPEZ ESCUDERO, M., DEL VALLE GÁLVEZ J. A., *Manual de derecho comunitario material, Capítulo 24 “La configuración jurídica de la cohesión económica y social”, págs. 342 y SS.*
- LÓPEZ ESCUDERO, M., MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J., *Derecho Comunitario material*, España, 2000.

Artículos jurídicos

- FALUDI, A. “*La política de cohesión territorial de la Unión Europea*”, en Boletín de A.G.E, N° 39, págs. 11-30, 2005.
- PARRALEJO RODRÍGUEZ, J., VEGA COLLAD, I. “*La política de cohesión*”, págs. 71-86, 2012.
- CABALLERO, M. “*La política de cohesión en España: Reflexiones sobre el pasado, el presente y el futuro*”, en Papeles de economía española, N° 133, págs. 49-63, 2012.
- GUERRERO CORRAL L., “*La Unión Europea: Sus principios y naturaleza*”, en Cuadernos de Estudios Empresariales, núm. 10, págs. 61–81.
- GARCÍA NICOLÁS, C., MURRILLO CRISTINA, E. “*Del principio de convergencia al principio de competitividad: Los territorios de la Unión Europea*”. en EQUALITAS, 2016.
- FERNÁNDEZ PÉREZ, A., “*Principios rectores para el presente sexenio de la política regional y de cohesión europea*”, en la revista “La ley digital”, págs. 1-20, 2014.
- LANDABURU, E., ”*Política regional comunitaria y cohesión económica y social: el valor añadido de la solidaridad europea*”, en Situación, pág. 61-70.
- GARRIDO YSERTE, R., MANCHA NAVARRO, T., CUADRADO ROURA, J.R. “*La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo*” en Investigaciones Regionales, págs. 239-266. Sección Política Regional Europea.

- PEÑA VÁZQUEZ, R., BONNET ESCUELA, M., “*El nuevo marco de actuación de la unión europea en materia de cohesión económica y social para el período 2007-2013*” en Anales de la Facultad de Derecho, Universidad de la Laguna, págs. 43-58, 2007.
- MOLINA IBÁÑEZ, M., RODRÍGUEZ POSE, A., “*El principio de cohesión económica y social y las políticas sectoriales en la CE. Análisis comparativo de la política agrícola común y de la política regional*”, en Boletín de la A.G.E.N, nº 17, páginas 103-125, 1993.
- DOPACIO ISABEL, C., PALOMO ZURDO, R.J., “*La financiación del desarrollo regional europeo: un análisis de la asignación de los fondos FEDER*”, en CIREC-Revista Económica Pública, Social y Cooperativa, Nº 035, Agosto, págs. 128-158, Valencia, España, 20016.
- SÁNCHEZ FERNÁNDEZ, J., “*El Fondo de Cohesión*”, en Revista de Estudios Regionales, Nº 62, págs. 213-228, Málaga, 2002.

Informes de la Comisión Europea.

- COMISIÓN EUROPEA. “*Séptimo Informe sobre la Cohesión económica, social y territorial. Mi Región, mi Europa, mi Futuro*”, 2017, de Página Oficial de la Comisión Europea, página web: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/newsroom/news/2011/12/seventh-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion-shows-regions-and-cities-contribution-to-europe-2020
- COMISIÓN EUROPEA. “*Panorama 64. “Política de Cohesión: 30 años invirtiendo en el futuro de las regiones europeas”*”, 2018, página web: https://ec.europa.eu/search/?queryText=panorama+64&query_source=REGIO&filterSource=REGIO&swlang=es&more_options_language=es&more_options_formats=* &more_options_date=*
- COMISIÓN EUROPEA. “*Una introducción a la política de cohesión 2014-20120*”, Junio, 2014, página web: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/brochures/2014/an-introduction-to-eu-cohesion-policy
- COMISIÓN EUROPEA, “*Panorama N° 65*”, Oficina de Publicaciones, 2018. Recuperado de: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/panorama-magazine/2018/panorama-65-cohesion-policy-powering-ahead-to-a-smarter-future

Fichas técnicas de la Comisión Europea

- LECARTE, J..(2018). *La cooperación territorial europea*. Mayo, 2019, de Parlamento Europeo Sitio web: www.europarl.europa.eu/factsheets/es
- AZEVEDO, F.. (2018). *El Fondo de Cohesión*. Abril, 2019, de Parlamento Europeo Sitio web: www.europarl.europa.eu/factsheets/es
- JACQUES, L., & KOŁODZIEJSKI, M., (2019). *Cohesión Económica Social y Territorial*. Recuperado de www.europarl.europa.eu/factsheets/es
- LECARTE, J., KOTODZIEJSKI, M., “La cohesión económica, social y territorial”, octubre 2018, en Fichas técnicas de la Unión Europea, recuperado de www.europarl.europa.eu/factsheets/es

Legislación

- Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo y La Haya, en 1986. Entró en vigor el 17 de Julio de 1987
- Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), firmado en Roma, en 1957.
- Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992, en Maastricht.

Reglamentos

- Reglamento (ce) nº 1260/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.
- Reglamento del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (nº 1301/2013);
- Reglamento del Fondo Social Europeo (nº 1304/2013)
- Reglamento del Fondo de Cohesión (nº 1300/2013)
- Reglamento del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo rural (nº 1305/2013)
- Reglamento del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (nº 508/2014).

Otros recursos

- “*La unión europea y su política de cohesión*” en Página oficial EDUSI Huelva PVP, págs. 4-6. Recuperado de www.huelva.es/portal/es/paginas/edusi-huelva-pvps