

UNIÓN EUROPEA

La futura Política de cohesión: un nuevo enfoque para 2014-2020

ISABEL BARRIOS BEL

Técnico en Asuntos Europeos
Delegación del Gobierno de Canarias en Bruselas

I. CONTEXTO GENERAL: LA ESTRATEGIA "EUROPA 2010"

En marzo de 2010, la Comisión aprueba su Comunicación "Europa 2020": Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador¹. El Consejo confirma dicha estrategia en junio de 2010, bajo Presidencia española.

Dicha Comunicación es el resultado de un proceso que se inicia en noviembre de 2009, cuando la Comisión lanzaba una consulta pública sobre el futuro de la estrategia "UE 2020"², unas orientaciones políticas del Presidente BARROSO que constituían el punto de partida para la continuación y revisión de la estrategia de Lisboa, que llegaba a su término a finales de 2010.

Cabe decir que las Regiones Ultraperiféricas (RUP) aportaron su contribución conjunta a dicha consulta, el 15 de enero de 2010. Desde un punto de vista general, las RUP acogen favorablemente la nueva estrategia europea, cuyas orientaciones generales se asemejan, considerablemente, a las de su memorándum conjunto "Las RUP en el horizonte 2020" y comparten globalmente las prioridades esenciales de la futura estrategia. Sin embargo, las RUP expresan que resulta absolutamente indispensable asociar los diferentes niveles -europeo, nacional y regional- al proceso de elaboración y puesta en marcha de la futura estrategia para garantizar su éxito. Asimismo, las RUP recuerdan que es primordial que, en las propuestas de acción de la Comisión, se tengan en cuenta las especificidades de estas regiones y se pongan en práctica políticas adaptadas dotadas de medios e

¹ COM (2010)2020 final, de 3.03.2010.

² COM (2009) 647 final, de 24.11.2009.

instrumentos apropiados a fin de garantizar la igualdad de oportunidades, lo que conllevará a que los resultados sean mucho más positivos que los obtenidos por la estrategia de Lisboa.

La estrategia “Europa 2020” ofrece una visión de lo que debería ser la economía social de mercado europea del siglo XXI.

Consiste en una hoja de ruta dinámica que pasa revista a las políticas e iniciativas necesarias para sacar a Europa de la crisis, en primer lugar, pero también, y a más largo plazo, para promover un **nuevo tipo de economía, en el marco de una sociedad más inteligente** - desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación-, **más sostenible** - promoción de una economía más eficaz, más verde y más competitiva-, **e integradora** - promoción de una economía con altas tasas de empleo donde participen y prosperen todas las comunidades y regiones-.

Se trata de una estrategia global que fija cinco objetivos de la UE que, a su vez, deben repercutirse, asimismo, en objetivos nacionales, en el marco de los Programas Nacionales de Reforma. Se identifican una serie de prioridades comunes que cada actor, a su nivel, se compromete en perseguir.

Los **cinco objetivos perseguidos** son los siguientes:

- Alcanzar una tasa de empleo del 75% de la población entre 20 y 64 años;
- Invertir un 3% del PIB en I+D;
- Conseguir una serie de objetivos medioambientales: la reducción del 20% de las emisiones de carbono, así como el aumento del 20% del uso de las energías renovables;
- Aumentar hasta el 40% los titulados de enseñanza superior así como reducir la tasa de abandono escolar a menos del 10%;
- Reducir en 20 millones el número de las personas que viven por debajo del umbral de la pobreza.

Dichos objetivos se desarrollarán a través de **siete iniciativas llamadas “emblemáticas”** que son:

- La iniciativa “Unión por la innovación”, que debe apoyar la producción de productos y servicios innovadores; en particular, los relativos al

- cambio climático, la eficiencia energética, la salud y el envejecimiento de la población;
- La iniciativa "Juventud en movimiento", que debe permitir en especial mejorar el rendimiento del sistema educativo, el aprendizaje no formal e informal, la movilidad de los estudiantes e investigadores, así como la entrada de jóvenes en el mercado de empleo;
 - La iniciativa "Una agenda digital para Europa", que debe favorecer la creación de un mercado digital único, caracterizado por un alto nivel de seguridad y un marco jurídico claro. Además, toda la población debe poder acceder a Internet de banda ancha (después, de velocidades superiores);
 - La iniciativa "Una Europa que utilice eficazmente los recursos", que debe apoyar la gestión sostenible de los recursos y la reducción de emisiones de carbono, manteniendo la competitividad de la economía europea y su seguridad energética;
 - La iniciativa "Una política industrial para la era de la mundialización", que debe ayudar a las empresas del sector a superar la crisis económica, integrarse en el comercio mundial y adoptar modos de producción más respetuosos con el medio ambiente;
 - La iniciativa "Una agenda para nuevas cualificaciones y empleos", que debe permitir mejorar el empleo y la viabilidad de los sistemas sociales. Trata, especialmente, de fomentar las estrategias de flexiseguridad, la formación de trabajadores y estudiantes, así como la igualdad entre hombres y mujeres, y el empleo de personas mayores;
 - La iniciativa "Plataforma europea contra la pobreza", que debe aumentar la cooperación entre los Estados miembros, y tener en cuenta el método abierto de coordinación en materia de exclusión y de protección social. El objetivo de la plataforma debe ser la cohesión económica, social y territorial de la UE, así como la inclusión social de las personas que se encuentran en una situación de pobreza.
- Uno de los elementos clave de la estrategia "Europa 2020" es la necesidad de que exista una visión global de la economía y la sociedad

europas. No se trata de crear un fondo único que financie la realización de la estrategia, sino de que exista un alto nivel de coordinación.

La apropiación de sus objetivos por todos los niveles implicados -UE, nacional, regional y local- es requisito indispensable para el éxito de dicha estrategia. La puesta en práctica de una efectiva gobernanza multinivel, esto es, la acción coordinada de todos los actores implicados desde un enfoque integrado, resulta, asimismo, esencial.

Desde el 2010 hasta la fecha se ha avanzado mucho en el desarrollo de las distintas iniciativas emblemáticas. En el siguiente vínculo pueden consultarse en detalle dichos avances:

http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/flagship-initiatives/index_es.htm.

En cuanto a la futura política de cohesión, también ésta deberá estar alineada con la estrategia "Europa 2020". El respaldo de la política de cohesión a inversiones en prioridades europeas no es algo nuevo. En el actual período de programación 2007-2013, la política de cohesión ha afectado numerosos recursos a los objetivos de la estrategia de Lisboa, el llamado "earmarking". Es precisamente durante dicho actual

período, cuando la política de cohesión da un viraje decisivo hacia la financiación de objetivos de crecimiento. Cabe recordar aquí que, sobre esta "lisbonización" de la política de cohesión, trataba mi artículo aparecido en febrero de 2007, en el número 19 de esta misma revista. De cara al futuro período 2014-2020, **la Comisión propone que la política de cohesión siga orientándose, y cada vez más, a los objetivos de crecimiento, desarrollo sostenible y empleo.**

Cabe destacar, en este sentido, **la Comunicación de la Comisión, de noviembre de 2010, "La contribución de la política de cohesión al crecimiento inteligente en Europa 2020"**³. Dicha Comunicación define el papel de la política de cohesión en la aplicación de la estrategia "Europa 2020" en el ámbito del crecimiento inteligente y, en particular, la iniciativa emblemática «Unión por la innovación».

La política de cohesión puede desbloquear el potencial de crecimiento de la UE, impulsando la innovación en todas las regiones y velando por la complementariedad entre las ayudas europeas, nacionales y regionales a la innovación, el I+D, el espíritu empresarial y las

³ COM (2010) 553 final, de 12.11.2010.

tecnologías de la información y la comunicación. De hecho, la política de cohesión constituye un medio fundamental para la transformación de las prioridades de la iniciativa «Unión por la innovación» en medidas prácticas sobre el terreno. Para ello, crea condiciones propicias para la innovación, la educación y la investigación. El documento se detiene en primer lugar a valorar la situación en las regiones con respecto al I+D y la innovación, así como los recursos que las regiones tienen previsto invertir en estos ámbitos. A continuación, se describen los principales elementos de un esfuerzo más intenso por respaldar el I+D y la innovación en el marco de la política de cohesión. Por último, el documento presenta ideas concretas para materializar ese esfuerzo.

Asimismo, cabe señalar la **Comunicación de la Comisión, de enero de 2011, sobre “La contribución de la Política Regional al crecimiento sostenible en el marco de Europa 2020”**⁴. Dicha Comunicación expone el cometido de la política de cohesión en apoyo de la estrategia “Europa 2020”, y en particular, de la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos». El documento formula recomendaciones en cuanto a la manera en que los

Estados miembros, responsables de la gestión de los fondos regionales, podría sacar mejor partido de las inversiones de la UE para alcanzar una economía competitiva, que use eficazmente los recursos, con pocas emisiones de carbono y resistente al cambio climático. En el documento de trabajo adjunto a la Comunicación se incluyen ejemplos de buenas prácticas.

II. LA POLÍTICA DE COHESIÓN PARA 2014-2020

A) Los Reglamentos que integran el llamado “paquete de cohesión”

Los futuros Reglamentos reflejan un nuevo enfoque de la política de cohesión, que pretende modernizar el funcionamiento de los fondos estructurales, y alinear dichos fondos con los objetivos de la estrategia 2020, con el fin de promover la creación de empleo y lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Durante el próximo período 2014-2020, la política de cohesión se centrará en dos principales objetivos: “inversión en crecimiento y empleo” y “cooperación territorial europea”.

El “paquete legislativo” de la política de cohesión fue aprobado por la Comisión europea el 6 de octubre de 2011 y posteriormente modificado

⁴ COM (2011) 17 final, de 26.01.2011.

el 14 de marzo de 2012, y está constituido por las siguientes propuestas:

- Propuesta de **Reglamento sobre disposiciones comunes o Reglamento general**⁵

Se divide en dos partes, una primera parte regula una serie de disposiciones comunes a los cinco fondos con objetivos estructurales cubiertos por el Marco Estratégico Común (MEC) -FEDER, FSE, Fondo de cohesión, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)-. La segunda parte se ocupa de las disposiciones específicas propias a los fondos de la política de cohesión propiamente dicha (FEDER, FSE y Fondo de cohesión).

El Marco estratégico común supone una novedad importante para el próximo período y refleja el nuevo enfoque de la política, más estratégico, global e integrado, al servicio de los objetivos de la estrategia 2020, y con una perspectiva cada vez más "top down", de arriba abajo, como detallaremos más abajo en el apartado correspondiente

sobre las "principales novedades del nuevo enfoque".

- Propuesta de **Reglamento FEDER**⁶

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) tiene como objetivo fortalecer la cohesión económica, social y territorial dentro de la UE a través de la corrección de los desequilibrios entre las diferentes regiones. El FEDER apoyará el desarrollo local y regional para contribuir a los objetivos temáticos de la estrategia Europa 2020, como analizaremos más adelante en el apartado sobre la concentración temática, centrándose en los siguientes objetivos:

- o investigación, desarrollo e innovación;
- o mejora del acceso y la calidad de las tecnologías de la comunicación e información;
- o cambio climático y acciones hacia una economía hipocarbónica;
- o apoyo comercial a las PYMES;
- o servicios de interés económico general;

⁵ COM (2011) 615 final

⁶ COM (2011) 614 final

- infraestructuras de transporte, energía y comunicación;
- mejora de la capacidad institucional y la efectividad de la administración pública;
- salud, educación e infraestructuras sociales;
- desarrollo urbano sostenible.

El Reglamento propuesto se enfoca, asimismo, de manera especial, sobre el desarrollo urbano sostenible. Esto se debería alcanzar a través de una asignación específica obligatoria para el desarrollo urbano sostenible, el establecimiento de una plataforma de desarrollo urbano para promover la mejora de la capacidad y los intercambios de experiencia, y la adopción de una lista de ciudades en las que se ejecutarán las acciones integradas para el desarrollo urbano sostenible.

Cabe destacar, asimismo, el mantenimiento de la asignación adicional específica para las regiones ultraperiféricas, más conocido coloquialmente como "fondo RUP", tal y como existe en el actual período, que

analizaremos con más detalle en el apartado dedicado a "Canarias en los futuros reglamentos".

- Propuesta de **Reglamento FSE**⁷

El Fondo Social Europeo (FSE) es el instrumento financiero principal de la UE para invertir en la población, al mismo tiempo que contribuye a la cohesión territorial, social y económica. Aumenta las oportunidades de empleo de los ciudadanos europeos, promueve una mejor educación y mejora la situación de la población más vulnerable con riesgo de traspasar el umbral de la pobreza.

Como novedad, la Comisión propone que un mínimo del 25% del presupuesto destinado a la política de cohesión se consagre al FSE.

El Reglamento propone dirigir el FSE a cuatro objetivos temáticos en toda la UE:

- promoción del empleo y apoyo a la movilidad laboral;
- promoción de la inclusión social y lucha contra la pobreza;

⁷ COM (2011) 607 final

- inversiones en educación, competencias y aprendizaje permanente;
- mejora de la capacidad institucional y de la efectividad de la administración pública.

Y ello sin perjuicio de su contribución a otros objetivos temáticos como, por ejemplo, el apoyo al cambio hacia una economía de eficiencia de recursos, resistente al clima e hipocarbónica; la mejora del uso de las tecnologías de la comunicación y la información; el fortalecimiento de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación; y la mejora de la competitividad de las PYMES.

- Propuesta de **Reglamento del Fondo de Cohesión**⁸

El Fondo de Cohesión ayuda a los EEMM con un PNB por habitante de menos de 90% de la media de los 27 países miembros de la UE a invertir en redes transeuropeas de transporte RTE-T y el medio ambiente.

En el ámbito de medio ambiente, el Fondo de Cohesión apoyará la

inversión en la adaptación al cambio climático y la prevención de riesgos, así como en los sectores del agua y los desechos, y el entorno urbano. La inversión en energía también podrá recibir apoyo, siempre y cuando presente beneficios medioambientales positivos. Por lo tanto, las inversiones en eficacia energética y energías renovables también pueden recibir apoyo.

En el ámbito del transporte, además de la red RTE-T, el Fondo de Cohesión contribuirá a inversiones en sistemas de transporte y transporte urbano hipocarbónicos.

- Propuesta de **Reglamento Cooperación Territorial**⁹

Se trata de un Reglamento nuevo, ya que, durante el actual período 2007-2013, la cooperación territorial se regula dentro del propio Reglamento FEDER y no de manera independiente.

La cooperación territorial europea es un objetivo de la política de cohesión y proporciona un marco para el intercambio de experiencias

⁸ COM (2011) 612 final

⁹ COM (2011) 611 final

entre agentes locales, regionales y nacionales de Estados miembros (EEMM) diferentes, así como una acción conjunta para hallar soluciones comunes a problemas compartidos. Esto tiene gran importancia dado los desafíos a los que se enfrentan los EEMM y las regiones traspasan cada vez más las fronteras nacionales y regionales, y requieren de acciones conjuntas y cooperativas en el nivel territorial apropiado. Además, la cooperación territorial europea puede proporcionar así una contribución importante para adoptar el nuevo objetivo de cohesión territorial del Tratado de Lisboa.

La propuesta presenta los recursos financieros disponibles para cada ámbito de cooperación y los criterios para su asignación a cada EEMM. La dotación se distribuirá como sigue:

- 73,24% para la cooperación transfronteriza
- 20,78% para la cooperación transnacional;
- 5,98% para la cooperación interregional.

La concentración temática

también se aplica a la cooperación territorial. Los programas seleccionarán sus prioridades dentro de un menú temático con prioridades de inversión, Asimismo, los criterios de selección se han definido de una manera más estricta para asegurar que la financiación se otorgue a operaciones realmente conjuntas.

- Propuesta de **Reglamento AECT**¹⁰

Desde 2006, los colaboradores regionales y locales han podido establecer una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) con un marco legal común que les ha ayudado a resolver las complicadas diferencias existentes entre los reglamentos y las normas nacionales. La Comisión propone modificaciones significativas en relación a los aspectos siguientes del reglamento actual de las AECT:

- un establecimiento de las AECT más sencillo;
- una revisión del alcance de la actividad;
- la apertura de las AECT a regiones no pertenecientes a la UE;

¹⁰ COM (2011) 610 final

- o normas de funcionamiento más claras acerca de la contratación de personal, del gasto y de la protección a acreedores;
- o cooperación práctica a la hora de proporcionar servicios locales y públicos.

B) Principales novedades del nuevo enfoque

- Programación estratégica reforzada e integrada

Para maximizar el impacto de la política, la Comisión propone reforzar el proceso de programación estratégica. De este modo surge la nueva figura del Marco estratégico común, los contratos de colaboración entre la Comisión y cada EM y un menú de objetivos temáticos de acuerdo con la estrategia Europa 2020. El enfoque de la política de cohesión es más "top down" que nunca, ya que la programación se encuentra enmarcada, desde un principio, hacia los objetivos prioritarios de la UE que constituyen la estrategia 2020.

El Marco estratégico común (MEC), persigue como objetivo,

facilitar la coordinación de actuaciones entre los cinco fondos de carácter estructural, así como con el resto de políticas e instrumentos de la UE. Representa una importante novedad para el próximo período, que será utilizado por las autoridades nacionales y regionales como base para redactar sus "contratos de colaboración" con la Comisión europea de los que, seguidamente, se derivarán los Programas operativos regionales.

El MEC fue aprobado el 14 de marzo de 2012, como un documento de trabajo de los servicios de la CE ¹¹, que constaba de dos partes. En septiembre, y para encontrar un compromiso entre la posición de la Comisión, que consideraba que los elementos del MEC no son esenciales y, por tanto, que podía desarrollarlos a través de actos delegados; y la del Parlamento Europeo y Consejo, que estimaban que, por el contrario, el MEC constituye un elemento esencial del acto legislativo y, por tanto, debía incluirse como anexo al Reglamento general, se aprueba una propuesta modificada de

¹¹ SWD(2012) 61.

Reglamento general¹², que acaba incluyendo como anexo el grueso del contenido del MEC. El resto de elementos serán aprobados por la Comisión a través de actos delegados.

- **Concentración temática en los objetivos de la estrategia Europa 2020**

La estrategia Europa 2020 constituye la hoja de ruta de la UE a medio y largo plazo que pretende sacar a Europa de la crisis en primer lugar y redirigir el desarrollo económico y social hacia una senda donde la innovación en sentido amplio, la sostenibilidad y la inclusión social estén en el centro. Todas las políticas comunitarias están impregnadas de dicha estrategia, incluida la política de cohesión, que se pone al servicio de los estos nuevos objetivos prioritarios que declinan dicha estrategia.

El Reglamento general identifica once prioridades:

- 1) potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación;

- 2) mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a las mismas;
- 3) mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, del sector agrícola (en el caso del FEADER) y del sector de las pesca y la acuicultura (en el caso del FEMP);
- 4) favorecer el paso de una economía baja en carbono en todos los sectores;
- 5) promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos;
- 6) proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos;
- 7) promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales;
- 8) promover el empleo y favorecer la movilidad laboral;
- 9) promover la inclusión social y luchar contra la pobreza;

¹² COM (2012) 496, de 11 de septiembre

- 10) invertir en la educación, el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente;
- 11) mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública.

Cada uno de los Reglamentos hace hincapié en una u otra de dichas prioridades, según sus objetivos principales. Por lo que se refiere al Reglamento FEDER, la Comisión propone que según la categoría de región en cuestión, se dedique un porcentaje mínimo a una serie de prioridades escogidas como son: investigación e innovación, economía baja en carbono (eficiencia energética y energías renovables), y apoyo a las PYMES. Por lo que se refiere a las regiones más desarrolladas y en transición, al menos un 80% de los recursos se centrarán en las tres prioridades mencionadas, del cuál un 20% deberá destinarse a eficiencia energética y energías renovables. En cuanto a las regiones menos desarrolladas, deberán dedicar al menos un 60% en dichas prioridades, del cuál un 6% se destinará a eficiencia energética y energías renovables. Estos

porcentajes eran los propuestos inicialmente por la Comisión europea, durante las negociaciones de los trílogos que mencionaremos más abajo, han sido modificados ligeramente a la baja, quedando como sigue: regiones más desarrolladas 80% (mínimo de 20% para economía baja en carbono), transición 60% (mínimo del 15% para economía baja en carbono) y regiones menos desarrolladas 50% (mínimo del 12% para economía baja en carbono).

- **Cumplimiento de condicionalidades y focalización en los resultados**

Los programas operativos fijarán metas claras y cuantificables. Para reforzar el rendimiento, se introducirán nuevas disposiciones de condicionalidad para asegurar que la financiación de la UE crea fuertes incentivos para que los EEMM y regiones alcancen los objetivos de la estrategia Europa 2020.

Estas condicionalidades son de tres tipos (ex - ante, ex post y condicionalidades macroeconómicas) y "condicionan" la posibilidad de

recibir/continuar recibiendo los fondos comunitarios.

Las condicionalidades ex ante pretenden asegurar que se dan las condiciones previas necesarias para que el apoyo comunitario sea efectivo. Algunas están relacionadas directamente con los objetivos temáticos de la política (por ejemplo, las estrategias de especialización inteligentes), mientras que otras se aplican de forma horizontal (por ejemplo, la contratación pública).

Las condicionalidades ex post fortalecerán el enfoque sobre el rendimiento y la consecución de los objetivos de Europa 2020. Se basarán en el logro de hitos relacionados con metas vinculadas a Europa 2020, establecidos en los programas operativos. La incapacidad para alcanzar los hitos puede llevar a la suspensión de fondos. Además, se crea una reserva de eficacia, un porcentaje de la dotación nacional de cada fondo que se reservará y asignará durante la evaluación parcial, a los EEMM para los programas que hayan cumplido completamente sus hitos.

Las condicionalidades macroeconómicas establecen un vínculo más estrecho entre la política de cohesión y la gobernanza económica de la UE y pretenden garantizar que la efectividad del gasto de los fondos del MEC, se sostenga a través de políticas económicas sólidas. En caso necesario, los fondos del MEC pueden redirigirse para tratar los problemas económicos de un país. Cuando un EM no consiga llevar a cabo acciones efectivas en el contexto del proceso de gobernanza económica, la Comisión tendrá el derecho de suspender todos o parte de los pagos o compromisos.

La exigencia de dichas condicionalidades macroeconómicas han sido fuertemente criticadas por el Parlamento europeo durante las negociaciones, así como por el Comité de las Regiones, que opinan que no es justo que las Regiones acaben "pagando" por incumplimientos que no están a su alcance y que corresponden a la esfera nacional.

- **Mayor uso de instrumentos financieros**

El papel de los instrumentos financieros innovadores se potenciará con el aumento de su alcance, con una mayor flexibilidad y efectividad de sus marcos de ejecución, y con el fomento de su uso como una alternativa más eficiente o complementaria a las subvenciones tradicionales.

Los instrumentos financieros se pueden aplicar, según su viabilidad, al total de los objetivos de las políticas que se reflejan en los programas, con el fin de invertir en proyectos que demuestren una capacidad de amortización apropiada en situaciones con deficiencias de mercado. Los EEMM y las autoridades gestoras pueden utilizarlos, bien como instrumentos a medida, o bien basándose en modelos predefinidos para instrumentos nacionales o regionales que permitan un desarrollo eficiente de las operaciones de acuerdo con los términos y condiciones estándar propuestos por la Comisión. Las autoridades gestoras también pueden contribuir con los instrumentos financieros establecidos a nivel de la UE con recursos que se delimitarán de acuerdo con los programas implicados.

C) Arquitectura de la Política de cohesión: objetivos y categoría de regiones asistidas:

- **Tres categorías de Regiones: Regiones menos desarrolladas, regiones en transición, regiones más desarrolladas**

Todas las regiones europeas podrán beneficiarse de la ayuda del FEDER y del FSE. Algo que puede parecer obvio para muchos no lo era para otros al principio del debate sobre el futuro de la política, mucho antes de que la Comisión aprobara sus propuestas legislativas. Ciertos sectores abogaban por reservar dicha política únicamente a las regiones menos desarrolladas, mientras otros defendían incluso su renacionalización, esto es, su desaparición como política comunitaria. Finalmente la política de cohesión consigue mantenerse, en gran medida porque se pone totalmente al servicio de la estrategia Europa 2020, y beneficiará a todas las regiones europeas, distinguiéndose entre:

- o Regiones menos desarrolladas (actuales de convergencia): el apoyo a las regiones menos desarrolladas seguirá siendo una prioridad importante para la política de cohesión. Se asume que el proceso de recuperación de las regiones menos desarrolladas necesitará esfuerzos sostenidos a largo plazo. Esta categoría incluye aquellas regiones cuyo PIB per cápita es inferior al 75% del PIB medio de la UE27;
- o Regiones en transición: se trata de una categoría nueva que se introduce para sustituir el sistema actual de inclusión y exclusión gradual. Incluye a todas las regiones con un PIB per cápita entre el 75% y el 90% de la media de la UE27. Canarias forma parte de esta categoría de regiones;
- o Regiones más desarrolladas (actuales de competitividad): aunque las intervenciones en las regiones menos

desarrolladas siguen siendo la mayor prioridad de la política de cohesión, se entiende que el apoyo a las regiones más desarrolladas es también importante, sobre todo, en ámbitos como la economía basada en el conocimiento o el cambio hacia una economía hipocarbónica. Esta categoría incluye aquellas regiones cuyo PIB per cápita es superior al 90% del PIB medio de la UE27.

- **Dos objetivos: "inversión en crecimiento y empleo" y "cooperación territorial europea"**

Durante el próximo período 2014-2020, la política de cohesión se centrará en dos principales objetivos: "inversión en crecimiento y empleo" y "cooperación territorial europea".

Los actuales cinco objetivos (convergencia, exclusión gradual de la convergencia, empleo y competitividad regional inclusión gradual, empleo y competitividad regional y cooperación territorial europea) pasan a convertirse en los dos mencionados.

2007-2013		2014-2020		
Objetivos	Fondos	Objetivos	Categoría de regiones	Fondos
Convergencia	FEDER FSE	Inversión en crecimiento y empleo	Regiones menos desarrolladas	FEDER FSE
Exclusión gradual de la convergencia			Regiones en transición	FEDER FSE
Empleo y competitividad regional inclusión gradual				
	Fondo de Cohesión			Fondo de Cohesión
Empleo y competitividad regional	FEDER FSE		Regiones más desarrolladas	FEDER FSE
Cooperación territorial europea	FEDER	Cooperación territorial europea		FEDER

D) Procedimiento de decisión –las negociaciones de los trílogos

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, el papel decisorio del PE se extiende a casi todas las políticas, generalizando el procedimiento de co-decisión, que se convierte así en el procedimiento legislativo ordinario, en virtud del cual, Consejo y Parlamento co-legislan en pide de igualdad.

Las propuestas de Reglamentos del paquete de cohesión serán negociadas a lo largo de 2012 y 2013 en el seno de reuniones tripartitas integradas por el Consejo, la Comisión y el

Parlamento europeos, los llamados trílogos.

Durante el año 2012 las distintas Instituciones preparan sus posicionamientos de cara a las negociaciones de los textos legislativos. Las negociaciones del trílogo propiamente dichas se lanzan en septiembre.

Como hemos analizado más arriba, **la Comisión europea había aprobado sus propuestas legislativas relativas a la política de cohesión, el 6 de octubre de 2011, proponiendo cambios importantes en cuanto al diseño y ejecución de la política.**

Por su parte, el Parlamento europeo hacía pública su posición negociadora, esto es, sus “mandatos de negociación” relativos a cada propuesta de Reglamento, a principios de septiembre de 2012. Se trataba, en definitiva, de los informes relativos a los distintos fondos estructurales, que habían sido aprobados por la comisión responsable, comisión de Política Regional (comisión REGI), en el mes de julio. **A partir esos momentos, ya podían lanzarse las negociaciones en co-legislación, con el Consejo sobre el “paquete legislativo”.**

A partir de septiembre de 2012 y a lo largo de todo el primer trimestre de 2013, se fueron sucediendo multitud de reuniones del trílogo, para hacer avanzar las negociaciones. Las negociaciones se organizaron por bloques temáticos y durante las distintas **Presidencias del Consejo**¹³, se fueron cerrando los diversos capítulos hasta finalizar bajo Presidencia Irlandesa (enero-junio 2013), que logró cerrar las negociaciones de todos los

Reglamentos, salvo el Reglamento general, que se cerrará bajo Presidencia Lituana (julio-diciembre 2013).

E) Presupuesto de la política de cohesión

El debate sobre la política de cohesión post-2013, al igual que con el resto de políticas comunitarias, se enmarca en otro debate más amplio sobre el **Marco Financiero Plurianual 2014-2020 (MFP) o debate presupuestario**, que fija las prioridades de inversión y los techos máximos de gasto de la UE para cada una de ellas, para un período de siete años.

Ambos discurren en paralelo, aunque se hace necesario el acuerdo sobre el MFP 2014-2020, para poder finalizar y cerrar las negociaciones sobre los textos legislativos, ya que el primero condiciona en gran medida a los segundos.

Los debates presupuestarios no suelen ser fáciles, dado que los Estados miembros que más aportan al presupuesto comunitario suelen quejarse de no beneficiarse de las políticas europeas en la misma medida

¹³ Presidencias danesa (enero-junio 2012) y chipriota (julio-diciembre 2012).

que el resto. Se trata de negociaciones muy sensibles donde deben buscarse puntos de equilibrio cuando casi nadie está dispuesto a ceder. Para el próximo período 2014-2020, además, la situación de grave crisis económica y de estrictas restricciones presupuestarias a nivel nacional, han dificultado aún más estas negociaciones.

Se plantea el dilema de tener que aprobar un presupuesto, austero, sin duda, pero también lo suficientemente ambicioso como para permitir a Europa enfrentarse a sus nuevas obligaciones y salir de la crisis, mientras los EEMM sufren las consecuencias de una crisis económica sin precedentes y están aplicando severas medidas y numerosos recortes para controlar sus déficits.

La Comisión aprueba su propuesta sobre el MFP 2014-2020 en junio de 2011¹⁴. La Comisión propone un techo máximo de compromisos de 1,025 mil millones de euros (1,05% de la RNB de la UE). La Comisión proponía 376 millones de euros para la política de cohesión, a precios de 2011, repartidos como sigue:

- Regiones menos desarrolladas: 162.600 millones de euros;
- Regiones en transición: 39.000 millones de euros;
- Regiones más desarrolladas: 53.100 millones de euros;
- Cooperación territorial: 11.700 millones de euros;
- Fondo de cohesión: 68.700 millones de euros;
- Dotación adicional para las regiones ultraperiféricas y septentrionales: 900 millones de euros;
- Nuevo Instrumento de Interconexión para Europa para transporte, energía y tecnologías de la información y comunicación: 40.000 millones de euros (de los que 10.000 provendrían del fondo de cohesión).

En julio de 2012, la Comisión presenta una propuesta revisada¹⁵, que consiste básicamente en una revisión de cuestiones técnicas y para tener en cuenta la entrada de Croacia en la UE. Esta revisión prevé un techo máximo para los compromisos de 1,033 mil millones de euros (1,08% de la

¹⁴ COM (2011) 398 final, de 29.06.2011

¹⁵ COM (2012) 388 final, de 6.07.2012

RNB de la UE), así como un ligero aumento de la dotación para la política de cohesión que queda fijada en 379.243 millones de euros (en precios de 2011).

El Consejo comienza a estudiar la propuesta de la Comisión bajo presidencias polaca (julio-diciembre 2011) y danesa (enero-junio 2012). La presidencia danesa es la primera que presenta su "marco de negociación", de cara al Consejo Europeo de junio, que será el primero que examinará el tema. **No será, sin embargo, hasta la Presidencia chipriota (segundo semestre de 2012), cuando se presente un marco de negociación con cifras,** marcando el inicio de una fase crucial de las negociaciones, con la esperanza de llegar a un acuerdo en el Consejo Europeo de 22 y 23 de noviembre. El texto presentado contempla una reducción de todas las áreas de gasto en un total de 50 mil millones de euros, ratificándose los importantes recortes anunciados y que afectan, sobre todo, a la política de cohesión y a la política agrícola común (PAC).

Bajo Presidencia chipriota, cabe señalar la reunión informal de Ministros y Secretarios de Estado responsables de Asuntos Europeos celebrada en Nicosia, el 30 de agosto, cuyos debates se basaron en el documento de trabajo que resume las reuniones bilaterales que mantuvo dicha Presidencia con las distintas delegaciones nacionales, durante el mes de julio. En dicha reunión, Alemania presentó una polémica propuesta que oponía una serie de obstáculos a los países con dificultades que deseen beneficiarse de los fondos europeos. Cabe destacar que en Nicosia, la Presidencia chipriota se mostró a favor de una clara reducción de los créditos y que la política de cohesión se centrara en las regiones menos avanzadas.

Durante la presidencia irlandesa (enero-junio 2013), el Presidente del Consejo Europeo H. VAN ROMPUY, toma las riendas del proceso y negocia intensamente en bilateral con las distintas delegaciones, presentando marcos de negociación que acercan posiciones, con vistas a facilitar un acuerdo. **El acuerdo en el seno del Consejo Europeo no**

se alcanza en el Consejo Europeo de 22 y 23 de noviembre, sino **en la cita siguiente, de 7 y 8 de febrero de 2013**, sobre la base de ajustes a un "non paper" de 22 de noviembre de VAN ROMPUY. La PAC y la política de cohesión habrían sido las grandes víctimas de los fuertes recortes impuestos a la propuesta de la Comisión.

A partir de esos momentos y sobre la base del acuerdo alcanzado por el Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013, Consejo y Parlamento debían entablar negociaciones de cara a la aprobación final del presupuesto plurianual, teniendo en cuenta que, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento europeo tiene derecho de veto en dicha negociación presupuestaria.

En el **Pleno del 11 al 13 de marzo de 2013, el Parlamento europeo aprobó una resolución en la que definió su mandato para negociar con el Consejo**. En ella reafirma su rechazo al texto aprobado por el Consejo Europeo, por considerarlo insuficiente y en

coherencia con lo que había expresado en su resolución de octubre de 2012 sobre la propuesta de la Comisión. El Parlamento había expresado que dicha propuesta, que representaba una congelación de los límites máximos del MFP 2014-2020 al nivel de los límites máximos de 2013, resultaba insuficiente para financiar las prioridades existentes en relación con la estrategia de Europa para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, las nuevas funciones previstas en el Tratado de Lisboa o acontecimientos imprevistos, por no hablar de los objetivos y compromisos políticos establecidos por el propio Consejo Europeo. Sin un incremento adecuado del presupuesto por encima de los límites máximos de 2013, varias prioridades y políticas de la UE tendrían que revisarse a la baja o, incluso, abandonarse.

Asimismo, en su resolución de marzo de 2013, el Parlamento europeo vinculaba a estas negociaciones la cuestión del presupuesto rectificativo para 2013 que solicita a la Comisión, con el único fin de cubrir todas las solicitudes de pago pendientes y no seguir

arrastrando una situación de déficit en el próximo período.

Tras unas negociaciones marcadas por tensiones constantes entre el Consejo y el Parlamento europeo (y Comisión europea, que debía actuar como intermediaria y facilitadora), **el día 27 de junio se alcanzaba el acuerdo político entre las tres Instituciones.** El día 3 de julio, el Pleno aprobaba una Resolución conjunta, en la que preveía, entre otras, cuestiones destacables tales como: la supeditación de su acuerdo a la aprobación del citado presupuesto rectificativo para 2013, una revisión obligatoria del MFP antes de finales de 2016 y la necesidad de introducir mayor flexibilidad al MFP.

Según el MFP 2014-2020 finalmente aprobado, que en lo que se refiere a cifras coincide con el acuerdo del Consejo Europeo de 7 y 8 de febrero de 2013, ya que las negociaciones posteriores entre Consejo y Parlamento europeo no entraron en estas cuestiones, la política de cohesión contará con un presupuesto de 325.149 millones de euros (a precios de 2011), de una cifra total máxima de gasto de una UE con 28 miembros que

asciende a 959.988 millones de euros en créditos de compromiso (1,00 de la RNB de la UE28).

Los algo más de 325 mil millones para la política de cohesión para 2014-2020 se desglosan como sigue:

- Regiones menos desarrolladas: 164.279 millones de euros;
- Regiones en transición: 31.677 millones de euros;
- Regiones más desarrolladas: 49.492 millones de euros;
- Cooperación territorial: 8.948 millones de euros;
- Fondo de cohesión: 66.362 millones de euros;
- Dotación adicional para las regiones ultraperiféricas y septentrionales: 1.387 millones de euros.

Los recortes efectuados durante las negociaciones en política de cohesión afectaron sobre todo a las regiones más desarrolladas y en transición y a la cooperación territorial. Cabe resaltar, sin embargo, el importante logro para las regiones ultraperiféricas, que invierten las generalizadas tendencias a la baja, logrando aumentar su dotación adicional específica del FEDER, más

conocido como "fondo RUP", de los 20 euros por persona y año propuestos por la Comisión, a 30 euros por persona y año, que se acercan mucho más a los 35 euros persona y año del actual período.

III.- CANARIAS EN LOS FUTUROS REGLAMENTOS

Merece la pena consagrar un capítulo al encaje de Canarias en los futuros reglamentos de la política de cohesión, por la importancia que siempre ha tenido y sigue teniendo dicha política para el desarrollo económico y social de las islas, y porque, a pesar del difícil contexto en que se han desarrollado las negociaciones, marcado por las restricciones y tensiones impuestas por la crisis, se han conseguido importantes logros para Canarias y el resto de RUP, gracias a la intensa labor de lobbying desplegada por la Dirección General de Asuntos Económicos con la UE, departamento responsable del seguimiento de estos expedientes, desde el principio de dichas negociaciones, ante los máximos responsables de las distintas Instituciones europeas.

Cabe comenzar diciendo que, **desde que se lanza el debate sobre la futura política de cohesión en 2009-2010, Canarias, junto con el resto de RUP, ha contribuido activa e intensamente a dicho debate**, a través de numerosos posicionamientos dirigidos a la Comisión europea de cara a que la específica realidad de estas regiones fuera tenida en cuenta en sus propuestas legislativas. De entre dichos documentos y contribuciones, cabe destacar los siguientes:

- **El Memorándum de las RUP, de 14 de octubre de 2009:**
 - o Tratamiento diferenciado en el marco general, conjunto y equitativo para todas las RUP, independientemente de su nivel de renta;
 - o Mantenimiento de la asignación específica para la compensación de los sobrecostos derivados de la ultraperiferia;
 - o Continuar el esfuerzo para fomentar y

reforzar la inserción de las RUP en sus entornos geográficos respectivos;

- Aumentar el esfuerzo financiero;
- En cuanto a la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), se pide la adaptación de las reglas de constitución de dichas asociaciones a la realidad de las RUP, que evolucionan en un contexto de derecho internacional.

- **El Memorándum de los EEMM y de las RUP, de 7 de mayo de 2010:**

- Las RUP apuestan por un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, tal y como propugna la estrategia UE 2020. Sin embargo, la estrategia 2020 debe tener en cuenta la realidad específica de las RUP y aplicarse de manera adaptada;
- Y ello porque el modelo de desarrollo que necesitan estas regiones, condicionado por su realidad particular,

debe partir del principio de realidad y debe aplicar el principio de igualdad de oportunidades, garantizando un equilibrio entre potencialidades y handicaps;

- Por ello, además de apostar por sectores estratégicos de futuro, deberán mantenerse, en paralelo, medidas de compensación que permitan mantener los sectores primarios y tradicionales, la industria local y los servicios;
- Los cuatro principios definidos en Cayena en 1999, siguen estando en vigor y siguen siendo el soporte de la acción comunitaria a favor de la ultraperiferia (a) el principio de valorización de las potencialidades, b) el principio de igualdad de oportunidades, c) el principio de coherencia entre las políticas comunitarias, d) el

- principio de (debe basarse, en
partenariado)¹⁶;
definitiva, en un triple
equilibrio: (a) el equilibrio
entre potencialidades y
limitaciones - El
mantenimiento de los
mecanismos de
compensación de los
efectos de las
limitaciones
permanentes¹⁷; (b) el
equilibrio entre los
aspectos interno y
externo de las políticas¹⁸;
(c) el equilibrio entre la
adaptación de políticas
comunitarias generales y
la adopción de
instrumentos específicos
en beneficio de la
ultraperiferia¹⁹.
- o La combinación de los cuatro principios de Cayena más dos nuevas orientaciones: (1) la proporcionalidad y el análisis del impacto de las políticas comunitarias y (2) la consideración de la realidad de las RUP, deberán constituir la visión renovada de la estrategia europea a favor de la ultraperiferia, que permita un tratamiento diferenciado, de conjunto y equitativo de las RUP;
 - o La visión renovada de la estrategia europea a favor de la ultraperiferia

¹⁶ Principio de valorización de las potencialidades: por el que la acción comunitaria debe permitir crear las condiciones para que las potencialidades de las RUP se conviertan en factores reales para su desarrollo económico. Este principio constituye la base del cambio de paradigma introducido por la CE en su Comunicación de 2008; Principio de igualdad de oportunidades: por el que la UE debe garantizar un acceso igual de todas las regiones y de todos los ciudadanos a las políticas europeas; Principio de coherencia entre políticas comunitarias: se trata de velar por la coherencia entre la futura estrategia renovada para la ultraperiferia y las políticas sectoriales; Principio de partenariado: basado en un diálogo dinámico y continuo con las instituciones comunitarias

¹⁷ Equilibrio entre limitaciones (lo que exige el mantenimiento y el refuerzo de los mecanismos de compensación) y potencialidades (identificación y refuerzo de las ventajas o puntos fuertes). La futura estrategia debe continuar basándose en los tres ejes definidos en 2004: reducción del déficit de accesibilidad y otras limitaciones, refuerzo de la competitividad, y mejora de la inserción regional.

¹⁸ Equilibrio entre pertenencia al mercado interior y la integración en un entorno geográfico propio. Asimismo, se trata de garantizar la coherencia entre la dimensión interna y externa en la aplicación de las políticas comunitarias en agricultura, pesca, política medioambiental, transportes y comercial

¹⁹ A imagen de los programas específicos ya existentes, como los POSEI o el programa de compensación de los costes adicionales de la ultraperiferia, otros marcos horizontales específicos podrían resultar apropiados, concretamente en el ámbito de la política común de transportes, la inserción regional o las reglas de competencia, particularmente las ayudas de estado.

- La contribución conjunta RUP al Quinto Informe sobre la cohesión económica, social y territorial²⁰:

- La política de cohesión debe integrar la estrategia “Europa 2020” pero no debe limitarse a ella. La política de cohesión debe continuar siendo una política independiente con sus propios objetivos inscritos en el Tratado, a saber, la reducción de disparidades económicas, sociales y territoriales entre las regiones de la UE;
- El concepto de cohesión territorial debe ser entendido en sentido amplio, siendo esencial que todas las políticas comunitarias se integren en una lógica de coherencia territorial;
- El tratamiento conjunto y equitativo de todas las RUP en la política de cohesión post-2013, independientemente de su nivel de renta;
- La integración de las especificidades de las RUP en el Marco estratégico común, que constituirá el documento estratégico inicial así como en los contratos de colaboración, que serán negociados entre la Comisión y los EEMM y desarrollarán el citado Marco estratégico. Se trata de que la Comisión y los EEMM, a la hora de escoger las prioridades de inversión y de diseñar la estrategia de desarrollo, tengan en cuenta y asocien de manera efectiva y adecuada a las RUP;
- El mantenimiento de la asignación específica para la compensación de los sobrecostes derivados de la ultraperiferia;

²⁰ El Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial, de noviembre de 2010, es el documento de la Comisión europea que lanza el debate sobre el futuro de la política de cohesión, presentando un primer esbozo de lo que serían más tarde las propuestas legislativas – COM (2010) 642 final, de 9.11.2010.

- La cooperación territorial tiene para las RUP una importancia clave:
 - i. Que se reconozca la condición de todas las RUP como fronteras exteriores de la UE;
 - ii. Que se desarrolle el "Plan de acción de gran vecindad".
- En cuanto a la condicionalidad, se pide flexibilidad en su aplicación a las RUP. Dichas regiones expresan que su aplicación en la práctica no resulta fácil. Los indicadores europeos y/o nacionales tendrían dificultad en tomar en cuenta las potencialidades y las desventajas de las RUP;
- En cuanto a la focalización en resultados, las RUP exponen que resulta difícil comprometerse en la consecución de resultados en ciertos ámbitos. La fijación de los indicadores no debería ser demasiado global y debería tener en cuenta la especificidad RUP;
- Ante la propuesta de la Comisión de privilegiar la utilización de los instrumentos financieros frente a las ayudas directas cuando se trata de apoyar a las empresas, las RUP piden que sus empresas puedan seguir recibiendo subvenciones directas cofinanciadas por el FEDER para aumentar su competitividad;
- El Quinto informe plantea, asimismo, la necesidad de aportar mayor visibilidad y volúmenes de financiación predecibles en el caso del Fondo Social Europeo, y de centrarlo en garantizar los objetivos de 2020. Esto podría conducir a nacionalizar dicho fondo. La contribución de las RUP recoge la necesidad de que el Fondo Social Europeo permanezca en el marco de la política de cohesión y para ello,

pide que o bien se mantengan las disposiciones actuales o bien que el reparto financiero se produzca a nivel comunitario.

Desde que la Comisión europea aprueba sus propuestas legislativas, en octubre de 2011, hasta finales de 2013 cuando se cierran los trílogos en el seno de cuales se han desarrollado las negociaciones, el Gobierno de Canarias ha realizado un seguimiento minucioso de las mismas, desplegando su labor de defensa de los intereses de Canarias en los distintos frentes (Comisión europea, Consejo – Representación Permanente española- y Parlamento europeo), con vistas a mejorar el encaje de nuestra Región en esta política esencial para nuestras islas.

A pesar del difícil contexto en el que, como ya hemos detallado más arriba, se desarrollaban estas negociaciones, el GOBCAN ha conseguido movilizar a importantes aliados de la causa ultraperiférica al más alto nivel en las distintas Instituciones decisorias, alcanzando significativos logros para Canarias, entre los

que cabe destacar los siguientes:

- **El mantenimiento de la asignación adicional específica del FEDER para las RUP (“fondo RUP”) – especial mención a la dotación financiera y a la supresión de la exigencia de concentración temática específica que proponía la Comisión:**

Constituía una prioridad para el GOBCAN en las negociaciones, en el marco del artículo 11 de la propuesta del Reglamento FEDER. La Comisión europea mantenía dicha disposición en su propuesta, pero introducía una novedad respecto al período actual, que ponía en riesgo la finalidad última de la asignación específica y su efectividad, al vincularla al cumplimiento de ciertos objetivos de la estrategia Europa 2020.

Así, un nuevo apartado en el punto 1 del citado artículo 11 del Reglamento FEDER, exigía utilizar, como mínimo, el 50% de la asignación adicional

específica, para la modernización y diversificación de la economía de las RUP, debiendo invertir, para ello, en ciertas prioridades temáticas de la estrategia 2020 tales como: investigación y desarrollo tecnológico, tecnologías de la información y comunicación y PYMES. La Comisión establecía, así, unas exigencias de concentración temática específicas para las RUP, que venían a añadirse a la concentración temática general que, en el marco general de la programación de los fondos estructurales, dichas regiones debían aplicar, al igual que el resto de regiones europeas.

El GOBCAN despliega todos sus esfuerzos para conseguir la supresión de dicha concentración temática específica arguyendo las razones siguientes:

- o se trata de una disposición injustificada porque va contra la finalidad misma de dicha asignación específica, cuyo objetivo es el de compensar las desventajas

permanentes ligadas a la realidad de la ultraperiferia, de acuerdo con el artículo 349 TFUE;

- o la naturaleza compensatoria y específica de esta asignación adicional está recogida en el propio apartado 1 del artículo 11, tanto en el reglamento vigente como en la propuesta nueva que se está debatiendo y es la esencia de su existencia y mantenimiento;
- o tanto las RUP, como España, Francia y Portugal, estamos plenamente de acuerdo en que la diversificación y modernización de las economías de las RUP es una necesidad, pero este objetivo debe ser atendido a través de los fondos asignados a las RUP en el marco general, como ya prevén las propuestas de reglamentos, pero extender esta condicionalidad a la asignación adicional desvirtuaría completamente la

naturaleza específica de este instrumento y la vaciaría de contenido.

El Consejo comprende las mencionadas razones y suprime dicha exigencia con facilidad durante las negociaciones. Sin embargo, el Parlamento europeo la mantenía en su mandato de negociación y el Gobierno de Canarias tuvo que redoblar su labor de sensibilización respecto de esta cuestión, acabando por convencer a dicha Institución, cuyo cambio de posición resultó esencial para doblegar a la Comisión, que defendía su mantenimiento con firmeza.

En cuanto a la dotación financiera de dicho "fondo RUP", cabe recordar que la Comisión proponía 20 euros por persona y año (frente a los 35 euros por persona y año vigentes en la actualidad), lo que suponía un total de 900 millones de euros para las RUP y regiones escasamente pobladas del norte de Europa.

Como hemos explicado más arriba, este punto formaba parte de la negociación del MFP para 2014-2020, sobre la que

el Gobierno de Canarias y resto de RUP y respectivos EEMM ejercieron una fuerte presión, logrando que, finalmente, dicha dotación se fijara en 30 euros por persona y año para el período 2014-2020, lo que supone un total de 1.387 millones de euros, para las RUP y regiones escasamente pobladas del norte de Europa. A Canarias corresponderán unos 436 millones (frente a los 489,7 millones del período actual). Teniendo en cuenta el difícil contexto en que se desarrollaron estas negociaciones presupuestarias, marcadas por la austeridad y recortes impuestos por la crisis, debe interpretarse como un logro que, además de haberse conseguido el mantenimiento de dicha asignación adicional, su dotación financiera final es mayor que la que en principio había propuesto la Comisión europea.

- **La eliminación del requisito de los 150km para la elegibilidad a la cooperación transfronteriza**

Se trataba de una cuestión fundamental para Canarias de cara a explotar todas las

posibilidades de cooperación con los países africanos vecinos, que constituyen una verdadera oportunidad para el desarrollo y la diversificación de la economía canaria. El criterio de distancia de los 150km eliminaba toda posibilidad de que Canarias, al igual que el resto de RUP, pudieran beneficiarse de la cooperación transfronteriza.

La posición de la Comisión europea fue firme desde un primer momento sobre el mantenimiento de dicho criterio de distancia, mostrándose absolutamente incoherente con la estrategia comunitaria a favor de las RUP, cuyo tercer eje consiste, precisamente, en reforzar la inserción regional de estas regiones. Además, dicha posición está en absoluto desacuerdo con su última Comunicación sobre las RUP de junio de 2012 ²¹, donde la propia Comisión expresaba que *"...estaría dispuesta a facilitar la cooperación transfronteriza de las regiones ultraperiféricas a lo largo de las fronteras marítimas en distancias superiores a 150 km."*

El Consejo, en un momento dado de las negociaciones, bajo Presidencia chipriota (julio-diciembre 2012), suprimió dicho criterio de distancia de manera general, no solamente para las RUP. Sin embargo, dicho criterio fue reintroducido y mantenido, a nivel de Consejo Europeo en el marco de la negociación del MFP 2014-2020. El mandato negociador del Parlamento europeo no eliminaba dicho criterio de distancia, aunque sí añadía una referencia explícita a las RUP y pequeñas islas, que no resolvía la cuestión para permitir la elegibilidad a la cooperación transfronteriza.

Desde el principio de las negociaciones de los trílogos, el Gobierno de Canarias despliega intensos y continuados esfuerzos para poner de manifiesto esta cuestión y obtener un cambio de posición. Como en el caso de la asignación adicional específica para las RUP, el Director General de Asuntos Económicos con la UE, mantuvo dos importantes rondas de reuniones con los máximos responsables de este asunto en el Parlamento europeo y la Comisión

²¹ COM (2012)287 final, de 20.06.2012.

europea: una al principio de las negociaciones de los trílogos, en noviembre de 2012, y otra cuando dichas negociaciones se encontraban más avanzadas, en abril de 2013.

La presión ejercida por el Gobierno de Canarias dio sus frutos ya que la Comisión cambió su posición inicial y presentó una propuesta modificada exceptuando finalmente a las RUP del criterio de distancia, permitiéndoles ser elegibles, por tanto, a la cooperación transfronteriza, eso sí, sin dotaciones financieras adicionales, en el marco del "sobre nacional" para dicha cooperación; posición que fue ratificada por el Parlamento europeo en los trílogos.

- **Sobre los recursos financieros "garantizados" para las RUP en el marco de la cooperación territorial**

Un tema íntimamente ligado al anterior es el de los fondos que la propuesta de la Comisión europea "prometía" a las RUP en su propuesta de Reglamento sobre Cooperación Territorial, esto es, las RUP no

debían recibir menos del 150% de lo recibido del FEDER en 2007-2013, además de un sobre adicional de 50 millones de euros, que se reservaba a las mismas dentro de la cooperación interregional.

Los términos en que estaba redactada la propuesta eran ambiguos, carentes de concreción y claridad y daban lugar a diversas interpretaciones. El Gobierno de Canarias dedicó gran parte de sus esfuerzos a clarificar esta cuestión durante las negociaciones del trílogo. La Comisión europea se mostró dispuesta a modificar su propuesta para dejar claro que, sean cuales fueren los recursos financieros finalmente dedicados a la cooperación territorial, los EEMM con RUP debían respetar esa "red de seguridad" del 150% para sus RUP. Al final de las negociaciones, se mantienen también los 50 millones de euros inicialmente reservados para las RUP.

- **En cuanto a las tasas de cofinanciación**

Se trata de un tema importante, máxime cuando como consecuencia de la crisis y los recortes impuestos a las administraciones, existe una falta de liquidez de las mismas que dificulta la disponibilidad de la aportación nacional.

Se consigue el mantenimiento de la actual tasa de cofinanciación (85%), tasa más elevada y equiparable a la de las regiones menos desarrolladas, en el marco general. Si bien la propuesta de la Comisión prevé una tasa menor (50%) para la asignación adicional específica para las RUP –al igual que en la actualidad- y para la dotación adicional para la cooperación territorial, el Gobierno de Canarias ha trabajado desde el principio de las negociaciones de los trílogos para que se acepte el aumento de las mismas y su equiparación con la aplicable al marco general. El tema no está cerrado todavía, ya que se trata de una cuestión que se discute en el marco de las negociaciones del Reglamento general, que continúan abiertas.

IV.- CONCLUSIONES

- Superada la imagen por muchos compartida hasta ahora de la política de cohesión como mera redistribución de fondos entre regiones más y menos desarrolladas, **de cara al nuevo período 2014-2020, esta política se pone enteramente al servicio de la nueva hoja de ruta de que se dota la UE para el medio y largo plazo, esto es, la estrategia Europa 2020, cuyo objetivo es lograr un nuevo tipo de crecimiento económico, más “inteligente”, sostenible e integrador;**
- Ya en el actual período 2007-2013, una parte de los fondos estructurales se habían reservado para dar cumplimiento a los objetivos comunitarios llamados “de crecimiento” (investigación, innovación, principalmente), lo que se denominaba la “lisbonización” de la política de cohesión. **La novedad para el próximo período 2014-2020, es que ya no es sólo una parte de los fondos, sino la totalidad de la política de**

- cohesión, quien se pone al servicio de tales objetivos. La estrategia 2020 se coloca en el centro de la agenda comunitaria e impregna a todas sus políticas, incluida la política de cohesión;**
- **La política de cohesión cambia, por tanto, radicalmente de enfoque, un enfoque que pretende consolidar dicha política como el principal instrumento al servicio de la estrategia 2020. Este novedoso enfoque se basa en los siguientes elementos: una programación estratégica reforzada e integrada, multifondo; la concentración temática en los objetivos de la estrategia 2020, especialmente la innovación en sentido amplio; el cumplimiento de una serie de condicionalidades y una mayor focalización en los resultados, así como la promoción de un mayor uso de los instrumentos financieros, frente a las tradicionales subvenciones directas;**
 - **A pesar del difícil contexto en que tienen lugar las negociaciones financieras y legislativas para el próximo período, marcadas por las exigencias de austeridad impuestas por la crisis, así como las crecientes dificultades para sensibilizar a los actores decisorios sobre la específica realidad ultraperiférica, cabe destacar que el Gobierno de Canarias ha conseguido para nuestras islas importantes logros tales como: a) el mantenimiento de la asignación específica del FEDER para las RUP (“fondo RUP”), mejorando la dotación financiera inicialmente prevista por la Comisión y consiguiendo la supresión de la exigencia de concentración temática específica que proponía la Comisión; b) la eliminación del requisito de distancia de los 150 km para las RUP, permitiendo que estas regiones puedan acceder a la cooperación transfronteriza, ámbito de cooperación que, además de contar con el grueso de los fondos de la cooperación territorial, supone una salida natural para la diversificación y**

expansión de nuestra economía, especialmente hacia el continente africano; **c) muchas otras mejoras en el ámbito de la cooperación territorial, donde deberá garantizarse a las RUP, al menos el 150% de los fondos recibidos en el actual período, así como un sobre adicional de 50 millones, reservado para ellas, de la cooperación interregional; d) tasas de cofinanciación más elevadas**, equiparables a las que se aplican a las regiones menos desarrolladas, que resultan de gran importancia, sobre todo en un contexto de crisis como el actual, donde se hace más difícil encontrar la contrapartida nacional debido a las restricciones presupuestarias y falta de liquidez de las administraciones;

- En cuanto al **calendario acerca de la aprobación**

definitiva de los Reglamentos del paquete de cohesión y teniendo en cuenta que el pasado mes de junio se alcanzó un acuerdo entre Consejo y Parlamento Europeo sobre el MFP para 2014-2020 (negociación presupuestaria que condicionaba la finalización de los textos legislativos), **cabe esperar que estos últimos sean definitivamente aprobados próximamente, probablemente durante este otoño**. En efecto, las negociaciones de los trílogos sobre las cuestiones reglamentarias se habían lanzado en septiembre de 2012 y discurrían en paralelo a las negociaciones sobre el presupuesto. Los trílogos habían finalizado para todos los Reglamentos durante abril/mayo de 2013, salvo el Reglamento general, que continúa abierto durante el mes de septiembre.