

Elena Luengo García
Jefa División
Oficina Nacional de Auditoría

¿Ha fracasado la Política Regional en la Unión Europea? Estudio sobre sus beneficios y contraprestaciones, en especial su sistema de control

RESUMEN/ABSTRACT:

Este documento presenta una reflexión sobre los efectos de la política regional de la Unión Europea (UE) en los Estados Miembros. Los Estados disfrutan de una serie de beneficios pero, en contraprestación, también tienen una serie de obligaciones, que consisten no solo en las respectivas aportaciones al presupuesto comunitario sino también los costes derivados del establecimiento de sistemas específicos de gestión y control de dichas ayudas. Estas reflexiones se centran fundamentalmente en el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión, ya que son los fondos más representativos de la política regional. Mediante este documento se pretende obtener conclusiones que ayuden, en su caso, a encontrar soluciones a las posibles ineficiencias prácticas en su gestión y control, mediante reformas de mayor o menor alcance del sistema actual, con el fin de no desaprovechar en todo su potencial los efectos beneficiosos de la política regional de la Unión Europea.

This document shows a reflection on the effects of the regional policy of the European Union (EU) on the member states. The states receive not only benefits but also several duties. As for the latter category, they would be defined as much in terms of the respective contributions to the community budget as the derivatives of the establishment of specific systems of management and control of the above mentioned fundings. These reflections concentrate fundamentally on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund, because they are the most representative ones of the regional policy. The purpose of this document is to obtain conclusions that help, if necessary, to look for solutions to the possible practical inefficiencies by means major or minor reforms of the current system, in order not to fail to take advantage in all its potential of the beneficial effects of the regional policy of the European Union.

POLÍTICA REGIONAL, POLÍTICA DE COHESIÓN, UNIÓN EUROPEA, BENEFICIOS, CONTRAPRESTACIONES
COHESION POLICY, REGIONAL POLICY, EUROPEAN UNION, BENEFITS, COMPENSATIONS

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo pretende ser una aportación sobre un aspecto específico del espíritu de solidaridad y convergencia europeas, a través del análisis de las ayudas en materia de política regional, con el fin de poner de manifiesto un conjunto de trabas burocráticas que dificultan su gestión y control.

Sin embargo, para hacer frente a este estudio nos hemos encontrado con un escollo difícil, la ausencia de bibliografía e información por la ausencia de estudios y monografías por el escaso tiempo transcurrido. Esta circunstancia nos ha obligado a acudir a fuentes documentales primarias localizadas en los archivos y oficinas de las administraciones públicas europeas y evaluar la dispersa información obtenida junto a la localizada en las web oficiales con el propósito propuesto. Por otra parte, gran parte de los documentos encontrados no estaban en castellano, lo que ha supuesto como dificultad añadida la necesidad de traducir e interpretar numerosos documentos en inglés.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA. ALCANCE

La Comisión Europea define la política regional de la U.E. como:

“(…) una política de inversiones. Apoya la creación de empleo, la competitividad, el crecimiento económico, la mejora de la calidad de vida y el desarrollo sostenible¹ en la Unión. Por tanto, es un instrumento que financia inversiones que, a su vez, contribuyen de manera fundamental a los objetivos de la U.E. En concreto, para el marco actual, ayudan a la consecución de los objetivos de la estrategia Europa 2020².”

¿Cómo se aplica la política regional? ¿Cómo se lleva a la práctica la realización de esas inversiones que contribuyen a los objetivos mencionados de una manera tan genérica? La ejecución de el presupuesto comunitario no se realiza por las instituciones de la UE exclusivamente sino en colaboración con los Estados miembros ya que la mayor parte del presupuesto de la Unión Europea es de gestión compartida³. Como veremos a continuación, el Consejo y el Parlamento deciden conjuntamente el presupuesto pero las prioridades de esta política se efectúan con un procedimiento de consulta entre la Comisión y los Estados miembros. Aunque las organizaciones de trabajadores, de empresarios y de la sociedad civil pueden participar en la programación y en la gestión, son los Estados y sus regiones lo que im-

plementan los programas. Tras el pago de las ayudas, la Comisión procede a supervisar su aplicación junto con la supervisión del propio Estado.

En la página web de la Comisión Europea se describen con detalle las fases resumidas en el apartado anterior:

- *El Consejo Europeo y el Parlamento Europeo, a propuesta de la Comisión, deciden conjuntamente el presupuesto que se destinará a la política y sus normas de uso. (...)*
- *Los principios y prioridades de la política de cohesión se determinan a través de un proceso de consulta entre la Comisión y los países de la UE. Cada Estado miembro elabora una propuesta de Acuerdos de asociación en la que se describe la estrategia del país y se expone una lista de programas. Asimismo, los Estados miembros presentan una propuesta de programas operativos que atañen a todo el Estado miembro o a sus regiones. (...)*
- *La Comisión negocia con las autoridades nacionales el contenido final del contrato de colaboración, así como cada uno de los programas. (...) Las organizaciones de trabajadores, de empresarios y de la sociedad civil pueden participar en la programación y en la gestión de los programas operativos.*
- *Los Estados miembros y sus regiones implementan los programas. (...)*
- *La Comisión compromete los fondos (...)*
- *La Comisión abona el gasto certificado a cada país.*
- *La Comisión supervisa cada uno de los programas, junto con el país involucrado.*
- *La Comisión y los Estados miembros envían informes durante el periodo de programación⁴.*

Pero, como se describe a continuación, la aplicación de las ayudas está sometida a diversos controles en distintos momentos temporales, que culminan cuando la Comisión cada año presenta al Parlamento y al Consejo sus cuentas, su balance financiero y un informe de evaluación para que se apruebe su gestión del presupuesto. Además, el Parlamento examina un informe anual del Tribunal de cuentas europeo, junto a su declaración de fiabilidad y sus informes especiales. Incluso, el Consejo prepara una recomendación al Parlamento para la aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del Presupuesto (denominada descarga).

¹ Comisión Europea. Inforegio - Política regional de la UE ,http://ec.europa.eu/regional_policy/es/.

²La estrategia Europa 2020 es la agenda de crecimiento y empleo de la UE en esta década. Señala el crecimiento inteligente, sostenible e integrador como manera de superar las deficiencias estructurales de la economía europea, mejorar su competitividad y productividad y sustentar una economía social de mercado sostenible. https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/framework/europe-2020-strategy_es.

³Mangas Martín, A. y J Liñán Noguera, D Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Ed: Tecnos Madrid 2010 páginas. 269-284.

⁴ Comisión Europea Programación y aplicación - Política Regional http://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/how/stages-step-by-step.



Vamos a ver en detalle estas últimas fases de control a la Comisión y los roles desempeñados por el Parlamento, el Consejo y el Tribunal de Cuentas:

En primer lugar, el control sobre la Comisión (artículo 318 del Tratado de Funcionamiento de la U.E.⁵- antiguo artículo 275 Tratado de Constitución de la Comunidad Europea⁶) se traduce en que presenta cada año al Parlamento Europeo y al Consejo:

- Las cuentas del ejercicio cerrado relativas a las operaciones del presupuesto.
- Un balance financiero del activo y pasivo de la Unión.
- Un informe de evaluación de las finanzas de la Unión basado en los resultados obtenidos.

En el Artículo 319⁷(antiguo artículo 276) el Parlamento Europeo, por recomendación del Consejo, aprobará la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto examinando, después del Consejo, los tres documentos mencionados anteriormente. También examinará:

- El informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo.
- La declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes y
- Los informes especiales pertinentes del Tribunal de Cuentas Europeo.

Antes de aprobar la gestión de la Comisión, el Parlamento Europeo podrá solicitar explicaciones a la Comisión (que le facilitará toda la información necesaria) sobre la ejecución de los gastos o el funcionamiento de los sistemas de fiscalización financiera.

En dicho artículo se menciona expresamente que la Comisión hará todo lo necesario para dar efecto a las observaciones que acompañen a las decisiones de aprobación de la gestión y las demás observaciones del Parlamento Europeo relativas a la ejecución de los gastos, así como a los comentarios que acompañen a las recomendaciones de aprobación adoptadas por el Consejo.

A instancia del Parlamento Europeo o del Consejo, la Comisión informará acerca de las medidas adoptadas como consecuencia de dichas observaciones y comentarios y, en particular, acerca de las instrucciones impartidas a los servicios encargados de la ejecución del presupuesto. Dichos informes se enviarán también al Tribunal de Cuentas Europeo.

En cuanto al Consejo, una vez que ha examinado los documentos elaborados por el Tribunal de Cuentas Europeo y que se han mencionado en párrafos precedentes:

“prepara su Recomendación al Parlamento Europeo para la aprobación de la gestión de la Comisión en la ejecución del Presupuesto (descarga). La descarga es la decisión por la que el Parlamento Europeo, después de haber tomado en consideración la recomendación del Consejo, libera a la Comisión, en tanto que institución responsable de la ejecución del presupuesto, de toda responsabilidad relativa a su gestión presupuestaria cerrando así el ejercicio presupuestario”⁸.

Además del control externo del Parlamento descrito, el control del Tribunal de Cuentas se configura como un “control externo no político” tal como señalan los profesores Mangas y Liñán Nogueras⁹. El Tri-

⁵Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada. Diario Oficial de la Unión Europea 26/10/2012 (C326/47).

⁶Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Versión consolidada. DO de las Comunidades Europeas 24 diciembre de 2002 C325/33.

⁷Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada. Diario Oficial de la Unión Europea 26/10/2012 (C326/47).

⁸Dirección General de Fondos Comunitarios, Control externo y descarga <http://www.dgfc.sepg.minhapag.gov.es/sitios/dgfc/es-ES/rpue/pue/ced/Paginas/inicio.aspx>.

⁹Mangas Martín, A. y J. Liñán Nogueras, D. Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Ed: Tecnos Madrid 2010, página. 278.

bunal de Cuentas Europeo, como ya se ha indicado antes, examinará las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos de la Unión (Artículo 287 del Tratado de Funcionamiento¹⁰(antiguo artículo 248)) y presentará al Parlamento Europeo y al Consejo la mencionada declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad y legalidad de las operaciones correspondientes que será publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Su examen se centra en la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y en una buena gestión financiera. Al hacerlo, informará, en particular, de cualquier caso de irregularidad.

Este control se llevará a cabo sobre la documentación contable y, en caso necesario, en las dependencias correspondientes de las otras instituciones de la Unión, en las dependencias de cualquier órgano u organismo que gestione ingresos o gastos en nombre de la Unión y en los Estados miembros, incluidas las dependencias de cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto. También, como ya se ha indicado, el Tribunal de Cuentas Europeo elaborará, después del cierre de cada ejercicio, un informe anual. Dicho informe será transmitido a las instituciones de la Unión y será publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, acompañado de las respuestas de estas instituciones a las observaciones del Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas Europeo podrá, además, presentar en cualquier momento sus observaciones, que podrán consistir en informes especiales, sobre cuestiones particulares, y emitir dictámenes, a instancia de una de las demás instituciones de la Unión.

Todo este procedimiento de control se interpreta como muy garantista. Pero, parece que todos los esos controles no son eficaces porque en el último informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo¹¹, en su capítulo 6 (Cohesión económica, social y territorial) (“Conclusión y Recomendaciones”) se ha señalado que el gasto de esta política está afectado por un nivel significativo de error y que esta circunstancia se mantiene en el tiempo por encima del umbral de materialidad. También menciona que se han hecho una serie de intentos de simplificación de este sistema de gestión y control (ya que el reembolso de las ayudas de la U.E se hace sobre la base de prolijas declaraciones de costes reales presentadas por las autoridades de los Estados miembros) pero han tenido un efecto limitado y, además, afirma que, por

contra, dichos mayores niveles de control han supuesto de hecho un incremento significativo de la carga administrativa para los Estados y los beneficiarios. En concreto se indica lo siguiente:

- La evidencia general de auditoría indica que el gasto de “Cohesión económica, social y territorial” está afectado por un nivel significativo de error (...) ¹²
- “Las auditorías del Tribunal desde 2009 han mostrado que el porcentaje de error del período de programación 2007-2013 es significativamente inferior al del período de programación 2000-2006. Sin embargo, se mantiene invariablemente por encima del umbral de materialidad. (...) ¹³
- El Tribunal también señala que el gasto en este ámbito se reembolsa sobre la base de las declaraciones de los costes reales en que hayan incurrido los beneficiarios.
- En años anteriores se han hecho varios intentos de simplificación, pero han tenido un efecto limitado en la regularidad de las operaciones. (...) ¹⁴
- Al mismo tiempo, los mayores niveles de control han provocado una carga administrativa significativa para las administraciones nacionales y los beneficiarios. En 2015, la Comisión creó un grupo de alto nivel sobre simplificación destinado a preparar el período de programación posterior a 2020. ¹⁵

¿Por qué ocurre esto? ¿Cómo afecta a los Estados miembros esta gestión compartida? Las causas de estas ineficiencias parecen complejas, por los sujetos involucrados que se mencionan en el proceso. Dependen de demasiados factores, no solo comunitarios sino de los propios Estados miembros que gestionan y controlan estos fondos.

III. MARCO TEÓRICO. CONCEPTO DE POLÍTICA REGIONAL, SU GESTIÓN Y CONTROL. PAPEL DE LOS ESTADOS MIEMBROS

El artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹⁶ (antiguo artículo 158) menciona como finalidad de la política regional que:

A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción

¹⁰Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada. Diario Oficial de la Unión Europea 26/10/2012 (C326/47).

¹¹Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2015, acompañado de las respuestas de las instituciones(Diario Oficial de la Unión Europea, 13/10/2016 2016(375/01)).

¹²Idem, página. 375/194.

¹³Idem, p 375/195.

¹⁴Idem.

¹⁵Idem.

¹⁶Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada. Diario Oficial de la Unión Europea 26/10/2012 (C326/47).

encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial.

La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.(...)

El Art. 317¹⁷ del Tratado (antiguo artículo 274), en su Capítulo 4 relativo a la Ejecución del presupuesto y aprobación de la gestión, establece que:

La Comisión, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos autorizados, ejecutará el presupuesto en cooperación con los Estados miembros de conformidad con las disposiciones de los reglamentos adoptados en virtud del artículo 322, con arreglo al principio de buena gestión financiera. Los Estados miembros cooperarán con la Comisión para garantizar que los créditos autorizados se utilizan de acuerdo con el principio de buena gestión financiera.

El reglamento determinará las obligaciones de control y auditoría de los Estados miembros en la ejecución del presupuesto, así como las responsabilidades que de ello se derivan. (...)

La política busca corregir desigualdades, reforzando la cohesión en todos los territorios de la UE. Pero la política regional es de gestión compartida con los Estados. ¿Cómo se ha planteado entonces el control sobre los Estados miembros para que la política regional cumpla esos objetivos?

El artículo 59 Reglamento (U.E., Euratom) nº 966/2012¹⁸ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (C.E., Euratom) nº 1605/2002 del Consejo regula la gestión y el control compartido con los Estados miembros de la siguiente forma, imponiéndoles unas obligaciones muy extensas:

1. Cuando la Comisión ejecute el presupuesto en régimen de gestión compartida, se delegarán en los Estados miembros competencias de ejecución. Cuando gestionen fondos de la Unión, la Comisión y los Estados miembros respetarán los principios de buena gestión financiera, transparencia y no discriminación y asegurarán la proyección pública de la acción de la Unión. A tal fin, la Comisión y los Estados miembros cumplirán sus respectivas obligaciones de control y auditoría y asumirán las responsabilidades resultantes previstas en el presente Reglamento. (...)
2. Al realizar las tareas relacionadas con la ejecución del presupuesto, los Estados miembros adoptarán to-

das las medidas necesarias, incluidas medidas legislativas, reglamentarias y administrativas, para proteger los intereses financieros de la Unión como son:

- a) Garantizar que las acciones financiadas mediante el presupuesto se ejecutan correcta y eficazmente, en cumplimiento de las normas sectoriales aplicables y a designar y supervisar a los órganos responsables de la gestión y el control de los fondos de la Unión;
- b) Prevenir, detectar y corregir las irregularidades y el fraude.

Con el fin de proteger los intereses financieros de la Unión, los Estados miembros, respetando el principio de proporcionalidad y de conformidad con el presente artículo y con las normas sectoriales pertinentes, llevarán a cabo controles previos y verificaciones a posteriori, incluidos, en su caso, controles sobre el terreno sobre muestras de operaciones representativas y/o basadas en el riesgo. Asimismo, recuperarán los fondos pagados indebidamente y ejercerán las acciones legales necesarias al respecto. (...)

La Comisión supervisará los sistemas de gestión y control establecidos en los Estados miembros. En su trabajo de auditoría, la Comisión respetará el principio de proporcionalidad y tendrá en cuenta el nivel del riesgo evaluado de conformidad con las normas sectoriales. (...)

Los Estados miembros designarán, al nivel adecuado, a los organismos responsables de la gestión y del control de los fondos de la Unión. (...)

Dichos organismos designados por los Estados miembros tendrán, entre otras, como funciones¹⁹:

- a) Crear un sistema de control interno efectivo y eficiente y asegurarán su funcionamiento;
- b) Utilizar un sistema de contabilidad que facilite a su debido tiempo información exacta, exhaustiva y fidedigna;
- c) Deben facilitar a la Comisión, a más tardar el 15 de febrero del ejercicio presupuestario siguiente:
 - 1) Sus cuentas sobre los gastos incurridos, durante el periodo de referencia pertinente definido en las normas sectoriales, en el marco de la ejecución de sus tareas y presentados a la Comisión para su reembolso. Las cuentas se acompañarán de una declaración de fiabilidad en la que se confirme que, en opinión de los responsables de la gestión de los fondos:
 - i) Los datos están presentados correctamente y son completos y exactos.

¹⁷Ídem.

¹⁸Reglamento (UE, EURATOM) nº 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, EURATOM) nº 1605/2002 de Consejo.

¹⁹Ibidem artículo 59.4.

ii) Los gastos se efectuaron conforme a los fines previstos, tal como se definen en las normas sectoriales.

iii) Los sistemas de control establecidos ofrecen las garantías necesarias en lo que respecta a la legalidad y la regularidad de las operaciones correspondientes.

2) Un resumen anual de los informes de auditoría finales y de los controles realizados, un análisis de la naturaleza y el alcance de los errores y deficiencias detectados en los sistemas y las medidas correctivas tomadas o previstas. Las cuentas y los resúmenes irán acompañados del dictamen de un organismo de auditoría independiente, conforme a las normas de auditoría aceptadas internacionalmente.

Por su parte, la Comisión, también tiene funciones adicionales, con el fin de garantizar que los fondos de la Unión se utilizan de conformidad con las normas aplicables²⁰:

a) Procederá al examen y a la aceptación de las cuentas de los organismos designados siguiendo procedimientos que aseguren la exhaustividad, la exactitud y la veracidad de las cuentas;

b) Excluirá de la financiación de la Unión los gastos correspondientes a desembolsos que se hayan efectuado contraviniendo el Derecho aplicable;

c) Interrumpirá los plazos de pago o suspenderá los pagos cuando lo prevean las normas sectoriales.

Los instrumentos con los que se persiguen los objetivos de política de cohesión en el período 2014-2020, tienen su base jurídica en un prolijo conjunto de Reglamentos²¹ que tratan de adecuar las líneas de actuación tradicionales de la política de cohesión con las prioridades de la Estrategia Europa 2020, previendo en particular disposiciones comunes para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE), donde se incluyen los llamados Fondos de cohesión (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión), Fondo para el Desarrollo Rural y Fondos del sector marítimo y de la pesca.

El Reglamento general 1303/2013²² establece también la gestión compartida de estos fondos y las responsabilidades de los Estados miembros y las responsabilidades y competencias de la Comisión en sus artículos 73, 74 y 75. De forma literal el artículo 73 establece:

Con arreglo al principio de gestión compartida, los Estados miembros y la Comisión serán responsables de la gestión y el control de programas con arreglo a sus respon-



²⁰Ibidem artículo 59.6.

²¹-Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, al FSE, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP). Este reglamento ha sido complementado por el Reglamento Delegado (UE) no 480/214 de la Comisión, de 3 de marzo de 2014.

-Reglamento (UE) no 1301/2013 del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión y crecimiento y empleo.

-Reglamento (UE) no 1304/2013 del Parlamento y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo (FSE). -Reglamento (UE) no 1300/2013 del Parlamento y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo de Cohesión.

-Reglamento (UE) no 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen las disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea.

-Reglamento (CE) no 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones).

²²Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, al FSE, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP). Este reglamento ha sido complementado por el Reglamento Delegado (UE) no 480/214 de la Comisión, de 3 de marzo de 2014.

sabilidades respectivas establecidas en el presente Reglamento y las normas específicas de los Fondos.

Y del mismo modo se contiene en el artículo 74 del Reglamento citado que vuelve a describir las muy exigentes obligaciones de los Estados miembros:

1. Los Estados miembros cumplirán las obligaciones de gestión, control y auditoría, y asumirán las responsabilidades que de ellas se deriven, establecidas en las normas sobre gestión compartida que contengan el Reglamento financiero y las normas específicas de los Fondos.
2. Los Estados miembros garantizarán que sus sistemas de gestión y control de los programas se establezcan de conformidad con las normas específicas de los Fondos y que estos funcionen eficazmente.
3. Los Estados miembros garantizarán que se pongan en práctica medidas eficaces para el examen de las reclamaciones relacionadas con los FEIE. El ámbito, las normas y los procedimientos relacionados con dichas medidas serán responsabilidad de los Estados miembros, de conformidad con su marco institucional y jurídico. A petición de la Comisión, los Estados miembros examinarán las reclamaciones presentadas a la Comisión que entren en el ámbito de sus medidas. Los Estados miembros informarán a la Comisión de los resultados de dichos exámenes si así se les solicita. (...)

Se completan estos contenidos con lo establecido en el artículo 75 del Reglamento general 1303/2013²³ que se resume a continuación:

-La Comisión, basándose en la información disponible (información relativa a la designación de organismos responsables de la gestión y el control de los documentos facilitados cada año por dichos organismos designados, los informes de control, los informes de ejecución anual y las auditorías de los organismos nacionales y de la Unión), se cerciorará de que los Estados miembros han establecido sistemas de gestión y control que cumplen el presente Reglamento y las normas específicas de los Fondos, y de que esos sistemas funcionan con eficacia durante la ejecución de los programas.

-Los funcionarios o representantes autorizados de la Comisión podrán efectuar auditorías o comprobaciones sobre el terreno. La Comisión respetará el principio de proporcionalidad teniendo en cuenta la necesidad de evitar duplicidades injustificadas de auditorías o verificaciones realizadas por los Estados miembros, el nivel de riesgo para el presupuesto de la Unión y la necesidad de minimizar la carga administrativa de los beneficia-

rios con arreglo a las normas específicas de los Fondos.

-La Comisión podrá exigir a un Estado miembro que emprenda las acciones necesarias para garantizar el funcionamiento efectivo de sus sistemas de gestión y control o la exactitud del gasto conforme a las normas específicas de los Fondos.

¿Todas estas medidas de control garantizarán que se cumple la finalidad de la política regional? El sistema de gestión parece muy alambicado y complejo, máxime teniendo en cuenta las especificidades de cada Estado miembro y de sus regiones. Supone un esfuerzo de control no solo para las instituciones europeas sino especialmente para los Estados miembros. Ello nos lleva a preguntarnos, ¿realmente merece la pena recibir fondos de la política regional? ¿Son sus beneficios tangibles y claros para que cualquier ciudadano perciba los efectos positivos de esa política en su día a día? Además, dichos beneficios no son gratuitos sino que el sistema complejo de gestión y control supone un coste indudable para los Estados adicional a las correspondientes aportaciones al presupuesto de la UE.

A continuación, vamos a centrarnos en el estudio concreto de los beneficios pero también de las contraprestaciones de los Estados miembros tanto del marco 2014-2020, como el anterior marco 2007-2013, centrándonos fundamentalmente en el FEDER y en el Fondo de Cohesión, fondos “estrella” de dicha política. Como se ha indicado, dichas contraprestaciones no son solo en términos de aportaciones por los Estados al Presupuesto comunitario sino también en cuanto al establecimiento de un sistema específico de gestión y control de las operaciones que van a ser objeto de cofinanciación que satisfaga todas las exigencias comunitarias, descritas en los apartados anteriores. Esta circunstancia podría ser especialmente gravosa en Estados de carácter descentralizado, como el español, donde la existencia de varios niveles de gestión y control hacen necesarios unos costes adicionales de coordinación.

IV. BENEFICIOS. REFLEXIONES

En cuanto a los beneficios del “marco 2007-2013”²⁴, los fondos se estructuran en una serie de objetivos (Convergencia, Competitividad regional y empleo y Cooperación territorial Europea) definidos de forma muy abstracta, encuadrados en un esquema complejo, previéndose para esta política más de 300.000 millones de euros²⁵ para todo el marco. Constituyen cuantías muy atractivas con las que podrían haberse financiado *a priori* muchas actuaciones. Sin embargo, para saber si

²³Ibidem.

²⁴Información obtenida del documento: VVAA. Relaciones financieras entre España y la Unión europea 2010 Ministerio de Hacienda, Madrid 2011 páginas 50-55.

²⁵Idem, p.50.

esas cuantías se reciben de manera íntegra por los Estados Miembros, se ha analizado un año específico (el presupuesto 2010) a fin de analizar cómo las previsiones de créditos se iban ajustando en años posteriores y su comparación con las ejecuciones reales. En dicho análisis se ha observado que no todo el presupuesto se recibe finalmente por los Estados miembros. Así en el Presupuesto 2010²⁶ se observó que las cifras de créditos de pago eran sensiblemente inferiores a los de compromiso (para fondos estructurales en torno a un 75% y para Fondo de Cohesión un 67%) y los créditos de pago también se reducían considerablemente (si lo comparamos con el total de crédito de pago la cuantía seguía reduciéndose) siendo las diferencias mayores si los comparamos con los créditos comprometidos donde apenas llegaba al 70%.

Esta situación de infraejecución presupuestaria se pone de relieve en los cuatros últimos informes anuales de implementación de los fondos estructurales que figuran disponibles²⁷. Por ejemplo en el “20 informe anual sobre el año 2008”²⁸ se deduce que incluso más de un 74% de los programas del marco anterior (2000-2006) eligieron ampliar su periodo de ejecución para poder absorber fondos. En el “21 informe anual referido a 2009”²⁹ se concluye que en todas las actuaciones de los Fondos Estructurales, salvo las de objetivo 1, la ejecución de créditos de pago ha sido inferior a las previsiones. Y en el “22 informe anual”³⁰ se habla de una tasa de absorción global del 100% pero por las transferencias realizadas para intentar fortalecer las asignaciones del marco 2007-2013 que, recordemos, en dicho año estaba en su año intermedio.

Por último, en el “23 informe anual para 2011”³¹ menciona que la ejecución presupuestaria se centró en el cierre 2000-2006 (11 años desde su inicio), estando pendiente de pago del saldo más de la mitad de los programas, afirmando expresamente el hecho del lento inicio del marco 2007-2013. Por tanto la infraejecución y los retrasos en la recepción de fondos son un hecho. Es oportuno insistir en que el retraso en la ejecución presupuestaria y de puesta en marcha de los marcos es una cuestión especialmente gravosa para los Estados

Miembros ya que, por el principio de subsidiariedad, deben adelantar los fondos para las actuaciones y luego solicitar el porcentaje de financiación a la UE que, recordemos, puede no llegar nunca si hay correcciones financieras por parte de la Comisión.

Una vez analizada la vertiente presupuestaria, si se efectúa un análisis de los resultados de la propia gestión de la política de cohesión en base a los distintos informes y estudios doctrinales, el “V informe de Cohesión de la Comisión”³² refleja sus realizaciones concretas y evolución. Pero en dicho informe se hace la afirmación preocupante de que no es posible alcanzar los objetivos de la “Estrategia 2020” solo con políticas comunitarias o solo con políticas nacionales por lo que la política regional por sí sola no podría alcanzar dichas metas, siendo necesario un diseño de políticas adecuadas a las necesidades de las regiones y una ajustada coordinación de la propia política de cohesión con otras políticas. Por tanto, una política regional homogénea para todos los territorios no puede cumplir sus objetivos³³.

También se subraya la necesidad de reformular cómo medir la política de cohesión³⁴. Si bien es cierto que parece desprenderse como efecto de la política regional un aumento en términos netos a nivel de PIB en toda la UE, también se reflejan una serie de ineficiencias. En concreto, el informe recoge una serie de logros sin más información que permita concluir si se consiguieron los objetivos generales planteados en el marco o si aquellos podrían haberse logrado de una manera más eficiente o económica³⁵.

De todo ello se deduce que la propia gestión eficaz de la política requiere una administración firme a nivel nacional, regional y local, es decir, su eficacia depende de la propia situación de cada territorio para que sea realmente eficaz y debería enfocarse en evitar:

Una definición generalista de sus finalidades, concentrándose en un número de prioridades y que dicha política sea lo suficientemente flexible como para tener en cuenta los distintos contextos territoriales. Ello llevaría a ampliar los actores involucrados en la propia elaboración de las políticas.

²⁶Ídem, pp. 55-57.

²⁷Universidad de Pittsburgh. “Archivo de la integración Europea. COMISIÓN EUROPEA. Archive of European integration” Browse by EU Annual reports http://aei.pitt.edu/view/ear/REGIONAL_POLICY=3AStructural_Funds.html.

²⁸Comisión Europea Report from the commission 20th annual report on implementation of the structural funds (2008) [SEC(2009)1495] Brussels, 30.10.2009 COM(2009)617 final.

²⁹Comisión Europea. Informe de la comisión vigesimoprimer informe anual sobre la aplicación de los fondos estructurales (2009) SEC(2010) 1230).

³⁰Comisión Europea. 22nd annual report on implementation of the structural funds.

³¹Comisión Europea. 23rd annual report on implementation of the structural funds.

³²Comisión Europea. Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial. Luxemburgo. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europea. 2010.

³³Ídem, p. XI

³⁴Ídem, p. XI

³⁵Ídem, p. 42

Absorber o gastar fondos sin más, sino en fijarse más en el fin de las propias políticas, en la evaluación de sus resultados, mediante indicadores cualitativos y cuantitativos. Incluso en algunos documentos se afirma que el superior desarrollo en términos de PIB de la unión se pueda atribuir en su totalidad a esta política ya que hay otros factores potenciales ya que depende de que dichas regiones tengan una serie de características favorables previas, que está en relación con el punto anterior y la necesidad de soluciones específicas para cada región. Es preocupante que al analizar inversiones que son el prototipo de financiación de políticas de cohesión (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, etc.)³⁶ surjan serias dudas de si la política está bien definida en términos de objetivos e indicadores. Algunas fuentes doctrinales³⁷ mencionan incluso que la política de cohesión podría llegar a ser perjudicial para las regiones menos favorecidas al reducir la competitividad.

Ambas conclusiones redundarían también en una mejora de la transparencia de dicha política para los propios ciudadanos de la unión ya que, de la información que dispone, le es muy difícil comprender los efectos beneficiosos que esta política le supone en su día a día.

Pero ya mucho antes del propio “V informe” se había planteado la preocupación sobre la eficacia de la política de cohesión³⁸, por lo que es sorprendente que no se adoptaran las medidas mucho antes.

Respecto al análisis de los beneficios del marco 2014-2020³⁹, por el escaso tiempo transcurrido desde el inicio del marco, no es posible realizar afirmaciones concluyentes pero, analizando los dos primeros presupuestos del marco⁴⁰, ya podemos ver diferencias en las cifras de compromisos varían respecto a las cifras establecidas en el marco financiero plurianual al inicio del marco⁴¹, por lo que podría haber reajustes de anualidades y posibles retrasos e infraejecuciones. En el informe disponible sobre el presupuesto 2015⁴², hace una retrospectiva de logros del marco anterior 2007-2013 muy generales con

lo que es difícil hacerse una idea de la eficacia de la política de cohesión.

Posteriormente, en el informe global de 2016⁴³ de implementación de estos fondos se presentan unos datos de ejecución de los que se deducen variaciones comparados con los datos de créditos de compromiso del Marco financiero Plurianual, de lo que se desprende un posible retraso en la ejecución de fondos que podría dar lugar, si no se toman las medidas adecuadas, a infraejecuciones presupuestarias. Adicionalmente, parece que se ha tenido en cuenta las experiencias anteriores al precisar que el presupuesto está enfocado a resultados aunque de dicho documento no pueden deducirse concretos objetivos, resultados o indicadores.

Igual que hicimos respecto al marco 2007-2013, si analizamos la gestión de la política mediante el “VI informe de la Comisión”⁴⁴, en él describe una situación preocupante al inicio del marco anterior sobre la consecución de los objetivos de la “Estrategia Europa 2020”. Asimismo afirma también como declaración de intenciones que la U.E. debe centrarse, para ser realmente eficaz, en ciertas prioridades y en un reforzamiento de los propios Estados, fortaleciendo las capacidades de las administraciones nacionales. Sale a la luz la necesidad de reducir la burocracia y simplificar los procedimientos. También en algunos estudios doctrinales⁴⁵ se pone de manifiesto de nuevo el alto nivel de complejidad de la gestión de los fondos cuyas causas son diversas y dependen de un gran número de procesos, como son:

- El intento de implementar un marco global legal y de implementación, afectando a muchos actores regionales y locales con amplio abanico de temas.
- Decisiones comunitarias obtenidas por negociación entre funcionarios o políticos con falta de conocimiento práctico de implementación.
- El número y complejidad de reglas se ha incrementado en cada periodo de programación.

³⁶Comisión Europea. *Ex post evaluation of cohesion policy programmes 2000 -2006 co-financed by the european fund for regional development (objectives 1& 2)-workpackage 5a: transport.*

³⁷Bachtler J.& Zgorzelak, G., 2007 *Reforming EU cohesion policy A reappraisal of the performance of the Structural Funds.*

³⁸Comisión Europea. *Working towards a New Europe: The role and achievements of Europe's regional policy, 2004-2009*

Comisión Europea. *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions.*
Comisión Europea. *Ex post evaluation of cohesion policy programmes 2000 -2006 co-financed by the european fund for regional development (objectives 1& 2)-workpackage 5a: transport*

³⁹VV.AA., 2016. Relaciones financieras entre España y la Unión europea 2015 páginas. 14, 35-40.

⁴⁰Comisión Europea. *2015 EU Budget 2014 Financial report, & 2016. EU Report Financial Report 2015.*

⁴¹VVAA., 2016 Relaciones financieras entre España y la Unión europea 2015. p. 14

⁴²Comisión Europea. 2016. *E.U. Report Financial Report 2015.*

⁴³Comisión Europea, 2016 *Summary report of the programme annual implementation reports covering implementation in 2014-2015* COM (2016) 812 final.

⁴⁴Comisión Europea, 2014, Sexto Informe sobre a cohesión económica, social y territorial. Inversión para el empleo y el crecimiento. Promoción del desarrollo y la buena gobernanza en las regiones y ciudades de la U.E.

⁴⁵European Policies Research Centre (Eprc). *School Of Government & Public Policy University Of Strathclyde, 2015. Is simplification simply a fiction?*

El Centro de investigación de Políticas Europeas de la Universidad de Strathclyde es un centro líder en investigación comparativa sobre política pública, en especial las políticas de desarrollo regional. <http://www.eprc-strath.edu/About-us.html>.

- Las reglas, estructuras y terminologías son objeto de cambios entre periodos, llevando a mayor complejidad e incertidumbre.
- La tensión entre simplificación y otros principios (certeza legal, igualdad de tratamiento, etc.).

Además en dichos estudios se resalta que estos problemas parecen no quedar resueltos con las medidas de simplificación abordadas por la Comisión ya que parece que han sido sobrepasadas por otros elementos del marco 2014-2020 que llevan a un sorprendente incremento global de la complejidad, suponiendo aún más problemas de los que trataba de resolver.

Dicho informe describe después una serie de conclusiones que causan cierta alarma (en situaciones que permanecen sin solucionar respecto a innovación, riesgo de pobreza, esperanza de vida, eficiencia energética, etc.). Afirma este informe y otros documentos de la Comisión que las sucesivas ampliaciones de la UE han intensificado la diversidad territorial de la UE⁴⁶ y que es necesario centrarse en un número limitado de prioridades clave de inversión, haciendo hincapié en los resultados⁴⁷.

Incluso otras instituciones como el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE)⁴⁸ o estudios doctrinales⁴⁹ siguen cuestionando la eficacia de la política al analizar concretos instrumentos y caso concretos de inversión, plasmando ineficiencias (falta de coordinación con las

políticas de los Estados miembros ni hay supervisión suficiente de la Comisión, etc.), afirmando que podría haberse conseguido mucho más, su escasa rentabilidad, y cuestionando incluso si influyeron positivamente.

Son afirmaciones que ya se planteaban en el marco anterior sin que se pueda entender por qué no se toman las medidas para resolverlo ya que parece que no se ha avanzado en su resolución.

Por tanto, en dichos documentos se continúan plasmando realizaciones concretas de la política, con lo que es muy difícil poder constatar, de la documentación accesible para cualquier ciudadano de la Unión, la eficacia real y tangible de la política regional. Del análisis de los documentos descritos se desprende que aún queda mucho por hacer.

Si queremos intentar concretar más haciendo un estudio adicional sobre la comparativa de los beneficios y resultados obtenidos entre los distintos Estados Miembros de la UE como consecuencia de la financiación de la política de cohesión, la empresa se hace complicada. La información de acceso general disponible⁵⁰ es demasiado descriptiva y enumerativa sin ser posible comparar la mayoría de los hitos y cifras entre los distintos países además de no estar disponible más que en inglés y en el idioma concreto del país, como regla general.

Si analizamos dicha información, vemos que las proporciones de los créditos asignados a cada país se



⁴⁶Comisión Europea, 2014, Sexto Informe sobre a cohesión económica, social y territorial. Inversión para el empleo y el crecimiento. Promoción del desarrollo y la buena gobernanza en las regiones y ciudades de la UE. p XXXIV.

⁴⁷Comisión Europea, 2014. Comprender las Políticas de la UE. Hacer que las regiones y ciudades europeas sean más competitivas, fomentar el crecimiento y crear empleo.

⁴⁸Tribunal de Cuentas Europeo, 2015. Informe especial del TCE de 2015 sobre Debe concederse más atención a los resultados para mejorar la asistencia técnica a Grecia.

Tribunal de Cuentas Europeo, 2014. Informe especial Infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE: escasa rentabilidad.

⁴⁹European Policies Research Centre (EPRC). School Of Government & Public Policy University Of Strathclyde, 2015. Is simplification simply a fiction?

⁵⁰http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications?title=&themeId=0&tObjectiveId=ALL&typeId=20&countryId=0&periodId=0&fundId=0&policyId=0&languageCode=en&search=1 2009 Factsheet (Se incluye Croacia y no se tiene en cuenta el "Brexit").

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications?title=&themeId=0&tObjectiveId=ALL&typeId=20&countryId=0&periodId=0&fundId=0&policyId=0&languageCode=en&search=1 2014 Factsheets.

mantienen bastante homogéneos de un marco a otro. Por ejemplo si entendemos que lo que en dichas fichas denominan como logros (en cifras económicas) del “marco 2007-2013” son realmente los gastos ejecutados por el Estados miembros y recibidos de la UE y los comparamos con las asignaciones previstas para el siguiente “marco 2014-2020”, vemos que las proporciones de los créditos de cada país se mantienen bastante homogéneos entre marcos. En concreto solo en 7 países la proporción con el resto de países sobre el importe total distribuido, varía en más de un 1 por ciento. En el resto es inferior a dicho porcentaje. Esto nos lleva a preguntarnos si la forma de medir los recursos necesarios para cada de Estado deriva de cómo estos han ejecutado los recursos previamente asignados, o sea, de lo que en definitiva han gastado, como objeto de negociación. Si esto no fuera así, sino que dicha distribución se efectúa en realidad en base a profundos estudios de evaluación de resultados en cada país y región, vemos que las proporciones entre países no varían demasiado de un marco a otro. Entonces cualquier ciudadano europeo, con esa información disponible, podría cuestionar si la política regional consigue los objetivos de aproximar los niveles de desarrollo entre todos los países y regiones europeos. Circunstancia que parece no producirse.

V. CONTRAPRESTACIONES. REFLEXIONES

En cuanto a las contraprestaciones, los Estados perceptores netos de fondos⁵¹, es decir, aquellos que reciben mayor importe de transferencias en relación a sus aportaciones para financiar las políticas de la Unión, suelen coincidir con los países menos prósperos y a la inversa. Debe tenerse en cuenta que además de los beneficios en términos de importes presupuestarios, existen otras ventajas que obtienen los Estados como consecuencia del propio hecho de la apertura de mercados y de la integración económica europea, de las que se benefician en mayor medida las economías más desarrolladas. El estudio de los desequilibrios presupuestarios entre los distintos países ha sido un tema muy debatido y para evitarlos se han producido mecanismos correctores, como el llamado cheque británico y también otras

medidas para Alemania, Austria, Suecia y Países Bajos.

Es oportuno insistir en que el gasto comunitario en un determinado país no solo beneficia al país concreto en el que se realiza el gasto. Respecto al análisis de un presupuesto concreto a mitad del marco 2007-2013⁵² se concluyó que el país que menos aportaba en términos relativos era Reino Unido y había otros países con aportación por recursos propios inferior a la media como Alemania, Suecia y Austria. Los países con contribuciones superiores a la media fueron Bélgica y Países Bajos. En cuanto al marco 2014-2020, el análisis del saldo de un año (2014)⁵³ indicaba que el país con mayor aportación eran Bélgica (en recursos propios tradicionales) y Países Bajos (derechos de aduana). La aportación más baja era del Reino Unido y también había aportaciones con variaciones a la baja de Alemania, Suecia y Austria.

Por tanto, las ayudas no son gratuitas. Se hacen aportaciones al Presupuesto comunitario y además hay que soportar el coste del establecimiento de un sistema de gestión y control sobre dichas ayudas. En el ámbito del control⁵⁴, como ya se ha indicado, la gestión compartida del presupuesto supone que los Estados miembros deben establecer un sistema de gestión y control conforme a los requisitos comunitarios y además la Comisión puede establecer mecanismos de corrección financiera (es decir devolución total o parcial de los fondos previamente concedidos) para asegurarse el uso de esos fondos conforme a dicha normativa, incluyendo también el cumplimiento de los principios específicos y adicionales de las políticas comunitarias. Como se ha explicado, hay varios niveles de control (diversos tipos de controles y distintos organismos y autoridades nacionales implicadas, además de los controles que realice la Comisión e incluso el TCE).

Dicho control nacional tiene un coste económico. EL TCE⁵⁵ hizo una estimación anual en 2007-2013 solo para una Autoridad (Autoridad de Auditoría) de unos 110 a 130 millones de euros (0,2% del presupuesto total), destacando que tenía que haber un equilibrio entre el coste de control y los beneficios que dichos controles aportan. Ello es especialmente importante cuando en muchos casos las irregularidades se han basado en una diferente interpretación de unas normas comunitarias.

⁵¹Información obtenida del documento: VVAA. 2011. Relaciones financieras de España con la UE 2010 páginas. 85-88 y del documento VVAA. 2016. Relaciones financieras de España con la UE 2015 páginas. 123-125

⁵²VVAA. 2011. Relaciones financieras de España con la UE 2010 p. 93

⁵³VVAA. 2016 Relaciones financieras de España con la UE 2015 p. 135

⁵⁴Reglamento (CE, Euratom) no 1605/2002 DEL CONSEJO de 25 de junio de 2002 por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas

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

Reglamento de la Comisión (CE) 1828/2006 de desarrollo.

Comisión Europea. 2015. Guía de FEIE: textos y comentarios oficiales. página. 27

⁵⁵Informe Especial de TCE nº 16 de 2013, sobre la evaluación de la “auditoría única” y del grado en que la comisión se apoya en el trabajo de las autoridades nacionales de auditoría en el ámbito de cohesión páginas. 8 y 9.

rias abstractas y generales⁵⁶, pese a que las Autoridades nacionales realizaron los controles conforme al criterio que estimaban correcto, incurriendo en unos costes de control y, pese a ello, los fondos han vuelto a las arcas comunitarias, sin cumplir sus objetivos y provocando unos gastos de gestión y control en los Estados que no han tenido ninguna utilidad para ellos.

La Comisión menciona que hay una relación directa⁵⁷ entre los programas de alta calidad y la existencia de unos objetivos claramente definidos, correctamente evaluados y con unos medios para lograrlos. El propio Comité de las Regiones⁵⁸ planteó el Programa de apoyo a las reformas estructurales para el periodo 2017-2020, a petición de los Estados miembros, con la finalidad de mejorar la capacidad administrativa de los distintos niveles de gobierno de los Estados, cuestión que se ha resaltado en las páginas anteriores como crucial.

¿Hacia donde debería ir el futuro de la política regional? El Comité de las Regiones en un documento de 2016⁵⁹ ha hecho una serie de reflexiones, con las que se concluye el presente artículo, que pueden ayudarnos a replantear dicha política.

Dicho documento menciona, en primer lugar, que los FEIE tienen un impacto inmediato en la calidad de vida de los ciudadanos y pueden ejercer una influencia positiva sobre su actitud general hacia la UE. Uno de los instrumentos importantes es simplificar y flexibilizar el conjunto del sistema de ejecución de los FEIE. Pero, como ya se ha indicado, los procedimientos de utilización de los FEIE se complican periodo tras periodo y para que la simplificación sea una realidad debe parti-

cipar activamente no solo la Comisión sino también de otros órganos siendo necesario concretar la finalidad esencial y el espíritu de la política de cohesión como tal. La política de cohesión es cada vez más compleja principalmente debido a la falta de confianza entre los diferentes niveles políticos y administrativos. Y hay una conclusión alarmante en dicho documento: dicha complejidad lleva a aumentar las disparidades en el desarrollo de las regiones. Es necesario acciones inmediatas mediante cambios en las prácticas de ejecución y en los requisitos no jurídicos, una mayor cooperación y una orientación más eficaz. Hay que suprimir las orientaciones y esquemas generales que no se traduzcan en una mayor eficiencia. Hay que definir normas que adopten enfoques diferentes y más creativos a fin de alcanzar un objetivo general. Hay que establecer un contrato de confianza entre la Comisión, los Estados miembros y sus regiones para la gestión y el control de los Fondos Estructurales. Continúa indicando que hay que dar mayor flexibilidad a los beneficiarios y un mayor margen de maniobra para la aplicación a nivel regional. No se puede continuar con la situación en la que muchos beneficiarios ven en los FEIE una empresa arriesgada, ya que la financiación de su proyecto puede quedar suprimida o bloqueada por diferencias entre los Estados y la Comisión. La lucha contra la corrupción no debería llevar a que cada beneficiario suscite desconfianza a priori sino basarse en la confianza, la cooperación y una clara responsabilidad.

La mayoría de los errores cometidos, por ejemplo, en la contratación pública son equivocaciones debidas a la



⁵⁶Comité de las Regiones, 2016. Simplificación de los FEIE desde el punto de vista de los entes locales y regionales.

⁵⁷Comisión Europea. 2012. Evaluación de Acciones de Apoyo a la Innovación Guía de métodos y prácticas. página. 5.

⁵⁸Comité de las Regiones. 2016. Dictamen Programa de apoyo a las reformas estructurales para el período 2017-2020. -117. ° Pleno de los días 7 y 8 de abril de 2016.

⁵⁹Comité de las Regiones, 2016. Simplificación de los FEIE desde el punto de vista de los entes locales y regionales.

complejidad de las normas y en las auditorías ex post ya no es posible corregir los errores. En general, como ya se ha indicado antes, el Comité de las Regiones afirma que las autoridades nacionales y los órganos de control de la UE suelen llegar a diferentes interpretaciones de las mismas normas, siendo necesario establecer un sistema de auditoría única a nivel nacional y de la UE. Por último, concluye que podría analizarse cuál es el nivel más adecuado para realizar la programación y concentración temática, determinando unos objetivos genera-

les junto con un indicador principal de realización de cada uno de ellos. Las autoridades de gestión deberían tener un margen de maniobra para determinar las actividades que permitieran alcanzar cada objetivo en las diferentes regiones.

Por tanto, para conseguir que la política regional no fracase y pueda desplegar todos sus efectos beneficiosos debería replantearse su diseño y aplicación en los Estados Miembros, a la luz del análisis realizado.

VI. BIBLIOGRAFÍA

1.1. Libros

Comisión Europea	2010	<i>Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial</i> . Luxemburgo. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europea.
Comisión Europea	2014	<i>Sexto Informe sobre a cohesión económica, social y territorial. Inversión para el empleo y el crecimiento. Promoción del desarrollo y la buena gobernanza en las regiones y ciudades de la UE</i> . Luxemburgo. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europea.
Mangas Martín, Liñán Nogueiras, Araceli y Diego J.	2010	<i>Instituciones y Derecho de La Unión Europea</i> . Madrid.Ed: Tecnos.
Tribunal de Cuentas Europeo	2015	<i>Informe especial: Debe concederse más atención a los resultados para mejorar la asistencia técnica a Grecia</i> . Luxemburgo. Oficina de Publicaciones la Unión Europea.
Tribunal de Cuentas Europeo	2014	<i>Informe especial Infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE: escasa rentabilidad</i> . Luxemburgo. Oficina de Publicaciones la Unión Europea.
Tribunal de Cuentas Europeo	2014	<i>Informe especial nº 16 de 2013</i> . Luxemburgo. Oficina de Publicaciones la Unión Europea.
Varios Autores	2011	<i>Relaciones financieras entre España y la Unión europea 2010</i> Ministerio de Hacienda
Varios Autores	2016	<i>Relaciones financieras entre España y la Unión europea 2015</i> Ministerio de Hacienda

1.2. Boletines y diarios oficiales

DO de la Unión Europea, 13/10/2016	2016	Informe Anual del Tribunal de Cuentas sobre la ejecución presupuestaria relativo al ejercicio 2015, acompañado de las respuestas de las instituciones.
------------------------------------	------	--

1.3. Normas

DO de la Unión Europea 26/10/2012 (C326/47)	2012	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Versión consolidada.
DO de las Comunidades Europeas 24 diciembre de 2002 C325/33	2002	Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Versión consolidada.
DO Comunidades Europeas 16 junio 2002 L248/1	2002	REGLAMENTO (CE, Euratom) no 1605/2002 DEL CONSEJO de 25 de junio de 2002 por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas
DOde la Unión Europea 31 julio 2006 L210/25	2006	Reglamento (CE) n o 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n°1260/1999
DO de la Unión Europea 27 diciembre de 2006 L371/1	2006	Reglamento (CE) n °1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento(CE)n° 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento(CE) n° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional

2. Fuentes no impresas

2.1. Normas

DO de la Unión Europea 26 octubre de 2012 L298/1	2012	Reglamento (UE, EURATOM) nº 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, EURATOM) nº 1605/2002 de Consejo
DO de la Unión Europea 20 diciembre de 2013 L347/320	2013	Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al FEDER, al FSE, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca (FEMP). Este reglamento ha sido complementado por el Reglamento Delegado (UE) no 480/214 de la Comisión, de 3 de marzo de 2014.
DO de la Unión Europea 20 diciembre de 2013 DO de la Unión Europea 20 diciembre de 2013 L347/281	2013	Reglamento (UE) no 1300/2013 del Parlamento y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo de Cohesión.
DO de la Unión Europea 20 diciembre de 2013 L 347/289	2013	Reglamento (UE) no 1301/2013 del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión y crecimiento y empleo.
DO de la Unión Europea 20 diciembre de 2013 L347/470	2013	Reglamento (UE) no 1304/2013 del Parlamento y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo (FSE).
DO de la Unión Europea 20 diciembre de 2013 L347/259	2013	Reglamento (UE) no 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen las disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea.
DO de la Unión Europea 20 diciembre de 2013 DO de la Unión Europea 20 diciembre de 2013 L347/303	2013	Reglamento (CE) no 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones)

2.2 Pág. Web

COMISIÓN EUROPEA	2016	Comisión Europea. Inforegio - Política regional de la UE http://ec.europa.eu/regional_policy/es/ (fecha de acceso: 06/12/16)
COMISIÓN EUROPEA	2016	Programación y aplicación - Política Regional http://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/how/stages-step-by-step (fecha de acceso 6/12/2016)
COMISIÓN EUROPEA.	-	Archive of European integration" Browse by EU Annual reports http://aei.pitt.edu/view/ear/REGIONAL_POLICY=3AStructural_Funds.html (fecha de acceso: 10/1/2017).
DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS (MINISTERIO HACIENDA-ESPAÑA)	2016	Control externo y descarga http://www.dgfc.sepg.minhap.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/rpue/pue/ced/Paginas/inicio.aspx (fecha de acceso: 06/12/2016)

2.3 Documental

COMISIÓN EUROPEA	-	Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp1_regional_analysis.pdf . (fecha de acceso: 12/1/2017)
COMISIÓN EUROPEA	-	Fichas de la Política de Cohesión Europea en cada uno de los 28 países miembros (27 para el marco 2007-2013 (versión inglesa) http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications?title=&themeld=0&ObjectiveId=ALL&typeld=20&countryId=0&periodId=0&fundId=0&policyId=0&languageCode=en&search=1 2009Facsheets (fecha de acceso 13/4/2017)
COMISIÓN EUROPEA	-	Fichas de la Política de Cohesión Europea en cada uno 28 para el marco 2014-2020 (versión inglesa) http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications?title=&themeld=0&ObjectiveId=ALL&typeld=20&countryId=0&periodId=0&fundId=0&policyId=0&languageCode=en&search=1 2014Factsheets (fecha de acceso 13/4/2017)
COMISIÓN EUROPEA	-	https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/framework/europe-2020-strategy_es (fecha de acceso 27/8/2017)

COMISIÓN EUROPEA	2009	Working towards a New Europe: The role and achievements of Europe's regional policy, 2004-2009" http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/impact/pdf/legacy_2009_en.pdf (fecha de acceso 8/1/2017)
COMISIÓN EUROPEA	2009	REPORT FROM THE COMMISSION 20TH ANNUAL REPORT ON IMPLEMENTATION OF THE STRUCTURAL FUNDS (2008) {SEC(2009)1495} Brussels, 30.10.2009 COM(2009)617 final http://www.dgfc.sepg.minhap.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp0713/er/ie/Documents/(2630) Los_FFEE_en_2008_Informe_n__20.pdf (fecha de acceso: 8/1/2017).
COMISIÓN EUROPEA	2010	VIGESIMOPRIMER INFORME ANUAL SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES (2009) SEC(2010) 1230 Bruselas, 21.10.2010 COM(2010) 587 final http://www.dgfc.sepg.minhap.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp0713/er/ie/Documents/FFEE%202009.%20Informe%2021.pdf (fecha de acceso 11/3/2017)
COMISIÓN EUROPEA	2010	Ex post evaluation of cohesion policy programmes 2000 -2006 co-financed by the European fund for regional development (objectives 1& 2)- workpackage 5a: transport http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp5a_final_report_summary.pdf (fecha de acceso: 12/01/2017)
COMISIÓN EUROPEA	2011	22ND ANNUAL REPORT ON IMPLEMENTATION OF THE STRUCTURAL FUNDS http://aei.pitt.edu/40869/1/COM_(2011)_693_final.pdf . (fecha de acceso; 10/1/2017)
COMISIÓN EUROPEA	2012	23rd ANNUAL REPORT ON IMPLEMENTATION OF THE STRUCTURAL FUNDS http://aei.pitt.edu/40871/1/COM_(2012)_633_final.pdf (fecha de acceso: 10/1/2017)
COMISIÓN EUROPEA	2012	<i>Evaluación de Acciones de Apoyo a la Innovación Guía de métodos y prácticas</i> http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/innovation_activities/inno_activities_guidance_es.pdf (fecha de acceso: 3/6/2017) <i>TECHNOPOLIS GROUPE & MIOIR (2012): Evaluación de Acciones de Apoyo a la Innovación. Guía de métodos y prácticas. Estudio financiado por la Comisión Europea, Dirección General de Política Regional</i>
COMISIÓN EUROPEA	2014	<i>Comprender las Políticas de la UE. Hacer que las regiones y ciudades europeas sean más competitivas, fomentar el crecimiento y crear empleo.</i> http://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/brochures/2014/the-eu-explained-regional-policy-making-europes-regions-and-cities-more-competitive-fostering-growth-and-creating-jobs . (fecha de acceso: 26/2/2017)
COMISIÓN EUROPEA	2015	<i>EU Budget 2014 Financial Report.</i> http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2014/lib/financial_report_2014_en.pdf (fecha de acceso: 26/2/2017)
COMISIÓN EUROPEA	2015	<i>Guía de FEIE: textos y comentarios oficiales.</i> http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_es.pdf (fecha de acceso: 3/6/2017)
COMISIÓN EUROPEA	2016	Summary report of the programme annual implementation reports covering implementation in 2014-2015 COM (2016) 812 final. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/how/strategic-report/esif_annual_summary_2016_en.pdf (fecha de acceso 27/8/2017)
COMISIÓN EUROPEA	2016	<i>EU Budget 2015 Financial Report.</i> http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/lib/financial_report_2015_en.pdf (fecha de acceso 26/2/2017)
COMITÉ DE LAS REGIONES	2016	<i>Simplificación de los FEIE desde el punto de vista de los entes locales y regionales</i> https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjJr9_dnKLUAhWCJVAKHWM8BJsQFggtMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.eucyl.jcyl.es%2Fweb%2Fjcy%2Fbinarios%2F921%2F842%2FCOTER-VI-012_Dict%2520simplif%2520Fondos%2520EIE.docx%3Fblobheader%3DApplication%252Fvnd.openxmlformats-officedocument.wordprocessingml.document%26blobheadername1%3DCache-Control%26blobheadername2%3DExpires%26blobheadername3%3DSite%26blobheadername4%3Dno-store%252Cno-cache%252Cmust-revalidate%26blobheadername5%3D0%26blobheadername6%3DJCYL_AsuntoEuropeos%26blobnocache%3Dtrue&usq=AFQjCNEyEeCQ-JZDtIKBYa4XCyYB4pnyw&cad=rja (fecha de acceso: 3/6/2017)
COMITÉ DE LAS REGIONES	2016	<i>Dictamen Programa de apoyo a las reformas estructurales para el período 2017-2020. -117. ° Pleno de los días 7 y 8 de abril de 2016.</i> https://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/COR-2016-01214-00-00-AC-TRA-ES.docx/content (fecha de acceso 5/6/2017)

¿Ha fracasado la Política Regional en la Unión Europea? Estudio sobre sus beneficios y contraprestaciones, en especial su sistema de control

- EUROPEAN POLICIES RE- 2015 *"Is simplification simply a fiction?"*
SEARCH CENTRE (EPRC).
School of government& public policy university of Strathclyde
[http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports\(Public\)/ThematicPaper37\(2\).pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports(Public)/ThematicPaper37(2).pdf) (fecha de acceso: 26/2/2017)
- JOHN BACHTLER& 2007 *Articulo: Reforming EU cohesion policy A reappraisal of the performance of the Structural Funds*
- GRZEGORZGORZELAK
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.824.1602&rep=rep1&type=pdf> (fecha de acceso: 26/2/2017)
- UNIVERSIDAD DE STRATHCLYDE
<http://www.eprc-strath.eu/About-us.html> (fecha de acceso 20/9/2017)