



# Las políticas de desarrollo regional en España

Roberto Fernández Llera  
Encarnación Murillo

## 4.1. Introducción

Las disparidades de renta y riqueza entre comunidades autónomas (CC. AA.) como fundamento para las políticas y actuaciones de desarrollo regional y reequilibrio territorial son el punto de partida de este trabajo. Si en los años ochenta del siglo pasado la relación en PIB por habitante entre las dos CC. AA. de los dos extremos era de 1:2, en 2018 tal disparidad se mantenía, lo que da cuenta de un problema estructural, aun cuando el avance en renta per cápita ha sido evidente en todas ellas. A modo de ejemplo, entre los años 2009 y 2016, el crecimiento acumulado medio del PIB de las regiones menos desarrolladas fue de un 1,1% frente al 5,2%, de las más avanzadas (Utrilla de la Hoz y Vaquero García, 2017). Otro dato alerta de que esta cuestión parece enquistada: las CC. AA. de mayor y menor renta siguen siendo las mismas, con más variaciones en las regiones intermedias, a pesar de las cuatro décadas transcurridas. Todo esto podría estar indicando que los fondos e instrumentos nacionales y supranacionales de desarrollo regional han sido eficaces en el objetivo de promover el crecimiento general, pero no así en la reducción de las disparidades interregionales.

El artículo 2 de la Constitución Española (CE) “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”. Asimismo, el artículo 40 impone a los poderes públicos —incluidos los tres niveles territoriales de gobierno— la promoción de “las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y

personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica”. Por su parte, el artículo 130 incorpora el mandato de “equiparar el nivel de vida de todos los españoles” y el de dispensar, con el mismo fin, “un tratamiento especial a las zonas de montaña”. Además, en el artículo 131.1, relativo a la planificación económica general, se introduce la obligación para el Estado de “equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”.

Ya en el título VIII de la CE, relativo a la organización territorial, el artículo 138.1 encomienda al Estado garantizar “la realización efectiva del principio de solidaridad [...], velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular”. Finalmente, el artículo 158 contiene una doble manifestación concreta de la solidaridad. En su primer apartado prevé el establecimiento de una asignación estatal a las CC. AA. para “la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español”. En el apartado segundo se sustancia la creación de un Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) para “corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad [...], con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso”. Este FCI fue prontamente incorporado en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

En el ámbito supranacional, la política regional goza de la máxima protección normativa y ha sido siempre uno de los pilares del proyecto europeo. El Tratado de la Unión Europea (TUE) así la consagra entre los grandes objetivos de la UE (artículo 3) como medio para fomentar “la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”. Otra referencia clave se encuentra en el artículo 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), cuando establece dicha política entre las competencias compartidas con los Estados miembros. De igual modo, se concreta (artículo 174) que dichas actuaciones se propondrán en particular “reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas”, prestando “especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña”. Todo ello ante “la necesidad entre los Estados firmantes de reforzar la unidad de sus economías y asegurar un desarrollo armonioso”. En definitiva, es fácil observar la coincidencia de objetivos entre las políticas de desarrollo regional española y europea, ambas consagradas al máximo nivel de prioridad política e institucional.

El objetivo de este capítulo no es la desigualdad *lato sensu*, sino la derivada

de los desequilibrios interterritoriales en España, dentro del contexto de la UE. Así, en la sección 2, se explican los principales instrumentos que constituyen la política regional en España, deteniéndose especialmente en los fondos procedentes de la política regional europea y en su revisión hasta el periodo actual. La sección 3 se dedica al FCI, fondo de solidaridad regional nacional por excelencia, a su diagnóstico y tratamiento, en diferentes ámbitos. Tras resumir los principales retos a los que se enfrenta el desarrollo regional ante la Agenda 2030 y la nueva política de cohesión europea para el periodo 2021-2027 en la sección 4, planteamos algunas propuestas de reforma para el caso español. Finalmente, se sintetizan las principales conclusiones y se añaden algunas reflexiones

## **4.2. La política regional en España: principales instrumentos de desarrollo territorial**

Desde la entrada de España en la UE, su política de desarrollo regional y sus actuaciones para contribuir al mismo no se pueden entender al margen de la política de cohesión europea ni de las ayudas estructurales o fondos vinculados a ella. En origen, esta política de cohesión (tradicionalmente política regional europea) tenía ya el objetivo básico de aminorar los desequilibrios entre territorios y había sido capaz de movilizar un importante volumen de recursos, a través de dichos fondos<sup>1</sup>, desti-

<sup>1</sup> El gasto público total asociado a estos fondos o ayudas tiene un volumen mayor que el que corresponde a los mismos, debido a la necesaria cofinanciación por parte de las Administraciones públicas nacionales de los programas operativos subvencionables con ayudas europeas.

nados fundamentalmente a las regiones o áreas más desfavorecidas de la Unión Europea<sup>2</sup>. Además, su aplicación al caso español ha dado lugar al desarrollo de estructuras institucionales y procedimientos administrativos y de actuación que se han mantenido en el tiempo y han facilitado su continuidad, como las programaciones plurianuales de gasto, la concentración de las inversiones y el seguimiento o evaluación de las mismas. Así, los fondos procedentes de la política regional o de cohesión europea han sido, en la práctica, el principal instrumento de desarrollo regional en España, al menos en las tres últimas décadas. No obstante, no han sido los únicos, han cohabitado con otros instrumentos de desarrollo territorial propios, como: el FCI, las ayudas estatales de finalidad regional (“incentivos regionales”) y los programas de cooperación económica local del Estado. De entre ellos, destaca el FCI, fondo estatal por excelencia para garantizar la solidaridad entre las regiones españolas con reconocimiento constitucional, pero progresivamente “eclipsado” en su materialización por las ayudas europeas, como se verá más adelante.

A continuación, nos centramos en cada uno de estos instrumentos, especialmente en los fondos europeos y el FCI por su importancia cuantitativa y cualitativa sobre el conjunto. Los primeros (y los otros dos mecanismos de desarrollo adicionales al FCI) se tratan en esta sección. En concreto, con respecto a los fondos europeos, nos referimos a su funcionamiento, regiones beneficiarias y cuantías asignadas, así

como a la evolución en la orientación de la política de cohesión europea en la que se han ido enmarcando, y a sus efectos económicos. Del FCI, su análisis y las posibles reformas, se ocupa, en cambio, la sección posterior.

#### **4.2.1. Fondos procedentes de la política regional europea: una revisión de su aplicación para el periodo 1988-2020**

Desde 1988 hasta la actualidad, la política regional (o de cohesión) europea se ha articulado en torno a cinco periodos de programación plurianuales: 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006, 2007-2013 y 2014-2020. Las acciones estructurales que ha desarrollado esta política han representado, como media de los últimos periodos, aproximadamente un 33% del presupuesto de gasto de la UE, es decir, un tercio del mismo, llegando a superar el 38% en el periodo de máxima consolidación, 1994-1999. Los principios básicos en los cuales se ha basado la aplicación de dicha política de cohesión se han mantenido en el tiempo: *programación* de los fondos asignados por parte de la UE en estos marcos plurianuales; *concentración* de las ayudas en los territorios más desfavorecidos o en áreas con determinadas características específicas (declive industrial, paro de larga duración, altas tasas de desempleo juvenil, etc.); *cooperación* entre todas las autoridades implicadas en su puesta en marcha (UE y administraciones nacionales de los diferentes niveles de gobierno); y *adicionalidad* (en buena medida, a través de la cofinanciación de los proyectos

<sup>2</sup> Aquellas con una renta por habitante, en paridad del poder de compra, inferior al 75% de la renta media comunitaria o con un PIB por habitante inferior al 75% de la media de la actual UE (las tradicionales regiones objetivo 1).

subvencionables por ayudas europeas con recursos propios de los Estados miembros)<sup>3</sup>.

#### 4.2.1.1. Fondos, objetivos y cuantías

Tras exponer los principios que han regido y rigen el funcionamiento de la política de cohesión durante las últimas décadas, cabe preguntarse a través de qué fondos o programas se han canalizado las ayudas europeas procedentes de dicha política. Estos han sido, fundamentalmente, los llamados Fondos Estructurales Europeos (FF. EE.). En términos generales, y aunque se han experimentado cambios desde la reforma de 1988 hasta nuestros días, tres programas los han configurado: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Garantía Agraria en su sección Orientación (FEOGA-O). De los tres, el FEDER es el que ha tenido una finalidad más clara de corrección de disparidades regionales para contribuir a la cohesión territorial, financiando, tradicionalmente, infraestructuras, inversiones productivas para crear empleo, proyectos de desarrollo local y ayudas a las pymes<sup>4</sup>.

En cuanto a los *objetivos* que han financiado los FF. EE., teniendo en cuenta el principio de concentración de las inversiones, para el periodo 1989-1993, destacamos, de cinco objetivos prioritarios, dos, definidos en función de las

características específicas de las regiones. El objetivo 1 trataba de promover el desarrollo y ajuste estructural de las regiones más desfavorecidas, es decir, las que tenían una renta por habitante, en términos de paridad de poder de compra, inferior al 75% de la renta media comunitaria. En el caso de España, resultaron beneficiarias por este objetivo: Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla. El objetivo 2, por su parte, perseguía la reconversión de aquellas regiones o áreas de regiones afectadas por situaciones de declive industrial. De él participaron: Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja y el País Vasco; todas ellas, en el grupo de las más avanzadas en renta per cápita, excepto Cantabria.

Durante el marco plurianual 1994-1999 se introdujeron algunas pequeñas novedades. En 1993 se estableció un fondo estructural adicional, el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP)<sup>5</sup>. Y, también, se creó el Fondo de Cohesión (FC), con la finalidad de financiar proyectos de mejora del medio ambiente y de redes transeuropeas de transporte en los Estados miembros con un PIB por habitante inferior al 90% de la media comunitaria, como era el caso de España.

A partir de este periodo, por tanto, las ayudas estructurales europeas o fon-

<sup>3</sup> El principio de adicionalidad siempre ha intentado que los recursos propios destinados a gasto en inversión no fuesen sustituidos por fondos europeos, sino complementados. No obstante, nunca ha sido fácil su aplicación y, sobre todo, verificación o medición. El criterio general, con matices que se han ido añadiendo, es que cada Estado miembro mantenga, en los territorios receptores de fondos que se consideren (los más desfavorecidos o mayores beneficiarios de fondos europeos), sus gastos estructurales públicos o asimilables, como mínimo, al mismo nivel que durante el periodo de programación anterior.

<sup>4</sup> El FSE financia acciones de formación y sistemas de ayuda a la contratación para favorecer la inserción profesional de los desempleados y los grupos desfavorecidos. Y el FEOGA-O, acciones de desarrollo rural en las regiones menos avanzadas.

<sup>5</sup> Su finalidad era adaptar y modernizar el equipamiento del sector pesquero.

dos procedentes de la política regional europea se componen de los FF. EE. (FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP), destinados a las regiones, y del FC, que recibían los países que cumplían este criterio. Las regiones españolas objetivo 1 seguían siendo las mismas que en el periodo anterior —Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla—, más Cantabria, como se aprecia en la Tabla 1.

El siguiente periodo de programación de la política de cohesión europea, el 2000-2006, fue continuista y se mantuvo el objetivo 1 para aquellas regiones con un PIB por habitante inferior al 75% de la media de la UE, quedando igual el mapa de regiones españolas receptoras de fondos por este objetivo<sup>6</sup>. Es importante destacar que más del 65% de las ayudas estructurales, como media de los tres periodos plurianuales mencionados, iba destinado a estas regiones en el caso de España (Murillo-García, 2007).

**TABLA 1.** Clasificación de las regiones españolas beneficiarias de las ayudas estructurales europeas (1994-2020)

Categoría	1994-1999	Categoría	2000-2006	Categoría	2007-2013	Categoría	2014-2020	
<b>Objetivo 1</b>	Andalucía	<b>Objetivo 1</b>	Andalucía	<b>Convergencia</b>	Extremadura	<b>Regiones menos desarrolladas</b>	Extremadura	
	Asturias		Asturias		C.-La Mancha			
	Canarias		Canarias		Andalucía			
	C. y León		C. y León		Galicia			
	C.-La Mancha		C.-La Mancha				<b>Regiones en transición</b>	C.-La Mancha
	C. Valenciana		C. Valenciana		<b>Phasing-out</b>		Asturias	Andalucía
	Extremadura		Extremadura				Murcia	Murcia
	Galicia		Galicia				Ceuta	Canarias
	Murcia		Murcia				Melilla	Melilla
	Ceuta		Ceuta					
	Melilla	<b>Phasing-in</b>	C. y León	<b>Regiones más desarrolladas</b>	Galicia			
	Cantabria		C. Valenciana		Asturias			
<b>Objetivo 2</b>	País Vasco	<b>Objetivo 2</b>	País Vasco			Canarias	Cantabria	
	La Rioja		La Rioja				País Vasco	
	Navarra		Navarra		<b>Competitividad regional y empleo</b>			Navarra
	Aragón		Aragón			Cantabria	La Rioja	
	Cataluña		Cataluña			País Vasco	Aragón	
	Madrid		Madrid			Navarra	Madrid	
			Madrid				La Rioja	C. y León
			Madrid				Aragón	Cataluña
			Madrid			Madrid	C. Valenciana	
			Madrid			Cataluña	Baleares	
	Madrid		Baleares	Ceuta				
	Madrid							

**Fuente:** elaboración propia a partir de Utrilla de la Hoz y Vaquero García (2017).

<sup>6</sup> Cantabria con una ayuda transitoria y decreciente hasta el final del periodo.

En 2007-2013, la ampliación de la UE a los países del centro y este de Europa llevó a hacer cambios en esta política para facilitar la transición hacia un escenario mucho más amplio, diverso y, en promedio, con un nivel de renta inferior al de la UE-15. En esta línea, se simplificaron los instrumentos financieros y las vías para acceder a ellos. En cuanto a los fondos o instrumentos que cofinanciaban los proyectos de “cohesión para el crecimiento y el empleo”<sup>7</sup> pasaron a ser tres: el FEDER, el FSE — de los FF. EE.— y el FC<sup>8</sup>.

En relación con los objetivos o líneas prioritarias, se concentraron fundamentalmente en dos: convergencia, y competitividad regional y empleo. El objetivo Convergencia, que tenía como finalidad acelerar *de facto* dicha convergencia o proximidad entre regiones, seguía siendo la principal prioridad de la política de cohesión, e integraba a las regiones del anterior objetivo 1, es decir, a aquellas con un PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria. En España, Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia se beneficiaron del mismo, acumulando el 59,8% de las ayudas de cohesión (Dirección General de Fondos Comunitarios, 2007). Al segundo objetivo, Competitividad regional y empleo, se acogieron todas las regiones o territorios de la Unión, excepto las regiones que recibían ayudas por el objetivo Convergencia y las sujetas a disposiciones transitorias has-

ta 2013; por tanto, Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Comunidad de Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja. Por su parte, las regiones sujetas a un régimen de ayuda transitoria se dividían en dos grupos o categorías: i) *phasing out* (o salida gradual): aquellas que salían del grupo de regiones más desfavorecidas por el efecto estadístico, es decir, porque la renta media de la UE ampliada (UE-25) era menor que la de la UE-15, como Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla; y, ii) *phasing in* (o aumento progresivo): las que se incorporaban al objetivo Competitividad regional y empleo por convergencia natural o efecto crecimiento —habían superado el 75% del PIB per cápita de la UE-15—, esto es, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Canarias. Durante 2007-2013, el FC fue destinado de manera indicativa y en su totalidad al objetivo Convergencia.

Por último, para el periodo actual, 2014-2020, la política de cohesión europea persigue tanto el crecimiento y el empleo en toda la Unión como la reducción de las disparidades económicas y sociales. Tres siguen siendo los fondos que financian “la cohesión económica, social y territorial”<sup>9</sup>: el FEDER, el FSE y el FC. En el caso de España, solo dos de ellos, FEDER y FSE, puesto que ya no es elegible para el FC. No obstante, al FEDER y al FSE se unen el FEADER y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP), constituyendo los deno-

<sup>7</sup> La dotación de la política de cohesión fue incluida en esta rúbrica de las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013.

<sup>8</sup> Sujeto este último, a partir de ese momento, a las mismas normas de programación, gestión y supervisión que el FEDER y el FSE, y destinado a reducir las disparidades socioeconómicas y promover el desarrollo sostenible. Otros fondos, como el Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) o el Fondo Europeo de la Pesca (FEP), no se consideraron en este periodo instrumentos financieros en materia de cohesión.

<sup>9</sup> Rúbrica del Marco Financiero Plurianual 2014-2020, que recoge la política de cohesión propiamente dicha.



minados Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE)<sup>10</sup>. Estos cuatro fondos son un instrumento esencial para impulsar la competitividad y la convergencia de todos los territorios españoles, así como para contribuir a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y lograr un crecimiento “inteligente, sostenible e integrador”.

Con respecto a las regiones a las que van destinados los mismos, como se observa en la Tabla 1, se establecen tres nuevas categorías: i) las regiones “menos desarrolladas”, con un PIB por habitante inferior al 75% del PIB medio de la UE-27, entre las que se encuentra exclusivamente Extremadura, para el caso español; ii) las regiones “en transición”, aquellas cuyo PIB por habitante está comprendido entre el 75% y el 90% de la media de la UE-27, donde se incluyen Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia y la Ciudad Autónoma de Melilla; y, iii) las regiones “más desarrolladas”, con un PIB por habitante superior al 90% del PIB medio de la UE-27, que engloban a Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Cataluña, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Ceuta, Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid, Navarra, País Vasco y la Rioja. La categoría de regiones en transición es, en este caso, la más beneficiada, con algo más del 51% de los fondos EIE. Si tenemos en cuenta, además, a Extremadura, el porcentaje de estos fondos para las regiones más desfavorecidas y en transición, se sitúa casi en el 60% (Dirección General de Fondos Comunitarios, 2014). De

entre ellos, el FEDER sigue siendo el instrumento estructural que más ayuda aporta en materia de cohesión, aunque, actualmente, financia de forma prioritaria proyectos de: investigación, desarrollo tecnológico e innovación; transición hacia una economía baja en carbono; mejora de la competitividad de las pymes; promoción del transporte sostenible; y mayor interconexión en las infraestructuras de red fundamentales.

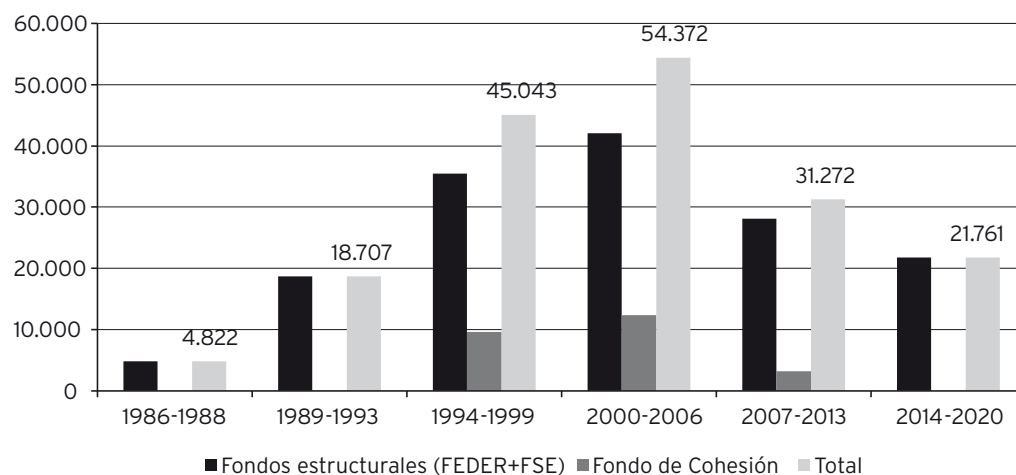
Desde el punto de vista cuantitativo, España ha sido, en términos absolutos, uno de los principales países receptores de ayudas estructurales desde 1986 hasta la actualidad (aproximadamente 175.977 millones de euros de 2004 en total, correspondientes al FEDER, FSE y FC). Los periodos de programación 1994-1999 y 2000-2006 fueron los que acumularon una mayor cuantía para las regiones españolas en materia de cohesión; y, con relación al PIB, el momento álgido de la política de cohesión europea fue el marco plurianual 1994-1999, cuando estos fondos llegaron a alcanzar el 1,5% del PIB español.

El Gráfico 1 muestra que, de 3700 millones de euros anuales en 1989-1993 (18.707 para el total del periodo), se pasó a unos 7500 de media durante 1994-1999 (45.043 relativos al conjunto del marco plurianual), y a algo más de 7760 por año en el 2000-2006 (54.372 en todo el septenio). No obstante, para estos dos últimos periodos de programación, la cuantía destinada a España de la política de cohesión europea llegó a los 50.654 y 61.890 millones de euros de 2004, respectivamente, si conside-

<sup>10</sup> Las asignaciones presupuestarias del FEADER y el FEMP no están integradas en la rúbrica anterior, que recoge la política de cohesión en sentido estricto, sino en la que corresponde al “Crecimiento sostenible: recursos naturales” de las perspectivas financieras para este periodo.



**GRÁFICO 1.** Ayudas estructurales europeas (FEDER, FSE y FC) destinadas a España por periodos de programación: 1986-2020 (en millones de euros de 2004)



**Fuente:** elaboración propia a partir de Dirección General de Fondos Comunitarios (2007) y FEDEA (2017).

ramos dentro de los fondos estructurales no solo los importes del FEDER y el FSE, sino también los del FEOGA-O y el IFOP (Dirección General de Fondos Comunitarios, 2007, p. 52). En el marco 2007-2013, la media anual de ayudas estructurales se situó en unos 4460 millones de euros de 2004 (31.272 millones para el total del mismo); y en el periodo 2014-2020 en algo más de 3100 millones (21.761 millones de euros de 2004 relativos al septenio). El FEDER y el FSE —únicos instrumentos para la cohesión en sentido estricto en este periodo— representan más del 74% de la

financiación europea de las inversiones que se realizan en las regiones españolas en 2014-2020. El casi 26% restante corresponde a los otros fondos EIE, sumando en total aproximadamente 29.379 millones de euros de 2004<sup>11</sup>.

Así, podemos afirmar que, a lo largo de más de tres décadas, España, como se ha mencionado anteriormente, se ha mantenido entre los principales beneficiarios de ayudas estructurales: el primero, en términos absolutos, hasta 2006, y el tercero, después de Polonia e Italia, en el actual periodo de programación<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Cuantía a la que habría que añadir los 760 millones de euros de 2004 que se le asignan a la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) de una línea presupuestaria específica. Por otra parte, aunque no se ha mencionado explícitamente el objetivo de Cooperación territorial en este periodo y el anterior, por su carácter transversal, la cantidad destinada al mismo, a través del FEDER, sí se contempla en los importes manejados.

<sup>12</sup> Sin olvidar que, además de los fondos o ayudas destinados directamente a la cohesión, desde el periodo 2007-2013, la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y otras instituciones financieras han creado varias iniciativas, basadas en la idea de fondos reembolsables y asociadas a las intervenciones de los fondos europeos, para mejorar la sostenibilidad financiera de esta política. Nos referimos a los instrumentos de ingeniería financiera JEREMIE y JESSICA —que facilitan el acceso a la financiación de las pymes, y las inversiones sostenibles urbanas, respectivamente— y otros instrumentos de asistencia técnica, JASPERS y JASMINE. Para más información, véase Inforegio (2020).

#### 4.2.1.2. Evolución de su orientación temática y efectos económicos

En los tres marcos plurianuales comprendidos entre 1989-2006, la política de cohesión europea y los fondos procedentes de la misma se caracterizaron por cierta continuidad en su “orientación temática”, aunque experimentaran algunas mejoras en su aplicación y desarrollo, especialmente en lo relativo a su evaluación. No obstante, a partir de 2007-2013, y, sobre todo, en el marco de programación actual, 2014-2020, se ha producido un cambio en dicha orientación, pasando a tener un carácter más estratégico que en periodos anteriores y a estar estrechamente vinculada a los objetivos globales de la UE (Estrategia Europa 2020, en este último, y Estrategia de Lisboa Renovada [ELR], en menor medida, en el 2007-2013).

Desde 1989 hasta 2006, el total de ayudas estructurales europeas que España recibió fueron destinadas fundamentalmente a infraestructuras (más del 50%), capital humano (alrededor del 30%) y ayudas a empresas (sobre el 18%). En el periodo 2007-2013, el gasto en cohesión se orientó más al crecimiento y se apostó decididamente por el conocimiento y la innovación (Investigación, Desarrollo e innovación empresarial, I+D+i), además de la energía y el medio ambiente; y se continuó reforzando los programas de inversión en capital humano, desarrollo potencial de las pymes y transporte (sobre todo, en redes transeuropeas y alta velocidad

ferroviaria); todos estos, conceptos correspondientes a categorías de ELR.

Para 2014-2020, la política de cohesión se ha convertido en la principal herramienta de inversión de la Estrategia Europa 2020. A través del cumplimiento de sus objetivos, dicha política contribuye a promover un crecimiento “inteligente, sostenible e integrador”, teniendo en cuenta los principios horizontales de igualdad de oportunidades y desarrollo sostenible, además de maximizar el impacto de las actuaciones cofinanciadas por fondos vinculados a ella. Los objetivos concretos de la Estrategia Europa 2020 están relacionados con cinco áreas: empleo, innovación, cambio climático, educación y pobreza<sup>13</sup>.

En España, de los 11 Objetivos Temáticos (OT) que desarrollan esta Estrategia, las prioridades de inversión se centran de manera selectiva en mejorar la competitividad de las pymes; potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación; conservar, proteger el medio ambiente y fomentar la eficiencia de los recursos; favorecer la transición hacia una economía baja en carbono en todos los sectores; ayudar a la sostenibilidad y calidad del empleo, así como a la movilidad laboral; y promover la inclusión social, luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación<sup>14</sup>. Luego, en el periodo actual, pese a cambios en la arquitectura de la política de cohesión, se intensifica la orientación del periodo anterior, especialmente en

<sup>13</sup> Para la cuantificación y desarrollo específico de estos objetivos, véase Dirección General de Fondos Europeos (2014).

<sup>14</sup> Otros OT tienen que ver con la promoción del transporte sostenible y la optimización de la red de infraestructuras, la inversión en educación, formación profesional y aprendizaje permanente, o el mejor uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), etc. Para un análisis más detallado de la política de cohesión 2014-2020 y su aplicación a España, véase Murillo-García y Hernández Rubio (2016).

lo relativo a la potenciación de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, la energía o el medio ambiente; y, se añaden, con relevancia significativa, los proyectos de transición hacia una economía baja en carbono, o los que promueven la inclusión social, en todas sus dimensiones. Una orientación temática, por tanto, más global y diversa en cuanto a ámbitos cofinanciados, no solo por el FEDER —como se ha expuesto en el epígrafe anterior—, sino por el conjunto de fondos europeos destinados a la cohesión económica, social y territorial.

En esta línea de ampliación de la tipología de proyectos de inversión subvencionables por ayudas estructurales, se encuadran, con la finalidad de paliar los enormes daños socioeconómicos que está provocando la pandemia de COVID-19, tras su irrupción en el primer trimestre de 2020 en Europa, dos iniciativas de la Comisión Europea, puestas en marcha en el mes de abril de este mismo año, y respaldadas por el Parlamento y el Consejo Europeo<sup>15</sup>, que posibilitan una utilización más flexible de los fondos del presupuesto de la UE. Estas dos iniciativas, la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC) y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (IIRC+)<sup>16</sup>, permiten a los Estados miembros, excepcionalmente, transferir recursos entre fondos y entre regiones, según las necesidades particulares de cada territorio, pudiendo destinarlos a inversiones específicas

en atención sanitaria, en pymes con problemas y en regímenes de empleo temporal u otras cuestiones relacionadas, y en aspectos relativos al mercado laboral. Además, para que sea más ágil la disponibilidad de liquidez, todas las reservas de efectivo de los fondos EIE del periodo 2014-2020, así como el adelanto del uso de unos 37.000 millones de euros todavía no asignados, se ponen a disposición de los Estados miembros para hacer frente a las consecuencias de la pandemia<sup>17</sup>. A modo de ejemplo, y entre otras experiencias, a finales de agosto de 2020 la Comisión aprobó que, en el caso español, la política de cohesión actual reorientase más de 180 millones de euros hacia Cataluña y Navarra, con el objetivo de ayudarlas a fortalecer su capacidad de respuesta frente a la crisis sanitaria<sup>18</sup>.

No obstante, hay que tener presente que estas iniciativas son una respuesta de emergencia a la pandemia de COVID-19, haciendo de la necesidad virtud y, por tanto, aprovechando el volumen que representan los fondos europeos para la cohesión dentro del presupuesto de la UE; pero que la política de cohesión europea propiamente dicha debe seguir considerando también, en cuanto a su objetivo y destino, las inversiones a largo plazo que contribuyan a la convergencia regional.

Con respecto a los efectos económicos de los fondos europeos, es decir, a su contribución al crecimiento y al empleo, los estudios realizados concluyen

<sup>15</sup> Entraron en vigor el 1 y el 24 de abril, respectivamente.

<sup>16</sup> CRII y CRII+, en sus siglas en inglés, de forma respectiva.

<sup>17</sup> Asimismo, la ayuda financiera solicitada por los Estados miembros podrá ser del 100% con cargo a dicho presupuesto, con el fin de aliviar la carga que recae sobre los presupuestos nacionales y facilitar estas inversiones (durante el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2020 y el 30 de junio de 2021, de momento).

<sup>18</sup> Véase Comisión Europea (2020).

que ha sido significativa en la media de la UE, y, especialmente, en España y sus regiones. Estos estudios han utilizado modelos de diversa índole, en cuanto a enfoque y diseño, desde macroeconómicos y de simulación, como el HERMIN —para los llamados, en su día, “países de la Cohesión”: Irlanda, Grecia, Portugal y España—, el QUEST II —aplicado a todos los Estados miembros de la UE— o el reciente modelo espacial RHOMOLO —elaborado para evaluar el impacto de estos fondos en más de 260 regiones europeas, incluidos sus posibles efectos desbordamiento—, hasta estimaciones de funciones de producción ampliadas o tablas *input-output* dinámicas —adaptadas a un país, región o grupos de estas—. Para los tres periodos de programación comprendidos entre 1989 y 2006, el modelo HERMIN cuantificó que el PIB español fue de media anual casi un 2,2% más elevado debido a la percepción de las ayudas estructurales; y, el número medio de empleos se situó un 1,5% por encima del que hubiera habido en ausencia de estas (Dirección General de Fondos Comunitarios, 2007). Destaca, en todo caso, el marco 1994-1999 y la aportación de las tradicionales regiones “objetivo 1” a estos resultados. No obstante, también es interesante hacer notar que, para estas regiones, algunos trabajos, como el de Escribá Pérez y Murguía García (2010), reflejan que los fondos procedentes de la política de cohesión europea hubieran sido más efectivos en términos de productividad si durante estos años se le hubiera dado un mayor protagonismo

a la inversión en I+D y al capital humano que a las infraestructuras, una vez alcanzados ciertos umbrales en estas últimas<sup>19</sup>.

Entre los diversos factores que han dado lugar a una evolución de la orientación temática de esta política a partir del periodo de programación pos-2006, deben mencionarse, por un lado, los resultados de la evaluación de los fondos europeos en esta última línea, además de la ampliación de la UE hacia países con necesidades distintas y que son beneficiarios netos —frente a los habituales contribuyentes netos y la presión que aplican—; y, por otro, el cambio estratégico de la política de cohesión europea hacia objetivos más globales.

En el periodo 2007-2013, el impacto en España se redujo, y se espera que siga en esta línea hasta la actualidad, precisamente por la convergencia natural de sus regiones y, por tanto, la menor recepción de ayudas. Según Monfort *et al.* (2016), y a partir del modelo QUEST II, el crecimiento adicional del PIB español en este periodo, con respecto a un escenario sin las mismas, habría sido del 0,7%<sup>20</sup>. También resulta interesante remarcar que, durante este periodo, la profunda recesión económica, además de los retrasos en los pagos, o incluso la devolución de los fondos asignados por no poder ejecutarse los proyectos cofinanciados con ellos, entre otras razones (como ha sucedido en España), han puesto de manifiesto las dificultades y variabilidad de absorción de los fondos europeos, dependiendo de las regiones de que se trate, más allá de las estruc-

<sup>19</sup> Para un análisis más exhaustivo de los efectos económicos de las ayudas estructurales sobre la economía de las regiones objetivo 1, véanse los distintos trabajos contenidos en VV. AA. (2010).

<sup>20</sup> Con el mismo modelo, que arroja resultados más modestos que el HERMIN, el PIB español habría crecido adicionalmente un 1,5% y un 1,3%, en 1994-1999 y 2000-2006, respectivamente (Bonete Perales y Muñoz de Bustillo, 2018).

turas institucionales creadas (Moreno, 2020). Escollo en el que habrá que incidir para conseguir una mayor eficiencia en la gestión de los mismos en periodos posteriores.

Para 2023, antes de que surgiera la crisis sanitaria de la COVID-19, con relación al marco actual 2014-2020 y para la UE en su conjunto, se esperaba que el PIB aumentase más de un 1% como resultado de las inversiones de la política de cohesión. Esto estaría cerca de un 3% como media de lo que hubiera crecido en ausencia de estas inversiones en la UE-13 (los mayores receptores, países que empezaron a incorporarse desde 2004), y en un porcentaje menor pero más constante y a largo plazo en los países de la UE-15, dentro de los cuales se encuentra España, debido a la mayor orientación de sus inversiones hacia I+D+i o educación (Comisión Europea, 2017). No obstante, estas previsiones resultan poco probables ahora, en un escenario aquejado de gran incertidumbre para los países más afectados por la crisis sanitaria y socioeconómica, como es el caso de España.

Como mencionábamos en la introducción a esta sección, el objetivo último de la política regional europea y de los fondos que la financian es, sobre todo, reducir las disparidades en el nivel de desarrollo entre regiones y el retraso de las menos favorecidas. Su contribución al crecimiento para las regiones españolas, como acabamos de exponer, es incontestable y significativa, aunque habría que mantener la senda de crecimiento lograda en los periodos plurianuales pasados en un contexto muy

distinto. Pero las diferencias entre regiones persisten (un 4,1% en el crecimiento acumulado medio del PIB de las regiones españolas más avanzadas con respecto al de las menos desarrolladas, entre 2009 y 2016, como se anotó al comienzo de este capítulo). En España, además de un contexto distinto, donde cada vez menos territorios tendrán derecho a percibir fondos europeos, la convergencia regional, como en otras partes de la Unión, sigue resistiéndose. De ahí que se haga necesario, por un lado, encontrar líneas de actuación relacionadas con el desarrollo regional que resulten más apropiadas para avanzar en ella y, por otro, potenciar y repensar los instrumentos de política regional propios ya existentes.

#### **4.2.2. Otros instrumentos para el desarrollo regional**

Además de los fondos procedentes de la política de cohesión europea y del FCI, la política regional en España consta principalmente de otros dos instrumentos para fomentar el desarrollo territorial por parte de la Administración General del Estado: las ayudas estatales de finalidad regional (también llamadas incentivos regionales), y el Programa de Cooperación Económica Local del Estado<sup>21</sup>.

Las primeras tienen como objetivo prioritario reducir los desequilibrios entre territorios o regiones y consisten en medidas financieras, o subvenciones a fondo perdido, destinadas a la inversión productiva empresarial. Mediante este sistema de incentivos regionales se pretende, desde su creación, conseguir el desarrollo de las zonas más desfavor-

<sup>21</sup> Sin olvidar que otros elementos, como los convenios de inversión y contratos-programa, dentro de las transferencias de capital recibidas por las CC. AA., así como la inversión directa territorializada del Estado, tienen también repercusiones sobre el desarrollo regional.

recidas, el mantenimiento del empleo y la consolidación del tejido industrial productivo, aunque los proyectos a financiar estén supeditados a las iniciativas que presenten las empresas de cada una de estas zonas y a su adecuación a la normativa que las regula. La Ley 50/1985, de 27 de diciembre, el Real Decreto 899/2007, de 6 de julio —que aprobó el Reglamento de desarrollo de dicha ley—, modificado por el Real Decreto 303/2015 de 24 julio, componen dicha normativa general, donde figuran los diferentes tipos de zonas potencialmente beneficiarias de esta medida, así como los topes máximos o porcentajes de aportación<sup>22</sup>. Además, para cada región o comunidad autónoma existen reales decretos de delimitación de las distintas zonas de promoción económica, en los que se recogen los aspectos concretos de las ayudas y los sectores a los que se aplican: i) industrias transformadoras y servicios de apoyo a la producción —sobre todo que incluyan tecnología avanzada, respeten el medio ambiente o impliquen alguna innovación—, y ii) establecimientos turísticos e instalaciones complementarias de ocio que mejoren el capital endógeno<sup>23</sup>.

Como se observa en el mapa del Gráfico 2, y en coherencia con lo expuesto anteriormente, las regiones menos desa-

rolladas o en transición para el periodo 2014-2020 de la política de cohesión europea (Tabla 1) son, en general, las que reciben un mayor porcentaje de ayuda estatal por este concepto en 2018-2020, primando las pequeñas y medianas empresas por encima de las grandes en cada comunidad autónoma. Es decir, Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Murcia, Melilla y Canarias<sup>24</sup>.

Por su parte, el Programa de Cooperación Económica Local del Estado (CEL) se encuadra dentro de la necesidad de impulsar interacciones entre el Estado y las entidades locales (EE. LL.) en un contexto descentralizado, mediante la participación del primero en actuaciones que requieran recursos financieros por parte de las segundas, para llevar a cabo fundamentalmente inversiones locales u otras actuaciones añadidas<sup>25</sup>. Por tanto, el principal objetivo de este instrumento es que los diferentes municipios o núcleos de población dispongan de infraestructuras y equipamientos básicos de carácter colectivo, así como de una mejora continua de los servicios públicos locales, especialmente los más desfavorecidos; es decir, bajo los principios de cohesión territorial y solidaridad.

A lo largo del tiempo, han integrado el Programa de Cooperación Económi-

22 Se hace notar que el FEDER cofinancia una buena parte de las ayudas concedidas a través de los incentivos regionales y que, por tanto, también han sido objeto de flexibilización tras la pandemia del coronavirus.

23 Para más información, véase Dirección General de Fondos Europeos (2020a).

24 En este último caso se trata de una región ultraperiférica, con la singularidad que esto implica, de ahí que los porcentajes máximos de ayudas públicas estatales, para cualquier tamaño de empresa, sean los más elevados —un 10% más que en el resto de regiones menos desarrolladas—.

25 La normativa troncal que regula esta cooperación económica local de Estado es el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, para las inversiones de las EE. LL. —modificado por el Real Decreto 123/2005, de 21 de octubre—, y la Orden APU/293/2006, de 31 de enero, de desarrollo y aplicación del mismo. Pero también nos encontramos con leyes de los Presupuestos Generales del Estado u otras disposiciones de carácter general, que han establecido más líneas de cooperación económica del Estado a las Corporaciones Locales (CC. LL.), como, por ejemplo, la participación y seguimiento de las actuaciones de estas, previstas en los programas operativos cofinanciados con fondos europeos.



GRÁFICO 2. Incentivos regionales por CC. AA. Periodo 2018-2020 (porcentajes máximos de ayudas estatales autorizadas)



Nota: País Vasco, Navarra, Comunidad de Madrid y Cataluña no se pueden acoger al sistema de incentivos regionales.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020) y Dirección General de Fondos Europeos (2020b).

ca Local del Estado tanto el Programa de Cooperación Económica del Estado a las inversiones de las EE. LL. como otras líneas de cooperación extraordinarias aplicadas durante periodos de tiempo concretos y con desiguales efectos económicos (municipios con instalaciones militares, Fondos de Inversión Local del Plan E 2008-2010 y otros). Si nos centramos en la primera línea de cooperación, la del Estado a las inversiones locales, también ha habido cambios en su orientación temática, pero en los últimos años las ayudas se concentran principalmente en torno a: i) inversiones incluidas en los Planes Provinciales e Insulares de Cooperación; ii) aportaciones a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para el desarrollo de sus actividades; iii) subvenciones destinadas a las EE. LL. para paliar los daños producidos por catástrofes naturales; iv) inversiones de

carácter inmaterial, como la dotación de herramientas para la gestión de los fondos EIE, en el año 2019; v) cooperación financiera para la elaboración de la Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales (EIEL); y vi) creación de Oficinas de Información y Acción contra la despoblación.

Cuantitativamente hablando, el volumen de inversión aprobado en proyectos de cooperación económica del Estado a las EE. LL., para el periodo 1988-2016, se sitúa en unos 62.780 millones de euros, con una estimación de creación de empleos de aproximadamente 260.000 nuevos puestos de trabajo (Utrilla de la Hoz y Vaquero García, 2017). Para los últimos años, la inversión aprobada sigue una tendencia similar, alrededor de 2240 millones de euros anuales (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2020). No obstante, valdría la pena hacer un mayor



esfuerzo de evaluación de los efectos económicos de estas ayudas, ajustado al grado de ejecución de los proyectos y en la línea de los fondos europeos, así como aumentar la coordinación entre los diferentes instrumentos de desarrollo territorial que conviven en España.

Por último, dentro del marco de las relaciones financieras que mantienen la Administración General del Estado y las EE. LL., y ante los estragos causados por la actual pandemia de COVID-19, en el verano de 2020 se llegó a un acuerdo entre el Gobierno y la FEMP, cuyo contenido concreto se plasmó en el Real Decreto Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las EE. LL. Ese acuerdo incluía, entre otras medidas de alivio financiero, la posible utilización parcial y voluntaria de los remanentes acumulados por las entidades locales, con el fin de dar cobertura a los gastos derivados de la pandemia. Sin embargo, la falta de acuerdo político terminó con la pronta derogación del citado real decreto ley por el Congreso de los Diputados, solo unos días después de su entrada en vigor.

### **4.3. Fondo de Compensación Interterritorial: diagnóstico y tratamiento**

#### **4.3.1. Extrema debilidad y reducida eficacia**

Como ya se ha dicho, el FCI es (o debería ser) el gran instrumento de desarrollo regional en España, sin perjuicio de la política europea de cohesión. El artículo 16 de la LOFCA concretó su despliegue ya en el redactado original de 1980, definiendo su dotación mínima global y los criterios de reparto, pero remitiendo a

la legislación ordinaria para las exactas ponderaciones de las variables.

La primera regulación se recogió en la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial. Esa norma contemplaba como beneficiarias a todas las CC. AA., lo que no era muy acorde con el mandato constitucional de solidaridad, ni con su originaria plasmación en la LOFCA de circunscribir el FCI a “los territorios comparativamente menos desarrollados”. En la práctica, el FCI funcionó en aquellos primeros años como un instrumento ordinario de financiación autonómica, obviando su cometido principal. Esa anomalía finalizó con la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, delimitando el FCI como un “instrumento de desarrollo regional destinado exclusivamente a hacer efectivo el principio de solidaridad y exonerándolo de su vinculación a la financiación de los servicios traspasados por el Estado”. La nueva definición de territorios elegibles, variables y ponderaciones modificaba notablemente la asignación de recursos, pero no la dotación global del FCI, debiendo además coordinar sus actuaciones con las del FEDER, siendo ya desde ese momento beneficiarias solo las CC. AA. clasificadas dentro del objetivo 1 de la Unión Europea.

Una década después, la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reformaba de nuevo el FCI, sin reforzar su cuantía, pero desdoblándolo en un Fondo de Compensación y un Fondo Complementario (este segundo para gastos corrientes asociados a las inversiones) y cambiando algunos parámetros de reparto. La posterior reforma operada mediante la Ley 23/2009, de 18 de diciembre, solo se limitó a incorporar una dotación adicional del 1% para las regiones ultraperiféricas (Canarias).

Las novedades más relevantes en 2009 llegaron de la mano del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (SFA), con la creación de dos nuevos Fondos de Convergencia Autonómica, dotados con cargo a recursos adicionales de los Presupuestos Generales del Estado. Uno de ellos, el Fondo de Cooperación, se creó para “equilibrar y armonizar el desarrollo regional, estimulando el crecimiento de la riqueza y la convergencia regional en términos de renta”, lo que volvía a mezclar la financiación de los servicios públicos fundamentales (a cargo del SFA) con los instrumentos de desarrollo regional, algo desechado en la Ley 29/1990, de 26 de diciembre. Resultaba evidente que el Fondo de Cooperación se colocaba desde su nacimiento en clara colisión normativa con el FCI, casi por identidad de objetivos (Fernández Llera y Delgado Rivero, 2010). Las cifras también pusieron pronto de manifiesto que, a pesar de partir de dotaciones parejas en su primer año de convivencia (aproximadamente un 0,12% del PIB), diez años después el importe del Fondo de Cooperación casi quintuplicaba el del FCI.

No es lugar para recordar ahora los motivos políticos y financieros por los cuales no se ha revisado el SFA, a pesar del tiempo transcurrido desde su aprobación y desde su revisión obligada por ley (cada cinco años). En todo caso, sí conviene recordar que la reforma del FCI no tendría necesariamente que ir ligada al SFA, puesto que tiene su propia configuración como instrumento de reequilibrio territorial. La que sí parece perentoria es la reforma del FCI para

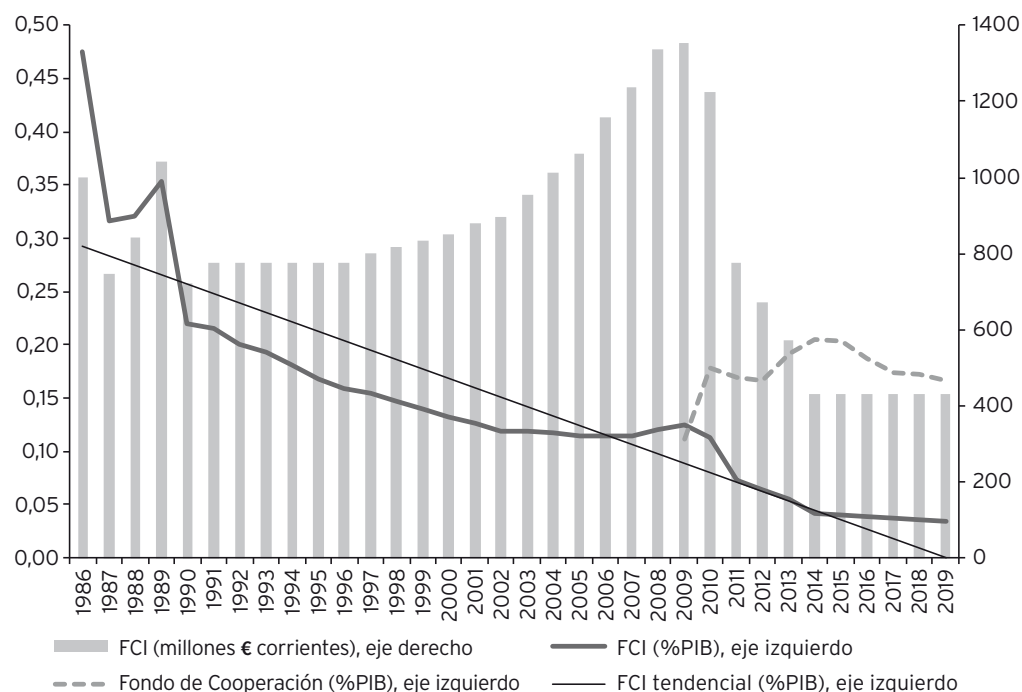
cumplir de forma más efectiva con el mandato constitucional, siendo en primer lugar aconsejable un significativo refuerzo de su dotación<sup>26</sup>. Parece además un momento ideal, justo cuando va a comenzar un nuevo periodo de programación plurianual en la Unión Europea (2021-2027) y cuando el mundo entero está caminando hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con la Agenda 2030.

La magra dotación global del FCI se explica por dos motivos esencialmente políticos. El primero, la clara subordinación a los fondos europeos —sobre todo el FEDER— desde la década final del siglo pasado. El segundo, inseparable del primero, la referencia a una base de cálculo muy irregular —más aún durante la crisis— como es la inversión real nueva de carácter civil incluida en los Presupuestos Generales del Estado.

Como muestra el Gráfico 3, en el primer año de la serie se registró también el máximo histórico del FCI con relación al PIB (0,4748%), sin que desde entonces haya parado de perder importancia relativa, con mínimas excepciones entre 2006 y 2009. A la misma conclusión se llega, aunque se parta del año 1990 (0,2201% del PIB), cuando el FCI comenzó a operar en exclusiva como fondo de desarrollo regional. En términos absolutos, el FCI estuvo congelado entre 1991 y 1996 (774 millones de euros) y, más recientemente, desde el año 2014 hasta 2019 (432 millones de euros), en este último caso, también como efecto indeseado de sucesivas prórrogas en los presupuestos. Hasta tal punto es significativa la decadencia del FCI que en 2019 su participación en el

<sup>26</sup> Existen varios trabajos con propuestas concretas de reforma en los últimos años, entre ellos Fernández Llera y Delgado Rivero (2008), Lago Peñas *et al.* (2015) y Utrilla de la Hoz y Vaquero García (2017).

GRÁFICO 3. Evolución del FCI y del Fondo de Cooperación



Nota: desde 1990 el FCI adquiere la condición de fondo de desarrollo regional en exclusiva y desde 2002 se incluye la agregación del Fondo de Compensación y el Fondo Complementario; los importes del FCI son los inicialmente previstos en los Presupuestos Generales del Estado; el Fondo de Cooperación se obtiene de las liquidaciones definitivas del sistema de financiación autonómica (excepto 2018 y 2019, de presupuestos iniciales).

Fuente: Ministerio de Hacienda e Instituto Nacional de Estadística.

PIB solo alcanza un exiguo 0,0346%, su mínimo histórico. Tendencialmente, ya se aproximaría a cero en ese ejercicio, de lo cual se colige que este es el momento crítico para devolverle el necesario y obligado vigor.

#### 4.3.2. Primera medicina: refuerzo

De cara a formular una propuesta técnica para mejorar la eficacia reequilibradora del FCI, en coordinación con la de los fondos europeos, no se puede hacer abstracción de su factibilidad política,

ni del esfuerzo financiero a acometer, en especial, por su impacto sobre la estabilidad presupuestaria. En lo que sigue, se asumirá la propuesta formulada en 2017 en el informe de la Comisión de expertos sobre la revisión del modelo de financiación autonómica, aunque con algunos matices y bastantes concreciones adicionales<sup>27</sup>.

En primer lugar, es necesario recordar que para elevar de forma significativa la cuantía del FCI, no existe otra alternativa que la de vincularlo a una base de cálculo diferente a la ac-

<sup>27</sup> En aras del consenso técnico y como vía para facilitar un acuerdo político dual (entre CC. AA. y en las Cortes Generales), la Comisión de expertos evitó de manera intencionada aportar cifras concretas. El informe se encuentra en el libro de VV. AA. (2018).

tual. Esa nueva referencia debe cumplir simultáneamente los requisitos de suficiencia, estabilidad, transparencia y previsibilidad, debiendo asimismo incluir una mejora inmediata y una senda de crecimiento sostenible a largo plazo. Una vez alcanzado el objetivo dotacional prefijado, la Comisión de expertos también defiende una evolución mínima referida a la tasa de crecimiento del PIB nominal, para, al menos, mantener la importancia del FCI en términos dinámicos. Estos umbrales automatizarían la dotación global mínima del FCI, sin perjuicio de que las Cortes Generales pudieran mejorarla en cada momento. El PIB parece una variable ideal como base de cálculo, ya que reúne las mencionadas características y, además, resulta compatible con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) sobre los objetivos de déficit estructural, deuda pública y regla de gasto, así como con la normativa europea y los reglamentos sobre presupuesto y marco financiero común. El PIB también está detrás de la evolución de los recursos del sistema de financiación autonómica y, en fin, sirve para facilitar la presupuestación plurianual y la selección de proyectos con un horizonte temporal de medio plazo. Podría oponerse que esta conexión entre el FCI y el PIB introduce un problema de prociclicidad, cuando lo deseable es justamente lo contrario, para que el primero sea efectivo en sus objetivos de reequilibrio territorial. Sin embargo, este riesgo queda rebajado con el significativo incremento dotacional que se propone en todos los escenarios.

En la Tabla 2 se sugieren algunas posibles referencias con relación al

PIB, ordenadas de menor a mayor coste financiero, salvo la última. La alternativa A toma como objetivo el promedio desde el año 1990, el primero en el que el FCI operó como fondo de desarrollo regional. La alternativa B elige precisamente ese ejercicio, que también fue el máximo histórico, excluidos los años previos, cuando beneficiaba a todas las CC. AA. La C introduce un porcentaje *ad hoc*, con el objetivo de blindar por ley la participación del FCI en el PIB en torno a un porcentaje fácilmente identificable. La opción D retoma la propuesta de una anterior comisión de expertos, la Comisión para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas aplicable a partir de 2002 (2002), consistente en elevar el FCI hasta 328.000 millones de pesetas en 1998, equivalentes entonces al 0,3558% del PIB. Por último, la propuesta E implicaría la integración en el FCI del actual Fondo de Cooperación, nacido con objetivos casi idénticos de desarrollo regional y que en 2019 alcanzaron en conjunto un 0,2014% del PIB. Como se observa, el coste financiero estático a asumir sería notable, especialmente en la alternativa D (más de tres décimas del PIB), ya que implicaría multiplicar por más de 10 la dotación actual. Obviamente, la integración del Fondo de Cooperación en el FCI no implicaría coste adicional alguno (lo que equivale a ratificar la actual dotación conjunta), aunque sí se obtendrían ganancias de eficacia por la concentración de esfuerzos en un solo instrumento y con criterios uniformes de reparto.

En un escenario menos brusco y, en consecuencia, más factible y cohe-

TABLA 2. Propuestas de refuerzo del FCI (simulación estática para 2020)

	%PIB	Factor multiplicativo	Dotación (millones €)	Inyección adicional (millones €)	Inyección adicional (% PIB)
A: media 1990-2019	0,1172	3,4	1467	1034	0,0827
B: dato 1990	0,2201	6,4	2754	2322	0,1855
C: referencia simbólica	0,2500	7,2	3129	2696	0,2154
D: Comisión de 2002	0,3558	10,3	4453	4020	0,3213
E: FCI + Fondo de Cooperación 2019	0,2014	1,0	2520	---	---

Nota: FCI 2019 igual a 432 millones de euros (0,0346% del PIB); Fondo de Cooperación 2019 igual a 2088 millones de euros (0,1668% del PIB).

Fuente: elaboración propia.

rente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, se podrían modular las metas de crecimiento del FCI en un periodo de tiempo razonable —digamos, un septenio—, en coherencia con la revisión de la política regional europea, aunque no necesariamente coincidiendo en los mismos años. En ese caso, la simulación dinámica arrojaría los resultados de la Tabla 3, donde el objetivo final se alcanzaría en el ejercicio 2026 mediante un ajuste lineal<sup>28</sup>. Después de esa fecha, el FCI ya podría evolucionar a la tasa del PIB nominal cada año, salvo en la alternativa E, donde ya lo vendría haciendo desde 2020. El coste financiero de la reforma quedaría así muy diluido, ya que solo se añadiría cada año en los Presupuestos Generales del Estado un gasto que, como máximo, sería equivalente al 0,05% del PIB (alternativa D). Por su parte, la integración del FCI y el Fondo de Cooperación (propuesta E) añadiría

los beneficios por concentración de esfuerzos, unicidad de criterios de reparto y control unificado.

La dotación del FCI debe seguir recayendo en exclusiva en los Presupuestos Generales del Estado, siendo deseable incidir en la iniciativa preferente del Senado (artículo 74.2 de la CE) como cámara de representación territorial. Sin perjuicio de lo anterior, la mera elevación de la dotación global en el modo propuesto aumentaría automáticamente la aportación de las CC. AA. de régimen foral, en concepto de carga no asumida y como contribución explícita a la solidaridad del conjunto. Cualquier otro tipo de condicionamiento, aunque se intente plasmar en los Estatutos de Autonomía<sup>29</sup>, debe interpretarse “en el sentido de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y

<sup>28</sup> Obsérvese que la presente simulación se hace para el periodo 2020-2026, no para el 2021-2027 de la UE. De igual modo, se ha incluido en el anexo un cuadro homólogo que incorpora estimaciones de crecimiento del PIB tras el impacto previsto de la COVID-19.

<sup>29</sup> El primero fue el Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) y el último hasta la fecha el de la Comunidad Valencia (Ley Orgánica 3/2019, de 12 de marzo).

**TABLA 3.** Propuestas de incremento del FCI (simulación dinámica 2020-2026)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Dotación (millones €)	592	757	929	1108	1293	1486	1685
A Dotación (% PIB)	0,0464	0,0582	0,0700	0,0818	0,0936	0,1054	0,1172
Inyección adicional (millones €)	159	166	172	179	185	192	199
Dotación (millones €)	779	1140	1515	1904	2309	2728	3164
B Dotación (% PIB)	0,0611	0,0876	0,1141	0,1406	0,1671	0,1936	0,2201
Inyección adicional (millones €)	347	361	375	389	404	420	436
Dotación (millones €)	834	1251	1685	2136	2604	3090	3594
C Dotación (% PIB)	0,0653	0,0961	0,1269	0,1577	0,1884	0,2192	0,2500
Inyección adicional (millones €)	402	417	434	451	468	486	504
Dotación (millones €)	1027	1645	2287	2955	3648	4368	5115
D Dotación (% PIB)	0,0804	0,1263	0,1722	0,2181	0,2640	0,3099	0,3558
Inyección adicional (millones €)	594	618	642	667	693	720	747
Dotación (millones €)	2570	2622	2674	2728	2782	2838	2895
E Dotación (% PIB)	0,2014	0,2014	0,2014	0,2014	0,2014	0,2014	0,2014
Inyección adicional (millones €)	50	51	52	53	55	56	57

Nota: ver cuadro anterior; estimación de crecimiento del PIB nominal al 2% anual.

**Fuente:** elaboración propia.

cuantía de dichas inversiones [directas del Estado]”, algo que puede ser extrapolable al FCI<sup>30</sup>.

Cuestión diferente es que, en el supuesto de que la cuantía del FCI se eleve de forma significativa, las Cortes Generales podrían querer aprobar presupuestos de gastos que eliminen inversiones directas del Estado y las sustituyan por transferencias del FCI. Como se observa en el Gráfico 4, el volumen gestionado a través de inversiones territorializadas directas del Estado, subvenciones, convenios y contratos-programa registró un retroceso durante los años de crisis entre 2009 y 2014, siendo desde entonces el estancamiento la tónica. En estrictos términos de solidaridad y transparencia, esta potencial

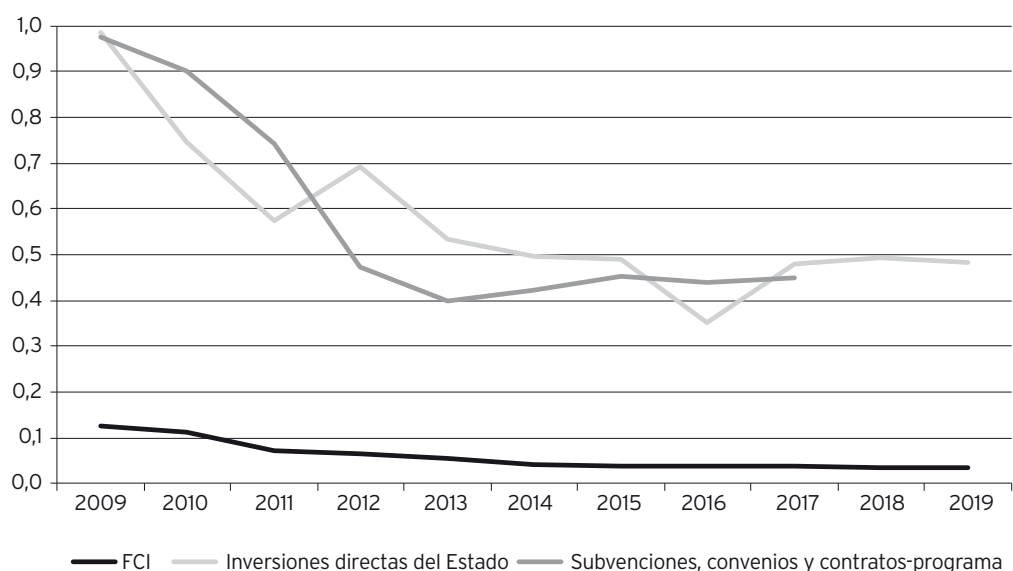
sustitución no sería del todo indeseable, ya que las inversiones canalizadas a través del FCI están regladas y priman, por definición, a los territorios menos desarrollados, mientras que las inversiones directas suelen estar sujetas a mayor discrecionalidad y a negociaciones políticas coyunturales, aunque ello pueda contravenir el mandato explícito de la LOFCA<sup>31</sup>.

No se indaga aquí tampoco en otras “ayudas implícitas” (De la Fuente, 2019), habilitadas en el marco de los mecanismos adicionales de financiación, por la doble razón de constituir ingresos (o ahorros) financieros para las CC. AA. y porque sus finalidades se alejan del objetivo de reequilibrio territorial y solidaridad.

<sup>30</sup> La cita pertenece al fundamento jurídico 138 de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional.

<sup>31</sup> Artículo 16.10: “las inversiones que efectúen directamente el Estado y el Sector Público Estatal se inspirarán en el principio de solidaridad”.

GRÁFICO 4. Comparativas del FCI y otros recursos para inversiones (% PIB)



Nota: los importes del FCI son los inicialmente previstos en los Presupuestos Generales del Estado; las inversiones directas son obligaciones reconocidas (excepto 2019, del presupuesto inicial); las subvenciones, los convenios de inversión y los contratos-programa son obligaciones reconocidas.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia.

### 4.3.3. Reconfiguración de focos y variables

Si el FCI ha de ser un auténtico fondo interno de desarrollo regional, debería considerar en un futuro el universo de la convergencia de las CC. AA. entre sí, por tanto, haciendo abstracción de la referencia regional europea. Esta desconexión no significaría una total separación de fuentes, sino un esfuerzo de complementariedad, hilado a través de un renovado paradigma de estímulo económico coordinado. Dicho en otras palabras, la financiación aportada por los fondos europeos no puede ocupar el lugar del gasto propio de un Estado miembro en los territorios donde tradicionalmente el principio de adicionali-

dad ha sido aplicable, junto a los principios de concentración, programación y cooperación que rigen la política europea de cohesión, como ya se ha expuesto.

Asumiendo que el FCI debe beneficiar a las CC. AA. menos desarrolladas, es preciso encontrar una definición de desarrollo que parta de un criterio sencillo, objetivo y transparente, lo cual conduce de nuevo al PIB como variable central de análisis<sup>32</sup>. En concreto, la Comisión de expertos ha sugerido que se tome la media del PIB por habitante en paridad de poder de compra, para incluir así a las CC. AA. que se sitúen por debajo de ese umbral de elegibilidad. Para evitar el error de salto se podría seguir

<sup>32</sup> Obviamente, existirían indicadores teóricamente más afinados, como los índices de bienestar o de felicidad, pero su mayor complejidad técnica y, en todo caso, la menor disponibilidad de datos regionalizados, aconsejan descartar de momento su utilización.



tomando el promedio de los tres últimos ejercicios disponibles y, para internalizar el efecto de los diferentes ritmos de crecimiento que penalice el propio proceso de convergencia, se podría imponer en el modelo la revisión continua de las CC. AA. elegibles. De este modo, el FCI seguiría conectado con los fondos europeos, pero ya no sería dependiente de ellos, eliminando así el efecto perverso de las disparidades interregionales en la UE, así como el impacto de cuestiones exógenas a España<sup>33</sup>.

En la actualidad son beneficiarias del FCI diez CC. AA. (Andalucía, Principado de Asturias, Canarias, Cantabria, Extremadura, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana, Galicia y Región de Murcia) y las dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla). Con el criterio sugerido, tomando la media del periodo 2016-2018 (el último disponible), quedarían como territorios beneficiarios del FCI exactamente los mismos que en la actualidad (Tabla 4), sin problemas de error de salto<sup>34</sup>, lo que

**TABLA 4.** Territorios elegibles para el nuevo FCI (por orden de PIB per cápita)

CC. AA. beneficiarias	PIB per cápita (media 2016-2018, España=100)	Situación actual	Característica especial
Extremadura	72,4	Sí	
Melilla	72,7	Sí	Territorio africano
Andalucía	74,0	Sí	
Castilla-La Mancha	78,7	Sí	
Ceuta	79,0	Sí	Territorio africano
Canarias	81,6	Sí	Ultraperiferia de la UE
Región de Murcia	83,1	Sí	
Comunitat Valenciana	87,4	Sí	
Principado de Asturias	88,0	Sí	
Galicia	89,8	Sí	
Cantabria	91,6	Sí	
Castilla y León	93,2	Sí	
<b>CC. AA. excluidas</b>			
La Rioja	106,3	No	
Illes Balears	108,4	No	
Aragón	108,8	No	
Cataluña	119,0	No	
Comunidad Foral de Navarra	122,2	No	Régimen foral
País Vasco	129,1	No	Régimen foral
Comunidad de Madrid	136,5	No	

**Fuente:** elaboración propia con la Contabilidad Regional de España - Revisión Estadística 2019 (www.ine.es).

<sup>33</sup> Entre otras, el efecto estadístico por entrada o salida de Estados miembros, como el reciente caso del Reino Unido.

<sup>34</sup> La última comunidad beneficiaria está más de seis puntos por debajo de la media, mientras que la primera excluida se sitúa seis puntos por encima de dicha referencia.

a su vez maximiza la probabilidad de aceptación política. En todo caso, para facilitar el consenso, no serían descartables periodos de transición con una retirada gradual de las transferencias a las CC. AA. que rebasen el umbral de elegibilidad en un momento dado. A la inversa, las CC. AA. cuyo PIB per cápita descienda por debajo de la media de referencia podrían acceder al FCI en el nuevo periodo. En todos estos casos fronterizos, debería ser preceptivo un informe previo de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), evaluando la específica situación económica, así como el impacto diferencial en la actividad y el empleo por problemas específicos.

A ese criterio general basado en el PIB se pueden oponer algunas excepciones, siendo en todo caso muy recomendable el preceptivo informe previo de la AIReF. En este caso, se trataría de situaciones objetivables y diferenciales, como es el caso de Canarias (por su condición de región ultraperiférica de la Unión Europea<sup>35</sup>), Ceuta y Melilla (como ciudades autónomas en territorio africano) o las regiones en transición ecológica o en declive demográfico.

Con respecto a las variables de reparto, cabe recordar que, desde la reforma de 1990, las asignaciones del FCI gravitan sobre la población como indicador básico de necesidad fiscal. Tiene sentido que siga siendo así, ya que los gastos más cuantiosos de las CC. AA. — incluidos los capítulos de inversiones — son de carácter educativo, sanitario y de bienestar social, donde la población es el elemento fundamental.

En segundo lugar, es preciso observar el criterio de la inversa de la renta

per cápita, como indicador más pacífico de capacidad fiscal. Debe medirse con idéntico indicador al utilizado para determinar la elegibilidad de un territorio, para compensar con mayores fondos a las CC. AA. y ciudades autónomas que estén por debajo de la media española y en proporción a la distancia con respecto a ese umbral. Igualmente, es preciso corregir técnicamente el error de salto.

En tercer lugar, sería muy recomendable incorporar un índice sintético de necesidades de inversión en equipamientos públicos, aproximada por la inversa del *stock* de capital público. Sin embargo, no podemos obviar las carencias estadísticas que impedirían su utilización en el corto plazo, aunque de igual modo es importante que se siga avanzado en este punto, utilizando todos los mecanismos técnicos disponibles, afinando metodologías y explotando buenas bases de datos.

La propuesta que aquí se defiende para repartir el FCI giraría en exclusiva en torno a la “población ajustada”, según idéntica definición a la que se apruebe para el SFA. Así se podrían internalizar los efectos del gasto diferencial por grupos de edad, así como por las variables territoriales de dispersión, densidad de población, superficie, insularidad, orografía u otras que se acuerden.

En aras del consenso político, pero también como medio de explicitar el apoyo a determinadas condiciones diferenciales que dificulten la convergencia, se podría alternativamente reservar un determinado porcentaje (en este momento, los criterios diferentes de la población suman el 12,5%) para incorporar algunos factores limitativos del

<sup>35</sup> Reconocida en el artículo 349 del TFUE. Sobre este tema, Fernández Llera y Lago Peñas (2011).

crecimiento. Se sugieren, por su acreditada capacidad explicativa, la tasa de paro, la tasa de inactividad y algún índice de declive demográfico.

El reparto del FCI resultante de la fórmula de reparto se corregiría *ex post* y con suma cero según la inversa de la renta per cápita, como se venía haciendo hasta ahora, con algún parámetro de ponderación que marcaría el alcance exacto de esta redistribución. Se trataría de un segundo beneficio para las CC. AA. menos desarrolladas entre las elegibles, que ya son las de menor PIB per cápita.

El tránsito hacia un nuevo modelo debería hacerse de modo gradual, lo cual no debería resultar difícil, si se cumple la premisa de reforzar significativamente la dotación global del FCI. Las CC. AA. podrían discutir sobre el reparto de las ganancias relativas, pero, en cualquier caso, todas ellas mejorarían su posición absoluta con respecto al modelo anterior.

#### **4.3.4. Aspectos de planificación, gestión y control**

Sin menoscabo de las competencias y de la autonomía financiera de las CC. AA. y del Estado, resultaría muy adecuado que se planificasen y coordinasen grandes líneas estratégicas de actuación en el CPFF, la Conferencia de Presidentes y el Senado, con el doble objetivo de disminuir el número de proyectos que se reprograman sistemáticamente (muchas veces, por inejecución) y, sobre todo, para promover la solidaridad y el desarrollo económico, social y territorial. La LOFCA debe seguir obligando a revisar periódicamente los elementos estructurales del FCI, incluyendo su dotación global, los

territorios elegibles, los criterios y las ponderaciones, así como los eventuales beneficios transitorios.

Siendo indudable la mejora de las dotaciones de capital público en todas las CC. AA. en los últimos 30 años, no es menos cierto que seguirán siendo necesarias nuevas inversiones, así como un volumen importante de gastos de mantenimiento y reposición. Por otro lado, en el marco de los ODS, los nuevos derechos de ciudadanía y los desafíos demográficos, digitales, ecológicos, científicos y de innovación, exigen cuantiosos desembolsos corrientes dentro de los presupuestos públicos, por lo que sería conveniente reflexionar en profundidad sobre el mismo concepto económico y constitucional de *gastos de inversión*, incluyendo el papel del FCI en este contexto. En particular, se plantea la oportunidad de ampliar el margen del actual Fondo Complementario en este sentido. Algunos ejemplos significativos son los gastos en atención a la dependencia, servicios sanitarios, educación infantil o movilidad, frente al tradicional protagonismo de las grandes infraestructuras en los planes de inversión.

Finalmente, un renovado y ampliado FCI debe conllevar una puntual rendición de cuentas y un estricto control interno y externo. Para empezar, resulta ineludible vincular sus cometidos a la oportuna evaluación *ex ante* de las inversiones a financiar, sobre la base de informes políticamente independientes y técnicamente solventes. De esta forma, se tratarían de maximizar la rentabilidad social y la eficiencia general del sistema. De igual modo, es preciso reforzar el control interno, no solo en su modalidad de regularidad contable, sino sobre todo como control financie-

ro permanente. Por lo que se refiere al control externo, es preciso reforzar el papel de la fiscalización de cumplimiento, pero también la auditoría operativa, para valorar la eficacia, la eficiencia y la economía de los proyectos, en particular su contribución a los objetivos de solidaridad interterritorial. El Tribunal de Cuentas (2019) ha vuelto a concluir que la excesiva anticipación en la programación incentiva proyectos de inversión genéricos, lo que muchas veces redundaría en un control donde “únicamente es posible determinar el grado de ejecución de los créditos presupuestarios”. Todos esos informes de control —y de manera singular, los que aprueban las instituciones de control externo, por su carácter posterior— podrían servir también como incentivo adicional a modo de “reserva de eficacia” para que los remanentes generados en cada ejercicio por el FCI, en lugar de ser asignados de forma automática a las CC. AA. receptoras en el ejercicio anterior (como ocurre ahora), se redistribuyesen entre las CC. AA. con mejor ejecutoria o con nuevos proyectos de inversión con elevado potencial de desarrollo.

#### **4.4. Retos ante la Agenda 2030 y la nueva política de cohesión europea 2021-2027: algunas propuestas de desarrollo regional para España**

Desde que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas y suscrita por todos sus países miembros (incluidos los 27 de la actual UE), los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),

fijados dentro de la misma, para alcanzar el desarrollo y crecimiento de las naciones, tratar de poner fin a la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad de todos, son los que marcan el camino a seguir en cuanto al desarrollo global en el horizonte 2030. Esta Agenda es transformadora, de carácter transversal y multinivel, es decir, se aplica a todos los países —desarrollados o en vías de desarrollo—, a los diversos actores económicos y sociales —incluida la ciudadanía o sociedad civil— y a todos los niveles de gobierno —supranacional, estatal, regional y local—. De ahí que, desde la ONU, la UE o cada Estado miembro sea necesario un trabajo conjunto y complementario para avanzar en la consecución *de facto* de los ODS. En el caso de España, la Agenda 2030 se considera una política de Estado, y se entroncan en un mismo plan de acción para implantarla las estrategias de desarrollo sostenible del Gobierno central y las de las CC. AA., así como los compromisos en este ámbito de las CC. LL. Además, los instrumentos de desarrollo territorial propios, como el FCI, podrían contemplar también entre sus actuaciones estos ODS, como se ha apuntado en el apartado anterior.

Los ambiciosos ODS de la Agenda 2030 son 17 y hacen referencia a muy diversos aspectos, tales como: el fin de la pobreza; la erradicación del hambre y el logro de la seguridad alimentaria; una educación de calidad; la igualdad de género; el acceso al agua y la energía; la reducción de las desigualdades; la adopción de medidas urgentes contra el cambio climático; el trabajo decente y el crecimiento económico; la industria, la innovación y las infraestructuras; y la paz, la justicia y la existencia de insti-

tuciones sólidas; entre otros<sup>36</sup>. De estos ODS, destacamos algunas cuestiones relacionadas con el desarrollo regional y/o territorial.

Por un lado, dos de ellos —“el trabajo decente y el crecimiento económico”, y “la industria, la innovación y las infraestructuras”— sobresalen por su mayor vinculación con la política regional —desde una perspectiva temática restrictiva, no solo en lo social, que prioriza la apuesta actual por la innovación—, en la medida en que contribuyen, sobre todo, al desarrollo económico y territorial. Para avanzar hacia ellos, en el caso del crecimiento económico, las metas pasarían por conseguir niveles más altos de productividad, mediante la diversificación productiva, la modernización tecnológica y la innovación. Y, en el segundo objetivo, por desarrollar infraestructuras sostenibles y de calidad, regionales y transfronterizas, así como por fomentar la I+D+i para mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales.

Por otro lado, los ODS, aunque abarcan dimensiones que van más allá del tradicional enfoque regional de desarrollo —aminorar los desequilibrios entre territorios—, no le restan importancia al mismo: “la cohesión territorial es una condición esencial para alcanzarlos” (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2018, p. 143). Esto es, los ODS consideran el eje urbano-rural o de abajo-arriba —que, como es sabido, se fundamenta en trabajar a partir de (y con) las capacidades endógenas de los territorios para aumentar la eficacia de las actuaciones—,

junto con medidas de política social, ambiental, de energía o de desarrollo rural, entre otras, en el marco de un concepto más integral y global de desarrollo, que permita su sostenibilidad a largo plazo.

En este sentido, y volviendo sobre la política de cohesión de la UE, en el periodo 2014-2020, sus intervenciones, que buscan contribuir a un “crecimiento inteligente” —a través del impulso del conocimiento y la innovación—, “sostenible” —basado en una economía verde que aproveche los recursos con eficiencia— e “integrador” —que refuerce el empleo, y la cohesión económica, social y territorial—, corresponden ya a ámbitos muy diversos (empleo, innovación, cambio climático, educación, pobreza, etc.), encaminados en buena medida hacia la Agenda 2030, aunque haya que redefinir (y reformar) prioridades para el periodo siguiente. Desde otro ángulo, si nos centramos en la amplitud de ámbitos de intervención, subrayamos que el pilar relativo a la cohesión social ha ido ganando fuerza a lo largo de los diferentes periodos de programación, de tal manera que una de las líneas de actuación más importantes de la actual política de cohesión de la UE, es la relativa a la política social<sup>37</sup>. Cuando nos referimos a la política social, estamos hablando, en general, de medidas que tratan de reducir las desigualdades entre personas o grupos de población, como las de aquellos con menos cualificación o peor situación de partida, agudizadas en un contexto globalizado, de posrecesión o dentro de un mercado único. Dicho esto, la existencia de un fuerte pilar social en la política de cohesión de la UE

<sup>36</sup> Para el listado detallado de los 17 ODS y sus metas específicas, véase Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2018).

<sup>37</sup> La recesión pasada contribuyó a reforzarla, y la actual pandemia de COVID-19 lo volverá a hacer.

también parece ser fundamental para alcanzar una verdadera cohesión territorial<sup>38</sup>.

La vinculación entre la distribución personal y territorial de la renta (lo social y lo regional) cobra especial relevancia en los momentos de crisis, dado que el efecto final sobre la distribución personal de la renta provocado por la misma puede ser muy diferente en función de la región de que se trate. Normalmente, depende de varios factores, como los sectores productivos más afectados por la crisis y su peso sobre la economía regional en términos de empleo, las medidas puestas en marcha por las Administraciones públicas para contrarrestarla, y su situación de partida. En el caso español, durante la recesión de 2007-2014, Jurado Málaga y Pérez Mayo (2014) detectaron, en general, un aumento de la desigualdad en la distribución personal de la renta, pero repartido de manera muy dispar entre las diferentes CC. AA. Así, por ejemplo, el impacto fue mucho mayor en CC. AA. donde primaba el sector de la construcción (Extremadura o Castilla-La Mancha, entre otras) que en aquellas que lo hacían sectores industriales con mayor valor añadido (País Vasco o Navarra). Es decir, un aumento de la desigualdad en la distribución personal de la renta, producido en un periodo concreto y/o mantenido a lo largo del tiempo, puede acentuar, si no se corrige con las políticas públicas adecuadas, las divergencias interregionales o, en todo caso, obstaculizar la convergencia regional<sup>39</sup>.

En virtud de lo expuesto, se hace necesario que la UE alinee su estrategia a seguir y su política de cohesión para el periodo 2021-2027 con las metas de los ODS<sup>40</sup>. No obstante, estos no son los únicos retos en el horizonte 2030, ni en el más inmediato; el cambio climático, los problemas migratorios, el *brexit* y la irrupción de la pandemia conforman, en bloque, un difícil, inusual e impredecible escenario al que hacer frente.

La política de cohesión 2021-2027 y el Marco Financiero Plurianual (MFP) en el que se inserta comenzaron a debatirse, a propuesta de la Comisión, a primeros de mayo de 2018. Pero en este último año de negociaciones, 2020, y durante la profunda crisis provocada por la pandemia en Europa, la Comisión Europea se vio obligada a modificar lo previsto y negociado. De este modo, el 27 de mayo de 2020 presentó otra propuesta del MFP revisado pos-COVID-19, capaz de responder al futuro de la UE, más un plan de recuperación económica. El pasado 21 de julio, en la reunión extraordinaria que tuvo lugar entre el 17 y el 21 de ese mes, el Consejo Europeo alcanzó, con no poco esfuerzo de consenso, un acuerdo tanto sobre el MFP 2021-2027 como sobre el nuevo fondo o plan de recuperación, denominado Next Generation EU (NGEU), incluido dentro del anterior. Si este fondo de recuperación es un acuerdo intergubernamental, en el caso del MFP falta todavía la aprobación del Parlamento —y al ser parte de este último, también del primero—, se-

<sup>38</sup> Para una reflexión al respecto, véase el trabajo de Rodríguez-Pose y Fratesi (2004).

<sup>39</sup> Quizás también por esta vinculación, puede tener sentido plantear, pese al esfuerzo técnico adicional que conlleva, la incorporación de indicadores de bienestar en el reparto de fondos para el desarrollo regional.

<sup>40</sup> Al igual que los Estados miembros, y de estos últimos con la Unión a través del Semestre Europeo.

guramente antes de que finalice 2020, bajo la presidencia alemana, para dar luz verde a lo acordado<sup>41</sup>.

Por tanto, el plan de recuperación NGEU se encuadra dentro del MPF 2021-2027 y está diseñado como un fondo temporal de emergencia para ayudar a reparar los daños económicos y sociales ocasionados por el coronavirus<sup>42</sup>. El MFP contará con 1.074.000 millones de euros y el NGEU con 750.000 millones<sup>43</sup>, lo que equivale en conjunto a 1.824.000 millones de euros o 1,8 billones de euros, es decir, al 5% del PIB de la UE, el mayor paquete económico en siete décadas de proceso de integración<sup>44</sup>. Del fondo de recuperación o NGEU, España recibirá 140.000 millones de euros, 72.700 en ayudas directas para los próximos tres años y el resto en préstamos, es decir, una cuantía que representa más del 11% de su PIB<sup>45</sup>. En todo caso, resulta de suma importancia acelerar los procedimientos para que los Estados miembros puedan ejecutar los proyectos cuanto antes, así como reci-

bir el dinero de la recuperación —a mediados de diciembre de 2020, se estima que podrían llegar a España a partir de la primavera de 2021—.

También nos parece relevante mencionar, por clarificar conceptos, que el plan NGEU se compone de siete programas entre los que reparte la cuantía asignada: uno completamente nuevo, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) —sobre el que recae el peso de dicho plan<sup>46</sup>—, y otros programas o iniciativas que se amplían o crean, dentro de políticas ya existentes —Fondo de Transición Justa, Iniciativa de cohesión REACT-UE, InvestEU de apoyo a la inversión o programa de investigación Horizon Europe, entre otros—<sup>47</sup>. De estos últimos, el nuevo paquete REACT-EU (Asistencia para la Recuperación de la cohesión y los territorios de Europa), dentro de la política de cohesión, es el que nos atañe directamente en este capítulo; una inyección de 47.500 millones de euros para esta política, que tendrá en cuenta sobre

41 No obstante, el Parlamento ha manifestado ya discrepancias con los recortes presupuestarios introducidos por el Consejo en determinados programas o políticas del MFP, debido a lo cual podría producirse algún cambio que logre mantener el equilibrio institucional.

42 Los compromisos jurídicos asociados al NGEU está previsto que se contraigan como muy tarde el 31 de diciembre de 2023.

43 De los 750.000 millones del fondo de recuperación, 390.000 serán subvenciones directas y 360.000 préstamos, que tratarán de ayudar a los países más afectados. Su financiación se realizará, por primera vez en la historia, con deuda común que contraerá la Comisión en nombre de la Unión en los mercados de capitales —a más tardar en 2026—; y el reembolso se programará de forma gradual hasta 2058 (todas las cantidades monetarias correspondientes al periodo 2021-2027 están expresadas en euros de 2018).

44 Creemos importante destacar también que se establecerá un régimen de condicionalidad basado en el respeto al Estado de Derecho, con el fin de proteger tanto al NGEU como al MPF (para entender mejor esta condicionalidad, véase Kölling, 2020).

45 Véase Míguez y Medinilla (2020).

46 Su finalidad es prestar ayuda financiera para inversiones y reformas, especialmente relacionadas con la transición ecológica y digital, y para la resiliencia de los Estados miembros, así como vincularlas a las prioridades de la UE —este mecanismo pasa a integrarse en el Semestre Europeo—. Para una mayor información sobre los criterios de reparto entre Estados miembros del MRR y los principales rasgos que lo caracterizan, véase Consejo Europeo (2020).

47 Para un análisis más detallado de los tres pilares dentro de los cuales se incluyen los instrumentos que constituyen el nuevo plan NGEU (recuperación, economía e inversión privada, y aprendizaje de la crisis), véase también Consejo Europeo (2020).



todo el impacto de la crisis durante los próximos dos años<sup>48</sup>.

El objetivo genérico de la política de cohesión para el periodo 2021-2027 (rúbrica 2, ahora denominada “Cohesión y valores”) sigue siendo, en general, el mismo: reducir las desigualdades entre las regiones europeas y fomentar la convergencia entre ellas “para que ninguna se quede atrás”. Su carácter más estratégico o político continúa y se amplifica en este periodo a todo el MFP. Sus prioridades de inversión se concentran fundamentalmente en conseguir una Europa “más inteligente” —a través de la innovación, la digitalización, la transformación económica y, sobre todo, el apoyo a las pymes— y “más ecológica y libre de carbono” —que invierta en transición energética, energías renovables y lucha contra el cambio climático—. En definitiva, una Europa que aborde las dos transiciones, la verde y la digital, además de contribuir a una mayor conexión dentro de la UE (movilidad y TIC), dar más peso a lo social —con un apoyo decidido a la mejora del capital humano y donde se añade, con respecto al periodo 2014-2020, la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria— y promover estrategias de gestión local para un desarrollo urbano sostenible<sup>49</sup>.

Los fondos que financian las intervenciones en materia de cohesión para este nuevo periodo son: el FEDER, el FC y el “FSE reforzado y reestructura-

do”, para ser más efectivo en su ámbito, es decir, el FSE Plus (FSE +)<sup>50</sup>. Y los objetivos o destinos de las inversiones cofinanciadas por ellos siguen siendo las tres categorías de regiones del periodo 2014-2020: menos desarrolladas, en transición y más desarrolladas. Pero el criterio de asignación de las ayudas procedentes de estos fondos, aunque continúa basándose principalmente en el PIB per cápita, añade otros aspectos, como el desempleo juvenil y los bajos niveles educativos, el cambio climático —emisión de gases contaminantes— y la acogida e integración de inmigrantes (o flujo migratorio). Se trata de adoptar un enfoque más acorde con la realidad de cada territorio y, por tanto, con el desarrollo regional. Para este periodo, la ampliación del rango de regiones en transición<sup>51</sup> —aquellas con un PIB per cápita comprendido entre el 75% y 100% de la media de la UE— hará que más regiones españolas pasen a ser beneficiarias de estos fondos europeos<sup>52</sup>. Desde el punto de vista cuantitativo, la política de cohesión incluida en el MFP 2021-2027 (como otra tradicional, la PAC), ha disminuido su cuantía en favor de otras políticas o medidas consideradas más urgentes. Su importe provisional es de unos 377.760 millones de euros a nivel de la UE; y para el caso español, a la cuantía que le corresponda finalmente al FEDER y al FSE+ se le sumarán 12.400 millones de euros de la Inicia-

48 En particular, el reparto de este programa entre los Estados miembros se llevará a cabo según las pérdidas sufridas en el PIB en 2020, el porcentaje de desempleo total y el desempleo juvenil.

49 Para más detalle, véase Dirección General de Fondos Europeos (2020a).

50 El FSE+ aglomera en un único instrumento los recursos provenientes del FSE, la Iniciativa de Empleo Juvenil, el Fondo de Ayuda Europea para los Más Necesitados, el Programa Europeo de Empleo e Innovación Social y el Programa de Salud.

51 Quizás para tratar de abordar en parte la llamada “trampa de la renta intermedia”, invirtiendo más recursos en I+D, educación y formación.

52 Y del MFP en general, y también para España, de su orientación hacia la migración y la gestión de las fronteras, los retos demográficos, el cambio climático, la tecnología digital y las inversiones en pymes.

tiva de cohesión REACT-UE<sup>53</sup>. Este paquete continuará y ampliará las medidas de respuesta a la crisis del coronavirus (Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus e Iniciativa Plus, IIRC e IIRC+), expuestas en la sección 2.

El programa REACT-UE —que se diseña para servir de apoyo a la política de cohesión— va dirigido a las regiones o territorios donde la pandemia ha tenido un impacto socioeconómico mayor, a los sectores que se han visto más afectados y a la reactivación de sus mercados laborales —incluyendo el sector turístico y el cultural—, así como a los grupos de población más vulnerables. Todo ello, coadyuvando a la transformación verde, digital e inclusiva que pretende esta política en el periodo 2021-2027, y a la recuperación resiliente y sólida a largo plazo que necesitan la Unión y sus Estados miembros.

Ante estos retos tan extremadamente complejos, y en el contexto actual, ¿qué propuestas, adicionales a las ya señaladas, podrían contemplarse en términos de política regional para España?<sup>54</sup>

En primer lugar, se hace imprescindible intensificar la coordinación entre todos los niveles de gobierno implicados en el desarrollo territorial (supranacional [UE] y nacional, y dentro de este, central, regional y local) para trabajar de forma conjunta y crear sinergias que contribuyan a un mejor resultado global. Decimos que se hace imprescindible porque en el periodo 2021-2027

confluyen, debido sobre todo a la situación provocada por la pandemia, más instrumentos —europeos y nacionales— a través de los cuales se canalizan fondos que recibirán las regiones, directa o indirectamente relacionados con la cohesión. En esta misma línea, y no solo por los retos a corto plazo, sino por caminar al mismo tiempo hacia la consecución de los ODS, creemos importante también priorizar las inversiones —de acuerdo con un Plan de Reformas para España donde se hayan identificado los problemas estructurales, medidos a una determinada escala territorial, y con variables o indicadores apropiados<sup>55</sup>— y ampliar los ámbitos en los que se realicen.

En este sentido, cabría seguir potenciando la inversión en innovación y conocimiento (I+D+i), TIC y activos intangibles, que permitan mejorar la eficiencia, así como impulsar la relacionada con la transformación digital y ecológica, entre otras áreas ya mencionadas. Los criterios de racionalidad económica y adecuación a cada realidad regional (capacidad de innovación según los sectores de especialización, índice de competitividad, etc.) también deben estar presentes no solo para mejorar la eficiencia, sino también la eficacia de las inversiones. No obstante, y pese a esta extensión en el ámbito de los proyectos a financiar, no podemos olvidar el fortalecimiento del capital humano y la atención, de manera selectiva, a las infraestructuras. En el caso de

<sup>53</sup> De los 72.700 millones de euros de ayudas directas o subvenciones no reembolsables que recibirá España del NGEU, como se ha comentado, 12.400 millones corresponden al programa REACT-UE y, el resto, unos 60.000 millones, al MRR.

<sup>54</sup> Véase también Utrilla de la Hoz y Vaquero García (2017) y Murillo-García y Gayo Lafée (2019).

<sup>55</sup> Aunque para el periodo 2021-2027 la UE ha ampliado el criterio de asignación de las ayudas de la política de cohesión, todavía podría completarse con otros parámetros, como la despoblación, por ejemplo, entre otros indicadores.

estas últimas —partiendo de los distintos niveles de *stock* de capital público de las CC. AA. y del peso de este componente sobre el total del mismo—, por su contribución al crecimiento a largo plazo y su papel en la cohesión económica, social y territorial (Comisión Europea, 2017).

Por otra parte, actualmente, y tras la experiencia acumulada, hay que enfatizar el lugar destacado que debe ocupar la dimensión institucional en las estrategias de desarrollo regional. Así, dentro de esta dimensión, la calidad del Gobierno influye de manera esencial en el desarrollo, y permite entender las diferencias interregionales en algunos parámetros que lo definen, incluso en un mismo país (Charron, Dijkstra y Lapuente, 2014)<sup>56</sup>. También, junto a la calidad del Gobierno, es fundamental mejorar la capacidad administrativa de las instituciones (por ejemplo, a través de la simplificación telemática de los complejos procesos de gestión de las ayudas europeas y los proyectos que cofinancian, entre otras medidas). Por tanto, la elevada capacidad administrativa y la calidad institucional son necesarias para mantener o incrementar la eficiencia en la utilización de los recursos destinados al desarrollo regional y garantizar su absorción. De no ser así, podríamos encontrarnos, igualmente, con resultados dispares entre CC. AA., en cuanto a esta eficiencia y capacidad de absorción de fondos<sup>57</sup> —hecho que

resultaría todavía más gravoso en el contexto COVID-19—.

Por último, se pueden plantear también propuestas relacionadas con la mayor evaluación de los fondos que constituyen la política regional, no tanto de los procedentes de la política de cohesión europea, donde ya se hace con exhaustividad, sino de los nacionales<sup>58</sup>; así como reformas, a debatir, que den un mayor protagonismo a las CC. LL. dentro del ámbito del desarrollo regional o territorial, para promover un desarrollo urbano sostenible como prioridad de cohesión en 2021-2027 (además de servir de apoyo a la situación de emergencia actual).

En todo caso, no podemos dejar a un lado la necesidad, a nuestro juicio, vía FCI, y a través de otros instrumentos que lo acompañen, de impulsar la cohesión de las regiones españolas con elementos propios que resulten palancas de transformación hacia el horizonte 2030, puesto que se prevé que los fondos procedentes de la UE se reciban, en su mayoría, durante los primeros años del periodo pos-2020.

## Conclusiones

**1** Los fondos procedentes de la política de cohesión europea —tradicionalmente política regional— han sido, en la práctica, el principal instrumento de desarrollo regional en España, al me-

<sup>56</sup> La calidad del Gobierno hace referencia, en términos generales, a la capacidad de actuar de forma eficaz, justa y transparente por parte de los poderes o Administraciones públicas. Para medirla, en la UE, se utiliza el Índice Europeo de Calidad del Gobierno —European Quality of Government Index (EQI)—, elaborado a partir de la información obtenida en una encuesta representativa a nivel regional, que se compone de tres bloques o aspectos: calidad de los servicios públicos, imparcialidad en los servicios públicos y corrupción percibida.

<sup>57</sup> Véase, en la sección 2, la alusión al trabajo de Moreno (2020).

<sup>58</sup> Como ya ha empezado a hacer la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) con los análisis de gasto público.

nos en las tres últimas décadas. Pero no han sido los únicos: han cohabitado con otros instrumentos de desarrollo territorial propios, como el FCI, las ayudas estatales de finalidad regional y los programas de cooperación económica local del Estado, entre otros más específicos para zonas y periodos concretos.

**2** De los diferentes fondos a través de los cuales se han canalizado las ayudas europeas para la cohesión, durante todos los periodos plurianuales de programación, el FEDER es el que más recursos ha aportado con la finalidad de corregir las disparidades regionales y contribuir a la cohesión territorial. En el periodo 2014-2020, para las regiones españolas, cofinancia de forma prioritaria proyectos de: investigación, desarrollo tecnológico e innovación; transición hacia una economía baja en carbono; mejora de la competitividad de las pymes; promoción del transporte sostenible; y aumento de la interconectividad en las infraestructuras de red fundamentales. Desde el periodo 2007-2013, se ha producido una evolución de la orientación temática, no solo del FEDER, sino también del conjunto de fondos destinados a la cohesión económica, social y territorial, en el marco de una política más diversa en cuanto a los ámbitos a cofinanciar —se añaden la energía, el medio ambiente y la inclusión social—, así como más global y estratégica. Desde el punto de vista cuantitativo, desde 1989 hasta 2020, España se ha mantenido entre los principales beneficiarios de ayudas estructurales de la UE, con una cuantía total recibida de aproximadamente 176.000 millones de euros de 2004.

**3** La contribución de las ayudas europeas al crecimiento económico y al empleo de las regiones españolas ha

sido positiva y significativa durante este periodo, especialmente en “las menos desarrolladas”. Pero las diferencias entre regiones persisten y la convergencia se sigue resistiendo. Si esto es así, se hace necesario encontrar líneas de actuación relacionadas con el desarrollo regional que resulten más eficaces para avanzar hacia ella, y, en todo caso, evitar cualquier retroceso en la senda de crecimiento conseguida. Al mismo tiempo, habría que reflexionar sobre los instrumentos de política regional propios ya existentes —dado que cada vez recibiremos menos fondos por este concepto— y potenciarlos, como sería el caso del FCI.

**4** Ante el complejo escenario al que debemos hacer frente en la próxima década, con múltiples y ambiciosos objetivos de la Agenda 2030, más los acuciantes retos derivados de la crisis de la COVID-19, la nueva política de cohesión para el periodo 2021-2027 y su aplicación a las regiones españolas debe tener entre sus prioridades la transformación digital y ecológica, contribuyendo a un desarrollo resiliente y sólido, con un enfoque más regional, además de convertirse en más inclusiva —ganando fuerza, dentro de la misma, el pilar social—. Un componente social que suma claramente a la hora de alcanzar una verdadera cohesión territorial y que, por tanto, quizás debería considerarse también —con la adecuada articulación y control— en los mecanismos o instrumentos propios que conformen la política regional en España.

**5** En virtud de lo expuesto, y con respecto a la vinculación entre la distribución personal y territorial de la renta, queremos destacar que un aumento de la desigualdad en la distribución personal de la renta, mantenido durante

un periodo de tiempo, puede, si no se corrige con las políticas públicas adecuadas, obstaculizar la convergencia regional. Es decir, ralentizarla, en el mejor de los casos, o acentuar las divergencias interregionales.

**6** Algunas propuestas que cabría contemplar en términos de política regional para España en el difícil contexto actual pasan por: una mayor coordinación entre todos los niveles de gobierno implicados en el desarrollo territorial, y entre fondos o instrumentos que contribuyan al mismo (europeos y nacionales); priorizar las inversiones, ampliar los ámbitos en los que se lleven a cabo y adecuarlas a cada realidad regional; tener en cuenta de manera decisiva la dimensión institucional en las estrategias de desarrollo (calidad de gobierno y capacidad administrativa); insistir en la necesidad de evaluar convenientemente, y en distintos momentos, los fondos recibidos por los territorios para maximizar su efecto; replantearse un mayor protagonismo de las EE. LL. en este ámbito; y, en todo caso —dado que se prevé, además, que la mayoría de fondos europeos lleguen en los primeros años del periodo 2021-2027—, impulsar los instrumentos propios destinados a la cohesión.

**7** Por último, debido a la situación de emergencia sanitaria, social y económica provocada por la pandemia

mundial actual, a los mecanismos destinados a las regiones que ha puesto en marcha la UE —flexibilización en la utilización de las ayudas estructurales del periodo 2014-2020, Iniciativas de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC e IRC+), y programa REACT-UE de la política de cohesión para el marco 2021-2027—, hay que añadir, en el caso de España, la creación del nuevo Fondo COVID-19 para las CC. AA.<sup>59</sup>. Este fondo, no reembolsable y con carácter presupuestario —adicional y al margen del sistema de financiación autonómica—, surge con el objetivo de hacer frente a las necesidades inmediatas de financiación en materia de sanidad, educación y disminución de ingresos que esta crisis está provocando en las regiones españolas. Su dotación, de 16.000 millones de euros, se reparte en cuatro tramos. Los dos primeros, de 6000 y 3000 millones de euros, respectivamente, siguiendo criterios sanitarios, tales como: ingresos en UCI (30%), pacientes hospitalizados (25%), PCR realizadas (10%) y población protegida (35%)<sup>60</sup>. El tercer tramo, de 2000 millones, corresponde al área educativa y se distribuye según la población de 0-16 años (80%) y de 17-24 años (20%)<sup>61</sup>; mientras que el cuarto, dotado con 5000 millones de euros, se destina a las CC. AA. de régimen común para compensar los menores ingresos derivados de la importante reducción

<sup>59</sup> Real Decreto Ley 22/2020.

<sup>60</sup> Estas ponderaciones corresponden al primer tramo (aprobado mediante la Orden HAC/667/2020 de 17 de julio y con datos registrados hasta el 30 de abril). Para una información más detallada de la cuantía correspondiente a cada CC. AA, véase Ministerio de Hacienda (2020). Las relativas al segundo tramo bajan en los dos primeros criterios —ingresos en UCI (25%) y pacientes hospitalizados (20%)—, y aumentan en el cuarto —población protegida (45%)—. Su pago se prevé para el mes de noviembre, a partir de las variables de reparto actualizadas a 31 de octubre de 2020.

<sup>61</sup> Ha sido aprobado mediante la Orden HAC/809/2020 de 1 de septiembre de 2020, según los datos del Padrón a 1 de enero de 2019.

de la actividad económica<sup>62</sup>. Falta por ver si el Fondo COVID-19 cumplirá el objetivo para el que se creó, atendiendo al principio de lealtad institucional, y si, de ser así, será suficiente, dependiendo

de la evolución de la pandemia. En todo caso, no deben confundirse sus finalidades con las del FCI, siendo los objetivos de este último de medio y largo plazo, como establece la Constitución.

## Bibliografía

Bonete Perales, R. y Muñoz de Bustillo, R. (2018): “La reforma de la política de cohesión de la Unión Europea en el horizonte post-2020. Propuestas en perspectiva e impacto potencial para Euskadi”, *Cuadernos Europeos de Deusto* 58/2018.

Comisión para el estudio y propuesta de un nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas aplicable a partir de 2002 (2002): *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales (IEF).

Comisión Europea (2017): *Mi región, mi Europa, nuestro futuro. Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial*, COM (2017) 583 final.

Comisión Europea (2020): *Cohesion Policy and EU Solidarity Fund contribute to the Coronavirus Response Investment Initiative*. Recuperado de: <https://bit.ly/36gjTeh>

Consejo Europeo (2020): *Conclusiones. Reunión extraordinaria del Consejo Europeo*. Recuperado de: <https://bit.ly/2ljOeR9>

Charron, N., Dijkstra, L. y Lapuente, V. (2014): “Regional governance matters: quality of government within European Union member states”, *Regional Studies* 48 (1), 2014, pp. 68-90.

De la Fuente, A. (2019): “Las ayudas implícitas en los mecanismos adicionales de financiación a las comunidades autónomas”, *Estudios sobre la Economía Española - FEDEA* 2019/31.

Dirección General de Fondos Comunitarios (2007): *Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013 (MENR)*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda. Recuperado de:

<https://bit.ly/3lgDVfc>.

Dirección General de Fondos Comunitarios (2014): *Acuerdo de Asociación de España 2014-2020*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Dirección General de Fondos Europeos (2017): *La política regional y sus instrumentos*. Recuperado de: <https://bit.ly/38oSqK9>

Dirección General de Fondos Europeos (2020a): *La política regional y sus instrumentos*. Recuperado de: <https://bit.ly/2U9o5qA>

Dirección General de Fondos Europeos (2020b): *La política regional y sus instrumentos*. Recuperado de: <https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es/es/ipr/ir/ia/paginas/incentivosregionalesca.aspx>

Escribá Pérez, F.J. y Murgui García, M.J. (2010): “El estímulo al capital privado de los fondos estructurales (2000-2006) en las regiones españolas objetivo 1”, *Papeles de Economía Española* 123, Monográfico sobre Fondos Estructurales Europeos y convergencia regional en España, Madrid.

FEDEA (2017): *De evaluaciones, el FEDER y otras cosas del querer*. Recuperado de: <https://bit.ly/359I66Q>

Fernández Llera, R. y Delgado Rivero, F. J. (2008): “Solidaridad, inversión pública y Fondos de Compensación Interterritorial”, *Presupuesto y Gasto Público* 53, pp. 7-26.

<sup>62</sup> De estos 5000 millones, 800 se reservarán para el impacto presupuestario relacionado con el transporte público. Se prevé que se abonen a final de año, en diciembre de 2020.

- Fernández Llera, R. y Delgado Rivero, F. J. (2010): “Nuevos fondos de convergencia y nada de compensación interterritorial”, *Estudios de Economía Aplicada* 28(1), pp. 123-150.
- Fernández Llera, R. y Lago Peñas, S. (2011): “Ultraperiferia, economía y finanzas públicas de Canarias: una panorámica”, *Revista de Estudios Regionales* 90, pp. 17-45.
- Inforegio (2020): *Los Fondos. Instrumentos de Apoyo Específicos*. Recuperado de: <https://bit.ly/32oHFE0>
- Jurado Málaga, A. y Pérez Mayo, J. (2014): *Disparidades entre las comunidades autónomas españolas en el periodo 2007-2012. VII Informe sobre la exclusión y desarrollo social en España 2014*, Documento de trabajo 2.9, Fundación FOESSA.
- Kölling, M. (2020): “Solidaridad y condicionalidad europea en tiempos post COVID-19”, *ARI* 78/2020. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Lago Peñas, S.; Fernández Leiceaga, X.; Sánchez Fernández, P. y Álvarez Corbacho, X. (2015): *Fondo de compensación interterritorial: análisis y propuesta de reforma*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Míguez, A. y Medinilla, M. (2020): “España contará con 140.000 millones del fondo de recuperación europeo, 72.700 en ayudas directas”, *El Economista*. Recuperado de: <https://bit.ly/32s8jf5>
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2018): *Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*, Aprobado en el Consejo de Ministros del 29 de junio de 2018. Recuperado de: <http://transparencia.gob.es>
- Ministerio de Hacienda (2020). Recuperado de: <https://bit.ly/3leuTPA>
- Monfort, P. et al. (2016): *Work Package 14a: The Impact of Cohesion Policy 2007-2013: Model Simulations with Quest III*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Moreno, R. (2020): “EU Cohesion Policy Performance: Regional Variation in the effectiveness of the management of the Structural Funds”, *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research* 2020/1 (46), pp. 27-50.
- Murillo-García, E. (2007): *Análisis de los efectos económicos de la Política Regional Europea en Andalucía*, CES-Andalucía.
- Murillo-García, E. y Hernández C. (2016): “La Unión Europea en 2020: desafío total”, en *Economía del gasto público para mayores de edad*, coord. R. Fernández Llera, Thomson Reuters Aranzadi, pp. 35-390.
- Murillo-García, E. y Gayo Lafée, D. (2019): “Inversión pública y política regional en España: retos ante el actual contexto europeo y la Agenda 2030”, en *El Futuro del Sector Público. Estudios en homenaje a Jesús Ruiz-Huerta Carbonell*, coord. Luis Ayala, Javier Loscos y Rosa Martínez. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales (IEF).
- Rodríguez-Pose, A. y Fratesi, U. (2004): “Between development and social policies: the impact of European Structural Funds in ‘Objective 1’ regions”, *Regional Studies* 38(1), pp. 97-114.
- Tribunal de Cuentas (2019): *Informe global del sector público autonómico, ejercicio 2016*, 1.334.
- Utrilla de la Hoz, A. y Vaquero García, A. (ponentes) (2017): “La política regional en España: análisis y propuestas de reforma”, *GEN Reports* 3/2017.
- VV. AA. (2010): “Fondos Estructurales y convergencia regional en España: 2000-2006”, *Monográfico de Papeles de Economía* 123
- VV. AA. (2018): *Reforma de la financiación territorial: informes de las comisiones de expertos de 2017*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales (IEF).



**ANEXO. Propuestas de incremento del FCI (simulación dinámica 2020-2026) incorporando el efecto sobre el PIB de la crisis de la COVID-19**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Dotación (millones €)	522	695	852	1016	1186	1362	1545
<b>A</b> Dotación (% PIB)	0,0464	0,0582	0,0700	0,0818	0,0936	0,1054	0,1172
Inyección adicional (millones €)	90	172	158	164	170	176	183
Dotación (millones €)	688	1045	1389	1746	2117	2502	2901
<b>B</b> Dotación (% PIB)	0,0611	0,0876	0,1141	0,1406	0,1671	0,1936	0,2201
Inyección adicional (millones €)	255	358	344	357	371	385	399
Dotación (millones €)	736	1147	1545	1958	2387	2833	3295
<b>C</b> Dotación (% PIB)	0,0653	0,0961	0,1269	0,1577	0,1884	0,2192	0,2500
Inyección adicional (millones €)	303	412	398	413	429	445	462
Dotación (millones €)	906	1508	2097	2709	3345	4005	4690
<b>D</b> Dotación (% PIB)	0,0804	0,1263	0,1722	0,2181	0,2640	0,3099	0,3558
Inyección adicional (millones €)	474	602	589	612	636	660	685
Dotación (millones €)	2268	2404	2452	2501	2551	2602	2654
<b>E</b> Dotación (% PIB)	0,2014	0,2014	0,2014	0,2014	0,2014	0,2014	0,2014
Inyección adicional (millones €)	-252	136	48	49	50	51	52

Nota: ver cuadro 2; estimación de caída del PIB nominal del 10% en 2020, crecimiento del 6% en 2021 y del 2% anual desde 2022.

**Fuente:** elaboración propia.