

# EL NUEVO MARCO DE ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL PERÍODO 2007-2013

Rocío Peña Vázquez\*  
y Marcel Bonnet Escuela\*\*  
Universidad de La Laguna

## RESUMEN

La política de cohesión económica y social de la Unión Europea está basada en los principios de subsidiariedad y de solidaridad por medio de los Instrumentos financieros como son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión. El objetivo de este artículo consiste en analizar las disposiciones que regula el marco de actuación de los Fondos para el período 2007-2013.

**PALABRAS CLAVE:** Política de cohesión económica y social, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, Normativa europea comunitaria: período 2007-2013, Unión Europea.

## ABSTRACT

«The newest European Union intervention framework in terms of economic and social cohesion for the period 2007-2013». Economic and social cohesion policy from European Union is based on the principle of subsidiarity and the principle of solidarity by means of financial instruments like the European Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund. The objective of this article consists of analysing orders regulated by the intervention funds framework for the period 2007-2013.

**KEY WORDS:** Economic and social cohesion policy, European Development Fund, European Social Fund, Cohesion Fund, European Community Normative: Period 2007-2013, European Union.

## INTRODUCCIÓN

La política de cohesión de la Unión Europea para el período comprendido entre 2007-2013 tiene como objetivo prioritario conseguir un desarrollo económico y social equilibrado del territorio apoyado en un mayor crecimiento sostenible de las regiones y la creación de más puestos de trabajos y de mejor calidad, tal y como queda recogido en el artículo 3 del Reglamento (CE) núm. 1083/2006, por

el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE) y al Fondo de Cohesión (FC)<sup>1</sup> (en adelante, Reglamento General de los Fondos para el período 2007-2013).

De este modo se trata de fomentar un modelo de desarrollo sostenible que tenga como objetivo prioritario la cohesión económica y social apoyándose en un crecimiento económico con una clara dimensión social y ambiental.

La consolidación de este modelo de desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de la Unión Europea (artículo 158 del Tratado Constitutivo de la Comunidad), se ha visto reforzado con la aprobación de la propuesta presentada por la Comisión Europea para los próximos siete años del período (Comisión Europea, 2005b), cuyas perspectivas financieras se articulan en torno a tres prioridades:

1. Alcanzar un desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales (pilares económico, social y ambiental);
2. Dar pleno significado al concepto de ciudadanía europea. Se vertebrará en torno a la construcción de un espacio de libertad, justicia, seguridad y acceso a los bienes públicos básicos; y,
3. Promover un papel coherente para Europa como socio mundial, tal como se puede observar en el cuadro 0.1.

Entre los instrumentos financieros que dispone la Unión Europea para contribuir, particularmente, a la consecución de la cohesión económica y social se encuentran los específicos de la propia política de cohesión económica y social, es decir, los Fondos con finalidad estructural, Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y Fondo Social Europeo (FSE), y el Fondo de Cohesión (FC). Además, la actuación de estos instrumentos se puede coordinar con el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y con el Fondo Europeo de Pesca (FEP), integrados en los instrumentos de la Política Agrícola Común (PAC) y en la Política Común de la Pesca (PCP), respectivamente; y con otros instrumentos financieros existentes como son el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI).

Los principios que deben regir las actuaciones de estos instrumentos financieros de la política de cohesión económica y social se centran en cinco principales<sup>2</sup>:

1. Un enfoque más estratégico, centrado en las prioridades de la Unión Europea. Dicho enfoque estaría basado, en primer lugar, en la definición de las mis-

---

\* Profesora Titular del Departamento de Economía de las Instituciones, Estadística Económica y Econometría de la Universidad de La Laguna.

\*\* Profesor Titular del Departamento de Economía de las Instituciones, Estadística Económica y Econometría de la Universidad de La Laguna.

<sup>1</sup> DOUE núm. L 210 de 31.7.2006.

<sup>2</sup> Artículos 9 a 15 del Reglamento General de los Fondos para el período 2007-2013 (véase anexo 1).

CUADRO 0.1. PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2007-2013\*

CRÉDITOS DE COMPROMISO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
1. Crecimiento sostenible	50.972	52.071	53.295	54.542	55.351	56.902	58.471	381.604
1.a. Competitividad como factor de crecimiento y empleo	8.230	8.840	9.490	10.180	10.930	11.740	12.600	72.010
1.b. La cohesión para el crecimiento y el empleo	42.863	43.313	43.862	43.865	44.073	44.723	45.342	308.041
2. Gestión sostenible y protección de recursos naturales	54.502	54.483	54.421	53.916	53.630	53.483	53.366	377.801
2.a. Agricultura: gasto relacionado con el mercado y pagos directos	43.120	42.797	42.429	42.114	41.753	41.547	41.345	295.105
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1.150	1.260	1.390	1.530	1.700	1.880	2.090	11.000
3.a. Libertad, seguridad y justicia	600	690	790	910	1.050	1.200	1.390	6.630
3.b. Ciudadanía	550	570	600	620	650	680	700	4.370
4. La UE como socio a escala mundial	6.280	6.550	6.830	7.120	7.420	7.740	8.070	50.010
5. Administración	6.720	6.900	7.050	7.180	7.320	7.450	7.680	50.300
6. Compensaciones	419	191	190					800
TOTAL DE CRÉDITOS PARA COMPROMISOS	120.043	121.455	123.176	124.287	125.421	127.455	129.677	871.514

\* Millones de euros a precios corrientes de 2004.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la COMISIÓN EUROPEA, 2005b.

mas en las Directrices Estratégicas de la Cohesión (DEC), aprobadas por el Consejo. En segundo lugar, en la integración de esas prioridades en los Marcos de Referencia Estratégicos Nacionales (MREN) elaborados por los Estados miembros. Y, finalmente, en la aplicación de la estrategia conjunta mediante los denominados Programas Operativos. A este respecto se elaborarán informes por la Comisión, que se presentarán al Consejo anualmente, sobre la aplicación de las DEC y los MREN, así como sobre la Cohesión cada tres años, sustituyendo a los anualmente presentados hasta ahora.

2. La concentración temática (en prioridades y objetivos prioritarios) y presupuestaria.
3. Programación, sustentada en el procedimiento de establecer las denominadas Orientaciones Estratégicas Comunitarias, el Marco Estratégico Nacional de Referencia y los Programas Operativos, así como el período de progra-

mación y los programas de desarrollo plurianuales y proceso de decisión cooperativa.

4. Adicionalidad, entendida como el complementar los esfuerzos financieros de cada Estado miembro, sin sustituirlos y sin que aquéllos se reduzcan.
5. Subsidiaridad en el sentido de que una autoridad superior sólo debe y sólo puede actuar si el objetivo no puede lograrse satisfactoriamente a un nivel inferior (mayor descentralización y territorialización).

CUADRO 0.2. INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE COHESIÓN. PERÍODO 2007-2013		
FONDOS ESTRUCTURALES (F.F.E.E.)	LOS FONDOS	OTROS INSTRUMENTOS FINANCIEROS COMUNITARIOS
FEDER	F.F.E.E.	FEADER
FSE	FC	FEP
		BEI
		FEI
		Etc.

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Consejo.

Dichos principios dan lugar a actuaciones paralelas de estos instrumentos financieros relativas a:

- La cofinanciación, que implica que el beneficiario siempre aporta fondos para una parte del proyecto;
- La complementariedad, donde las intervenciones de los Fondos complementan medidas nacionales, regionales y locales; y,
- En general, la conformidad con lo dispuesto en los Tratados y en los actos aprobados en virtud de aquéllos.

En las páginas que siguen nos proponemos desarrollar los aspectos más importantes que la nueva reforma de la normativa de los Fondos ha establecido para el actual marco de programación (véase anexo 1).

## 1. EL NUEVO MARCO DE PROGRAMACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA UE

A continuación abordaremos, en primer lugar, los nuevos Objetivos de la Cohesión económica y social para el período 2007-2013 para, posteriormente, estudiar la nueva programación de las ayudas de los instrumentos de cohesión.

## 1.1. LOS NUEVOS OBJETIVOS PRIORITARIOS DE LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DEL PERÍODO 2007-2013

La revisión de la normativa de los Fondos para el período 2007-2013 establece entre sus principios generales rectores la concentración de las actuaciones de los Fondos en torno a los siguientes objetivos prioritarios<sup>3</sup>:

CUADRO 1.1. LOS OBJETIVOS PRIORITARIOS DE LOS FONDOS. PERÍODO 2007-2013

OBJETIVOS PRIORITARIOS	PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN
OBJETIVO DE CONVERGENCIA: acelerar la convergencia de los Estados miembros y regiones menos desarrollados, creando condiciones más favorables para el crecimiento y el empleo mediante el aumento de la inversión en capital físico y humano, y la mejora de su calidad, el desarrollo de la innovación y de la sociedad del conocimiento, la adaptabilidad a los cambios económicos y sociales, la protección y mejora del medio ambiente y la eficiencia administrativa.	FEDER FSE FC
OBJETIVO DE COMPETITIVIDAD REGIONAL Y EMPLEO: incrementar la competitividad y el atractivo de las regiones, así como su nivel de empleo, mediante la previsión de los cambios económicos y sociales, incluidos los ocasionados por la liberalización del comercio, aumentando y mejorando la calidad de la inversión en capital humano, la innovación, la difusión de la sociedad del conocimiento, el fomento del espíritu empresarial, la protección y mejora del medio ambiente, la accesibilidad, la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas, y el desarrollo de mercados laborales no excluyentes.	FEDER FSE
OBJETIVO DE COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA: intensificar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas, fortaleciendo la cooperación transnacional por medio de actuaciones dirigidas a lograr un desarrollo territorial integrado y ligado a las prioridades de la Comunidad, y fortaleciendo la cooperación interregional y el intercambio de experiencias en el nivel territorial apropiado.	FEDER

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 3 del Reglamento General de los Fondos para el período 2007-2013 (Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al FEDER, FSE y FC<sup>4</sup>).

En el primero de los objetivos, el de «convergencia», los criterios de elegibilidad se centran en aquellos Estados que se sitúen por debajo del 90% de la Renta Nacional Bruta per cápita (RNBpc) media de la Unión Europea (UE) de los 25 países miembros (UE-25) y las regiones de la UE que no alcancen el 75% del Producto Interior Bruto per cápita (PIBpc) medio de la UE-25<sup>5</sup>. También se beneficia-

<sup>3</sup> Artículos 3 a 8 y 18 a 21 del Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Consejo.

<sup>4</sup> DOCE núm. L 210 de 31.7.2006.

<sup>5</sup> Tanto la RNB, en el caso de los Estados, como el PIB en el de las regiones, se establecen en términos de paridad de poder de compra (PPA) y con datos comunitarios. Para los Estados miembros



rán del Objetivo Convergencia, con ayudas transitorias y específicas para el período 2007-2013, los Estados y regiones *efecto estadístico* («pushing out»)<sup>6</sup>.

El Objetivo Convergencia pretende que los Estados miembros y las regiones más pobres de la UE converjan hacia la media de la Unión creando las condiciones adecuadas para que la inversión en capital físico y humano se concentren en los sectores que mayor impacto tengan en el fomento del crecimiento económico y del empleo. En concreto, se consideran prioritarias las inversiones destinadas a las siguientes grandes categorías: investigación y desarrollo tecnológico (IDT), innovación y espíritu empresarial; sociedad de la información; transporte; energía; protección y prevención de riesgos para el medio ambiente; mejora del acceso al empleo y sostenibilidad y mejora del capital humano.

Sobre los Estados y regiones de la Convergencia se concentra la mayor parte del esfuerzo financiero comunitario para la cohesión, el 81,5% del total, y se canalizarán por medio de los Fondos (Fondos estructurales y Fondo de Cohesión) (véase Cuadro 2.2.). Dichos Estados y regiones abarcan la totalidad de los territorios de los Estados de la ampliación de la UE de 2004 y 2007 (Países de Europa Central y Oriental —PECOs— más Chipre, más Bulgaria y Rumania), además de Grecia y Portugal y determinadas regiones de varios de los antiguos miembros de la UE-15<sup>7</sup>.

El segundo de los Objetivos es el de Competitividad regional y empleo. Este caso cubre a las regiones que quedan al margen de los beneficios del Objetivo Convergencia por situarse por encima del umbral del 75% del PIBpc de la media comunitaria (UE-25). No obstante, aquellas regiones que cumpliendo con dicho requisito —haber superado de manera natural la media del 75% del PIBpc en el período de referencia— hubieran estado en el Objetivo núm. 1 durante el período precedente (2000-2006), percibirán también una ayuda transitoria y específica durante el período 2007-2013.

Los recursos financieros comunitarios para el Objetivo Competitividad regional y empleo, que ascienden al 15,9% del total, se canalizarán únicamente por

---

se toma como referencia la RNB del período 2001-2003 de la UE-25; dichos Estados habrán de contar con programas de convergencia en los términos establecidos por el artículo 104 del Tratado CE y su derecho a acogerse al Fondo de Cohesión será revisado en 2010 —con datos también de la UE-25—. En el caso de las regiones, el PIB per cápita tomado como referencia es el del período 2000-2002.

<sup>6</sup> Los Estados miembros que salen de cohesión porque en el período de referencia superaban el umbral del 90% per cápita medio de la RNB de la UE-25, pero no de la UE-15; éste es el caso de España. Las regiones denominadas de *efecto estadístico* son aquellas que en el período tomado como referencia superaban la media del PIB per cápita de la UE-25, pero que no lo hubieran hecho de haber tomado la media de la UE-15 (en el caso de España son: Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla).

<sup>7</sup> En concreto, los Estados que entran en el Objetivo Convergencia son los siguientes: República Checa, Estonia, Grecia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia (a los que hay que añadir Bulgaria y Rumania, tras su incorporación a la UE el 1 de enero de 2007). Por su parte, España no entra en el Objetivo Convergencia aunque se beneficiará transitoriamente de las ayudas del Fondo de Cohesión durante el período 2007-2013. Cuatro Comunidades Autónomas españolas (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia) pasan del Objetivo núm. 1 del período 2000-2006 al Objetivo Convergencia del actual período.

CUADRO 1.2. DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS POR OBJETIVOS DE LA COHESIÓN. PERÍODO 2007-2013

OBJETIVOS	ELEGIBILIDAD	PROGRAMAS E INSTRUMENTOS	ASIGNACIONES*	%	PRIORIDADES	CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN INDICATIVA POR ESTADOS
<i>Convergencia</i>			251.163,1	81,54	—	—
Reg. Convergencia	Reg con PIBpc < 75% EU-25	Programas regionales y nacionales	177.083,6	57,50	— I+D+i — Medio ambiente y prevención de riesgos — Accesibilidad	Población subvencionable, prosperidad regional y nacional y tasa de desempleo
Reg. Efecto estadístico	Reg con PIBpc < 75% UE-15 y > 75% EU-25	FEDER, FSE	12.521,3	4,05	— Infraestructuras — Recursos humanos — Capacidad administrativa	
Estados cohesión	EE.MM. con RNBp < 90% EU-25	Fondo de Cohesión	58.508,2	18,93	— Transportes (RTE) — Transporte sostenible — Medio ambiente — Energías renovables	Población, prosperidad nacional y superficie
Estados efecto estadístico	EE.MM. con RNBpc < 90% UE-15 y > 90% EU-25		3.250,0	1,06		—
<i>Competitividad regional y empleo</i>			49.127,8	15,95	—	—
Competitividad y empleo	Los EE.MM. proponen una lista de regiones (NUTS I o NUTS II)	Programas regionales (FEDER) y programas nacionales/regionales (FSE)	38.742,5	12,56	— I+D+i — Medio ambiente y prevención de riesgos — Accesibilidad	Población subvencionable, prosperidad regional, densidad de población y tasas de empleo y desempleo
Ayuda transitoria	«Pushing-out» (regiones que salen naturalmente del Obj. núm. 1. Período 2000-2006)		10.385,3	3,38	— Estrategia europea para el empleo	Población subvencionable, prosperidad regional y nacional y tasa de desempleo
<i>Cooperación territorial</i>			7.750,1	2,52	—	—
Transfronteriza	Regiones fronterizas y grandes regiones de cooperación transnacional	Programas y redes transfronterizas y transnacionales (FEDER)	5.576,4	1,82	— I+D+i — Medio ambiente y prevención de riesgos — Accesibilidad	Población subvencionable
Transnacional			1.581,7	0,52		Población subvencionable
Interregional			392,0	0,18	— Cultura y educación	—
TOTAL COHESIÓN			308.041	100,0	—	—

\* Datos en millones de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento General de los Fondos para el período 2007-2013 (véase anexo 1).



medio de los Fondos estructurales (FEDER y FSE) y se destinarán a las inversiones que permitan incrementar su competitividad (véase Cuadro 2.2.). Dichas inversiones se dirigirán, aunque con cofinanciación comunitaria más reducida, a los mismos subsectores y ramas de actividad que las antes mencionadas para el Objetivo Convergencia.

El tercero de los Objetivos es el de Cooperación territorial europea. Aprovechando la amplia experiencia de las Iniciativas comunitarias Interreg y Urban que han dado buenos resultados en el período 2000-2006, este nuevo Objetivo se ha planteado con tres grandes finalidades. En primer lugar, la de intensificar, mediante ayudas a iniciativas locales y regionales, la cooperación *transfronteriza* terrestre y marítima entre los Estados miembros y entre éstos y sus vecinos no comunitarios<sup>8</sup>. En segundo lugar, la de intensificar la cooperación *transnacional* con ayudas que financien actuaciones de desarrollo territorial integrado de zonas también fronterizas entre los Estados de la UE. Y en último y tercer lugar, la de apoyar la cooperación *interregional* de áreas de los Estados miembros que no sean fronteras entre sí.

Los recursos comunitarios para la Cooperación territorial se canalizarán por medio del FEDER y el total de gastos previstos para este Objetivo durante el período es de un 2,5% del total destinado a la cohesión (véase Cuadro 2.2.).

Al margen del Objetivo de Cooperación territorial, aunque en íntima conexión con el mismo, se ha creado un instrumento jurídico de ámbito comunitario denominado Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT) cuyos rasgos básicos se exponen en el Reglamento (CE) núm. 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006<sup>9</sup>.

En el cuadro 2.2. se recogen los aspectos más relevantes acerca de la distribución de los recursos por Objetivos.

Por otro lado, esta nueva distribución por objetivos de los Fondos para el período 2007-2013 pone de manifiesto que también las acciones específicas de cada uno de los Fondos están determinadas por los objetivos prioritarios en los que intervienen<sup>10</sup>:

Por lo que respecta al FEDER, cuyo objetivo consiste en fortalecer la cohesión económica y social en la Unión Europea corrigiendo los desequilibrios entre sus regiones, éste, de manera general, financia: ayudas directas a las inversiones realiza-

---

<sup>8</sup> Incluida la cooperación de las fronteras exteriores de la UE, tanto de países que no está previsto que se integren en un futuro en la UE —como es el caso de Rusia y otros Estados de la ex-URSS o los de la Cuenca Mediterránea no europea— y de aquellos que sí está previsto que formen parte en un futuro más o menos lejano, como pueden ser Croacia, la República de Macedonia o Turquía. En el primer caso, las ayudas se canalizarán por medio del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), y en el segundo, mediante el Instrumento de Asistencia de Preadhesión (IAP), regulado por el Reglamento 1085/2006 del Consejo (DOUE núm. L de 31.7.2006). La financiación para ambos instrumentos asciende para todo el período 2007-2013 a 814 millones de euros.

<sup>9</sup> DOUE núm. L de 31.7.2006.

<sup>10</sup> Reglamentos del FEDER, FSE y FC para el período 2007-2013 (véase anexo 1).



das en empresas (en particular las PYME) para crear empleos sostenibles; infraestructuras vinculadas especialmente a la investigación y la innovación, a las telecomunicaciones, al medio ambiente, a la energía y el transporte; instrumentos financieros (fondos de capital de riesgo, fondos de desarrollo local...) para apoyar el desarrollo regional y local y favorecer la cooperación entre las ciudades y las regiones; y medidas de asistencia técnica. Específicamente y en función de los tres objetivos en los que interviene, al FEDER se le asigna sus acciones de la siguiente manera:

En las regiones del Objetivo Convergencia, el FEDER concentra su intervención en la modernización y diversificación de las estructuras económicas así como la salvaguarda o la creación de empleos sostenibles, con actuaciones en los siguientes ámbitos: investigación y desarrollo tecnológico; innovación y espíritu empresarial; sociedad de la información; prevención de riesgos; turismo y cultura; transportes; energía; educación; y salud.

Para el Objetivo Competitividad regional y empleo, las prioridades se agrupan en torno a tres puntos: innovación y economía del conocimiento; medio ambiente y prevención de riesgos; y acceso a los servicios de transportes y telecomunicaciones de interés económico general.

En el caso del Objetivo Cooperación territorial europea, el FEDER concentra su ayuda en tres ejes: desarrollo de actividades económicas y sociales transfronterizas; establecimiento y desarrollo de cooperación transnacional (incluida la cooperación bilateral entre las regiones marítimas); y fortalecimiento de la eficacia de la política regional mediante la promoción y cooperación interregional, la conexión en red y el intercambio de experiencias entre las autoridades regionales y locales.

En lo que concierne al FSE, que tiene como objeto mejorar las posibilidades de empleo en la Unión Europea, se apoyan las acciones de los Estados en los siguientes ámbitos:

1. Adaptación de los trabajadores y las empresas; sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida, diseño y difusión de maneras innovadoras de organización del trabajo.
2. Acceso al empleo para los solicitantes de empleo, las personas inactivas, las mujeres y los emigrantes.
3. Inclusión social de las personas desfavorecidas y lucha contra la discriminación en el mercado laboral.
4. Fortalecimiento del capital humano mediante la reforma de los sistemas educativos y puesta en red de los establecimientos de enseñanza.

Por su parte, el Fondo de cohesión ayuda a los Estados miembros, cuya renta nacional bruta (RNB) per cápita es inferior al 90% de la media comunitaria, a reducir su atraso económico y social así como a estabilizar su economía. Apoya acciones en el marco del Objetivo Convergencia y, en adelante, depende de las mismas normas de programación, gestión y control que el FSE y el FEDER. De hecho, el Fondo de Cohesión financia acciones que se inscriben en los siguientes ámbitos:



1. Las redes transeuropeas de transportes, en particular, los proyectos prioritarios de interés europeo definidos por la Unión.
2. El medio ambiente. A este respecto, el Fondo de Cohesión también puede intervenir en proyectos vinculados a la energía o a los transportes, siempre que éstos presenten ventajas manifiestas para el medio ambiente: la eficacia energética, el recurso a las energías renovables, el desarrollo del transporte ferroviario, apoyo a la intermodalidad, fortalecimiento de los transportes públicos, entre otros.

## 1.2. LA PROGRAMACIÓN DE LAS AYUDAS DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE COHESIÓN DEL PERÍODO 2007-2013

Dentro del principio de programación de la Política de Cohesión, para el período 2007-2013, las ayudas financieras que, desde la Unión Europea, se dirigen hacia las regiones y los Estados miembros están instrumentados, básicamente, a través de las Orientaciones Estratégicas Comunitarias en materia de cohesión (OEC), el Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR), y los Programas Operativos (PO). De hecho, el procedimiento de otorgación de dichas ayudas se puede resumir en las tres siguientes fases<sup>11</sup>:

### 1. Fase A: Orientaciones Estratégicas Comunitarias en materia de cohesión (OEC)

En esta primera fase, el Consejo establece unas concisas orientaciones estratégicas Comunitarias en materia de cohesión económica, social y territorial que definen el marco indicativo para la intervención de los Fondos. Estas OE establecen las prioridades de la Comunidad para cada uno de los Objetivos (convergencia, competitividad regional y empleo, así como cooperación territorial europea) de los Fondos, siendo la Comisión la que propone, en estrecha colaboración con los Estados miembros, las OEC en materia de cohesión.

### 2. Fase B: Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR)

En esta segunda fase, el Estado miembro presenta un MENR que garantice la coherencia de la intervención de los Fondos con las OEC en materia de cohesión indicando la relación entre las prioridades comunitarias, por un lado, y el programa nacional de reforma, por otro. Para ello, cada MENR sirve de referencia en la preparación de la programación de los Fondos; siendo el MENR aplicable al objetivo

---

<sup>11</sup> Artículos 25 a 35 del Reglamento General de los Fondos para el período 2007-2013 (véase anexo 1).

de convergencia y al objetivo de competitividad regional y empleo. También podrá, si un Estado miembro así lo decide, ser aplicable al objetivo de cooperación territorial europea.

De hecho, el MENR, como nuevo elemento en este período de programación 2007-2013, debe incluir los siguientes elementos:

1. Un análisis de las disparidades de desarrollo, las carencias y el potencial existente, teniendo en cuenta las tendencias de la economía europea y mundial;
2. la estrategia elegida basándose en dicho análisis, incluidas las prioridades temáticas y territoriales;
3. la lista de los Programas Operativos (PO) correspondientes a los objetivos convergencia y competitividad regional y empleo;
4. una descripción del modo en que el gasto para los objetivos convergencia y competitividad regional y empleo contribuirá a lograr las prioridades de la UE de fomentar la competitividad y crear empleo;
5. la dotación anual indicativa para cada Fondo desglosada por Programa; y
6. únicamente en lo que atañe a las regiones correspondientes al objetivo convergencia debe incluir las medidas previstas para incrementar la eficiencia administrativa de los Estados miembros, el importe total de los créditos anuales asignados con cargo al FEADER y al FEP; y la información necesaria para la verificación ex ante del cumplimiento del principio de adicionalidad.

Por lo que respecta al Estado miembro, se encarga de elaborar el MENR previa consulta a los interlocutores pertinentes y lo prepara en diálogo con la Comisión. En este sentido, cada Estado miembro remite el MENR a la Comisión en el plazo de 5 meses a partir de la aprobación de las OEC. La Comisión toma nota de la Estrategia Nacional y de los temas prioritarios seleccionados para la ayuda de los Fondos y realiza las observaciones que considere convenientes en el plazo de 3 meses desde la fecha de recepción del marco.

Por lo que respecta a la Comisión, antes o en el momento de aprobar los PO, adopta una decisión en relación con la lista de los PO; la dotación indicativa anual de cada Fondo por programa; y, únicamente, por lo que se refiere al objetivo núm. 1, el nivel de gasto que garantice el cumplimiento del principio de adicionalidad.

### *3. Fase C: Programas Operativos (PO)*

En esta última fase, las intervenciones de los Fondos en los Estados miembros adoptan la forma de PO encuadrados en el MENR. De esta forma, cada PO cubre el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013, donde cada PO se refiere únicamente a uno de los tres objetivos.

Por lo que respecta a los Estados miembros, deben elaborar los PO o bien por ellos mismos o bien por la autoridad designada por los Estados en cooperación con los interlocutores. Además, el Estado miembro presenta a la Comisión una



propuesta de PO a más tardar dentro del plazo de los 5 meses siguientes a la adopción de las OEC.

La Comisión, por su parte, se encarga de examinar el PO propuesto para determinar si coadyuva al cumplimiento de los objetivos y las prioridades del MENR, así como a la aplicación de las OEC en materia de cohesión. La Comisión aprueba cada PO a más tardar dentro de los 4 meses siguientes a su presentación formal por el Estado miembro, pero no antes del 1 de enero de 2007.

En cualquier caso, para este período 2007-2013, las características más importantes de los PO son las siguientes:

1. Los PO sí pueden revisarse.
2. Los PO sólo pueden recibir financiación de un único Fondo.
3. El FEDER y el FSE pueden financiar conjuntamente (sólo el 10%) cuando se crea necesario.
4. En aquellos Estados miembros que reciban ayuda del FC, el FEDER y el FC conjuntamente pueden financiar PO que afecten a las infraestructuras de transporte y al medio ambiente.
5. Los PO al amparo del objetivo convergencia se elaboran al nivel NUTS (Nomenclatura de Unidades Territoriales Estadística) II (los que se beneficien del FC serán elaborados a nivel nacional); los PO del objetivo competitividad regional y empleo, al nivel NUTS I o II; y los PO del objetivo cooperación territorial, al nivel NUTS III.

## 2. CONCLUSIONES<sup>12</sup>

La revisión de la nueva normativa sobre la Política de Cohesión de la Unión Europea para el período 2007-2013 establece entre sus principios generales rectores la concentración de las actuaciones de los Fondos en torno a los Objetivos prioritarios de Convergencia, Competitividad regional y empleo, y Cooperación territorial europea. De hecho, sobre los Estados y regiones del Objetivo de la Convergencia se concentra la mayor parte del esfuerzo financiero comunitario para la cohesión, el 81,5% del total, y se canalizarán por medio de los tres Fondos. Dichos Estados y regiones abarcan la totalidad de los territorios de los Estados de la ampliación de la UE de 2004 y 2007 (países PECO + Chipre + Bulgaria y Rumania), además de Grecia y Portugal y determinadas regiones de varios de los antiguos miembros de la UE-15. Por otro lado, los recursos financieros comunitarios para el Objetivo Competitividad regional y empleo, que ascienden al 15,9% del total, se canalizarán únicamente por medio de los dos Fondos estructurales (FEDER y FSE) y se destinarán a las inversiones que permitan incrementar su competitividad; y, por último, los re-

---

<sup>12</sup> Véase anexo 1.

cursos para el Objetivo Cooperación territorial se canalizarán por medio del FEDER, siendo el total de gastos previstos para este Objetivo durante el período de un 2,5% del total destinado a la cohesión.

La nueva distribución por Objetivos de los Fondos pone de manifiesto que también las propias acciones específicas de cada uno de los Fondos están determinadas por ellos:

Para el FEDER, las acciones del Objetivo Convergencia se concentran en la modernización y diversificación de las estructuras económicas así como la salvaguarda o la creación de empleos sostenibles, con actuaciones en los siguientes ámbitos: investigación y desarrollo tecnológico; innovación y espíritu empresarial; sociedad de la información; prevención de riesgos; turismo y cultura; transportes; energía; educación; y salud. Las acciones del Objetivo Competitividad regional y empleo se agrupan en torno a tres puntos: innovación y economía del conocimiento; medio ambiente y prevención de riesgos; y acceso a los servicios de transportes y telecomunicaciones de interés económico general. Y las acciones del Objetivo Cooperación territorial europea se concentran en tres ejes, como son el desarrollo de actividades económicas y sociales transfronterizas, el establecimiento y desarrollo de cooperación transnacional (incluida la cooperación bilateral entre las regiones marítimas), y el fortalecimiento de la eficacia de la política regional mediante la promoción y cooperación interregional, la conexión en red y el intercambio de experiencias entre las autoridades regionales y locales.

Para el FSE, se apoyan las acciones de los Estados en la adaptación de los trabajadores y las empresas, sistemas de aprendizaje a lo largo de la vida, diseño y difusión de maneras innovadoras de organización del trabajo; en el acceso al empleo para los solicitantes de empleo, las personas inactivas, las mujeres y los emigrantes; en la inclusión social de las personas desfavorecidas y lucha contra la discriminación en el mercado laboral; y en el fortalecimiento del capital humano mediante la reforma de los sistemas educativos y puesta en red de los establecimientos de enseñanza.

Por su parte, el Fondo de Cohesión financia acciones que se inscriben en los ámbitos de las redes transeuropeas de transportes, en particular, los proyectos prioritarios de interés europeo definidos por la Unión, y el medio ambiente. A este respecto, el Fondo de Cohesión también puede intervenir en proyectos vinculados a la energía o a los transportes, siempre que éstos presenten ventajas manifiestas para el medio ambiente: la eficacia energética, el recurso a las energías renovables, el desarrollo del transporte ferroviario, apoyo a la intermodalidad, fortalecimiento de los transportes públicos, entre otros.

Por lo que respecta a la programación de la Política de Cohesión, podemos destacar, entre otras, las siguientes novedades:

Las ayudas financieras que, desde la Unión Europea, se dirigen hacia las regiones y los Estados miembros están instrumentados, básicamente, a través de las Orientaciones Estratégicas Comunitarias en materia de cohesión (OEC), el Marco Estratégico Nacional de Referencia (MENR), y los Programas Operativos (PO).

Las acciones a ejecutar con cargo al FEDER, FSE y FC se establecen en función de los procedimientos de negociación, selección, control y seguimiento en-



tre la propia Comisión Europea y cada uno de los propios Estados miembros: de una parte, la Comisión negocia y aprueba los programas de desarrollo propuestos por los Estados y asigna los créditos; de otra, los Estados y sus regiones administran los programas, los aplican seleccionando los proyectos, los controlan y evalúan; y, por último, la propia Comisión participa en el seguimiento de los programas, compromete y paga los gastos certificados y comprueba los sistemas de control establecidos.

La gestión financiera de los Fondos queda establecida de tal manera que cada programa se financie con carga a un solo Fondo, es decir, que el FEDER y el FSE pueden cada uno por su parte financiar de manera complementaria y limitada las actuaciones en el ámbito en el que interviene el otro Fondo (dentro del límite del 10% de los créditos asignados por la Comunidad a cada eje prioritario de un programa operativo). Existe una excepción a esta norma: el FEDER y el Fondo de Cohesión intervienen conjuntamente para los programas relativos a infraestructuras y medio ambiente.

Los compromisos presupuestarios de los programas operativos se efectúan, por tramo anual, para cada Fondo y cada objetivo; comprometiendo, la Comisión, el primer tramo anual antes de la aprobación del programa operativo. Posteriormente, compromete los tramos a más tardar el 30 de abril de cada año. Además, la Comisión libera de oficio la parte del compromiso presupuestario que no se haya utilizado, o por la que no se haya presentado ninguna solicitud de pago admisible al término del segundo año siguiente al del compromiso presupuestario.

Para las condiciones de financiación, en este nuevo período, los Fondos deben elegir las prioridades de la Unión Europea en lo que se refiere a la promoción de la competitividad y creación de empleo ya planteadas en la Estrategia de Lisboa: la Comisión y los Estados miembros velan por que se atribuyan a estas prioridades un 60% de los gastos de todos los Estados miembros en el caso del Objetivo Convergencia y un 75% de los gastos para el Objetivo Competitividad y empleo. Además, existen límites máximos para los porcentajes de cofinanciación: Tasa máxima de cofinanciación para Objetivo Convergencia: entre el 75% y el 85%; para Competitividad y empleo: entre el 50% y el 85%; para Cooperación europea territorial: entre el 75% y el 85%; y para Fondo de Cohesión: el 85%).

Por lo que se refiere a la subvencionabilidad de los gastos, las normas, para este nuevo período, son nacionales en vez de ser comunitarias.

Además, los porcentajes de las cofinanciaciones se modifican con respecto al período anterior ya que se pasa de que la prefinanciación representase un 7% de la participación del Fondo en la actuación correspondiente (para los 15 antiguos Estados miembros) a un 16% de la participación del Fondo de actuación correspondiente para los 10 nuevos Estados miembros en 2004.

Queda constatado, por tanto, que la Unión Europea trata de fomentar un modelo de desarrollo sostenible cuyo objetivo prioritario lo constituye la cohesión económica y social apoyándose, además, en un crecimiento económico con una clara dimensión social y ambiental. De hecho, consideramos que la consolidación de este modelo de desarrollo se puede reforzar, en gran medida, con la propuesta presentada por la Comisión Europea para los próximos siete años del período, cuyas principales perspectivas financieras hemos explicado a lo largo de este trabajo.

REGLAMENTO GENERAL DE LOS FONDOS: Reglamento (CE) núm. 1083/2006 del Consejo de 11 de junio 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) núm. 1260/1999. DOUE núm. L 210 de 31.7.2006.

REGLAMENTO DEL FEDER: Reglamento (CE) núm. 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1783/1999. DOUE núm. L 210 de 31.7.2006.

REGLAMENTO DEL FSE: Reglamento (CE) núm. 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) núm. 1784/1999. DOUE núm. L 210 de 31.7.2006.

REGLAMENTO DEL FC: Reglamento (CE) núm. 1084/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006, por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) núm. 1164/1994. DOUE núm. L 210 de 31.7.2006.

REGLAMENTO DEL IPA: Reglamento (CE) núm. 1085/2006 del Consejo de 17 de julio de 2006, por el que se establece un Instrumento de ayuda Preadhesión (IPA). DOUE núm. L 210 de 31.7.2006.

REGLAMENTO SOBRE LA AECT: Reglamento (CE) núm. 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). DOUE núm. L 210 de 31.7.2006.

\* La reforma de 2006 entra en vigor el 1 de enero de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2013.

## BIBLIOGRAFÍA

- CALVO HORNERO (coord.) (2006): *La ampliación de la Unión Europea*. Ed. Thomson. Madrid.
- COMISIÓN EUROPEA (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS) (1997a): *Primer Informe sobre la cohesión económica y social 1996*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1997b): *Agenda 2000. Por una Unión más fuerte y más amplia*. Boletín de la Unión Europea. Suplemento 5/97 e Informe COM (97) 2000 final de 15.7.97. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- (1998): *Financiación de la Unión Europea. Informe de la Comisión sobre el funcionamiento de recursos propios*. Informe COM (98) 560 final. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas.
- (2004a): *Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergente, compétitivité, coopération. Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- (2004b): *La Estrategia de Lisboa (Informe del grupo de alto nivel —Informe Kok—)*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Noviembre.
- (2005a): *Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa*. Informe COM (05) 24 final. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- (2005b): *Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013*. Informe COM (05) 299 final. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.



- (2006): *Ha llegado la hora de acelerar. La nueva asociación para el crecimiento y el empleo*. Informe COM (06) 30 final. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- DESANTES, M. y ARAUJO, M. (1990): *Comunidad Económica Europea. Tratado de Roma y Acta Única Europea*. Ed. Tecnos. Madrid.
- FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. (2007): *Fundamentos económicos de la Unión Europea*. Ed. Thomson. Madrid.
- GALINDO MARTÍN, M.A. y FERNÁNDEZ JURADO, Y. (coord.) (2006): *Política socioeconómica en la Unión Europea*. Ed. Delta publicaciones. Madrid.
- NIETO SOLÍS, J.A. (2001): *La Unión Europea. Una etapa en la integración económica de Europa*. Ed. Pirámide. Madrid.
- PEÑA VÁZQUEZ, R. y BONNET ESCUELA, M. (2001): El nuevo marco de actuación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Período 2000-2006. En *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 18, vol. II. Universidad de La Laguna.
- SECRETARÍA DE ESTADO PARA LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): *Tratado de la Unión Europea. Textos consolidados de los Tratados Comunitarios*. Ed. Boletín Oficial del Estado. Madrid.
- [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)
- [www.inforegio.cec.eu.int](http://www.inforegio.cec.eu.int)
- [www.europa.eu.int/comm/dgs\\_es](http://www.europa.eu.int/comm/dgs_es) (2007): Política Regional.