

Resumen

Es posible que, en el próximo marco financiero plurianual 2014-2020, España pase a ser contribuyente neto al presupuesto de la Unión Europea por primera vez en su historia. El cuánto, está por ver y dependerá, de un lado, del resultado de las negociaciones que están en marcha sobre el futuro marco y, en última instancia, de cuál sea nuestra RNB en ese momento. Este hecho debería suponer un antes y un después en nuestra forma de concebir la contribución de la política de cohesión a nuestro crecimiento económico, máxime en un contexto de austeridad como el actual.

Palabras clave: política de cohesión, fondos estructurales, estrategia 2020.

Abstract

It is highly probable that Spain, for the first time in its history, becomes a net payer to the EU Budget in the next Multiannual Financial Framework (MFF) 2014-2020. The amount is to be decided and it will depend on the one hand, on the result of the current negotiations about the future MMP and, as a last resort, on our future Gross National Income at that moment. This fact should imply a prior and a posterior in our conception of cohesion policy contributing to our economic growth, especially in such an austerity context as the present one.

Key words: cohesion policy, structural funds, 2020 strategy.

JEL classification: H80.

LA POLÍTICA DE COHESIÓN EN ESPAÑA: REFLEXIONES SOBRE EL PASADO, EL PRESENTE Y EL FUTURO

Mercedes CABALLERO

Administradora Civil del Estado

I. INTRODUCCIÓN

SEGÚN algunos análisis, es posible que, en el próximo marco financiero plurianual 2014-2020, España pase a ser contribuyente neto al presupuesto de la Unión Europea por primera vez en su historia. El cuánto dependerá, de un lado, del resultado de las negociaciones que están en marcha sobre el futuro marco y, en última instancia, de cuál sea nuestra Renta Nacional Bruta (RNB) en ese momento.

Incluso aunque finalmente, en el mejor de los casos, el saldo fuera neutral, de lo que no cabe duda es de que este hecho debería suponer un antes y un después en nuestra forma de concebir la contribución de la política de cohesión a nuestro crecimiento económico, máxime en un contexto de austeridad como el actual. La financiación externa, en gran parte gratuita, como justificación para abordar un proyecto ya no será suficiente. La gratuidad podrá ser cierta, limitadamente, para el Ayuntamiento, la Comunidad Autónoma o la institución puntual beneficiada, pero, sin duda, la gratuidad no será tal para el conjunto del país.

El retorno global de la política de cohesión habrá salido previamente del Presupuesto del Estado y, por tanto, su utilización de-

bería analizarse a la luz del «coste de oportunidad» que supone enviar primero un montante de nuestro presupuesto al presupuesto comunitario, para que luego retorne una cuantía similar en el mejor de los casos y, casi con toda seguridad, inferior y con utilización condicionada.

Es cierto que esto forma parte del juego de la construcción europea. Pero también lo es que la responsabilidad de las instituciones nacionales y comunitarias de lograr una utilización óptima de esos recursos es ahora mayor que nunca. En un contexto como el actual necesitamos todos los recursos disponibles para impulsar el crecimiento, especialmente si queremos apostar por un modelo de crecimiento más competitivo.

El margen de actuación para hacer algo útil con esos recursos no va a depender solo de los decisores públicos españoles. En realidad va a depender, esencialmente, del margen que permitan los Reglamentos comunitarios, que, en estos momentos, no es muy amplio.

Estas líneas tratarán de reflexionar sobre la utilidad de las actuaciones acometidas por la política de cohesión hasta ahora y sobre la necesidad, en este nuevo contexto, de analizar en detalle qué tipo de actuaciones nos interesa acometer como país.

II. PRINCIPALES ACTUACIONES COFINANCIADAS POR LA POLÍTICA DE COHESIÓN EN ESPAÑA

1. De 1989 a 1999

De 1989 a 1999, los Fondos Estructurales y de Cohesión se destinaron, en gran medida, a infraestructuras.

En estos años, la financiación disponible a través de los Fondos casi se duplicó, pasando de representar el 0,27 por 100 del PIB de la UE al 0,46. Este incremento era consecuente con una voluntad clara europea de utilizarlos en intervenciones estructurales (mejora de los sistemas de transporte, fomento de las pymes, investiga-

ción y desarrollo tecnológico y capacidad de innovación, refuerzo de los sistemas educativos y mejora del medio ambiente) que aumentarían la competitividad y la productividad de las zonas más atrasadas y, de este modo, también, su renta a largo plazo.

Los principales beneficiarios de estos Fondos fueron Portugal, Grecia, Irlanda y España. El peso de dichas transferencias de renta sobre los PIB respectivos se refleja en el cuadro n.º 2. Como se puede observar, España ha sido un país muy beneficiado por los Fondos Estructurales y de Cohesión. Sin embargo, proporcionalmente y frente a lo que con frecuencia se piensa, no ha sido el que más ha recibido.

En todas estas intervenciones estructurales se otorgó un peso relevante a las infraestructuras de todo tipo. Sin duda alguna era necesario, dado el enorme diferencial de formación bruta de capital fijo existente entre el norte y el sur de la entonces UE-12 (UE-15 a partir de 1995).

Los datos del cuadro n.º 2 también ponen de manifiesto la importancia que han tenido estas transferencias en el volumen de inversiones acometidas. De nuevo, proporcionalmente, las transferencias han representado un porcentaje bastante mayor de la inversión acometida en Grecia y Portugal que en España, donde el porcentaje máximo alcanzó un 6,7 por 100 en el período 1994-1999. A pesar de ello, la transformación sufrida en nuestro país en la red de carreteras, puertos, aeropuertos y trenes en estos veintitrés años es enorme y sobradamente conocida. Estos datos vendrían a indicar, sin embargo, que la mayor parte de dicha transformación se sufragó exclusivamente por nuestros propios presupuestos públicos y privados, en un contexto de crecimiento económico (salvo el segundo semestre de 1992 y todo 1993) que lo permitía.

CUADRO N.º 1

FONDOS ESTRUCTURALES POR GRANDES ÁREAS DE INTERVENCIÓN EN EL MARCO DEL OBJETIVO I

	PORCENTAJE DEL TOTAL		
	1989-1993	1994-1999	2000-2006
Infraestructuras	35,2	29,8	34,3
Recursos humanos.....	29,6	24,5	23,9
Entorno productivo.....	33,6	41,0	34,8
Otras	1,6	4,7	7,0

Fuente: Comisión Europea.

CUADRO N.º 2

EFFECTOS ECONÓMICOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DE COHESIÓN

	Grecia	Irlanda	España	Portugal	UE-4
Porcentaje del PIB					
1989-93.....	2,6	2,5	0,7	3,0	1,4
1994-99.....	3,0	1,9	1,5	3,3	2,0
2000-06.....	2,8	0,6	1,3	2,9	1,6
Porcentaje de la formación bruta de capital fijo					
1989-93.....	11,8	15,0	2,9	12,4	5,5
1994-99.....	14,6	9,6	6,7	14,2	8,9
2000-06.....	12,3	2,6	5,5	11,4	6,9

Nota: Fondos Estructurales y de Cohesión: datos sobre los compromisos hasta 1999, previsiones para 2000-2006.
Fuente: Comisión Europea, estimaciones basadas en datos de Eurostat y proyecciones para 2000-2006.

2. De 2000 a 2006

2.1. Las infraestructuras de transporte y energía

Si nos centramos específicamente en el período de programación de fondos más recientemente cerrado, 2000-2006, y hacemos un análisis comparativo de la asignación de esos fondos por ejes y medidas (cuadros números 3 y 4), veremos que España destinó alrededor del 70 por 100 del conjunto de los fondos FEDER y de Cohesión, 27.700 millones

CUADRO N.º 3

MARCO DE APOYO COMUNITARIO OBJETIVO 1 (2000-2006) (FEDER) GRADO DE EJECUCIÓN A 31/12/2009. AYUDA TOTAL
(Euros y porcentaje)

<i>Ejes y medidas</i>	<i>Ayuda programada 2000-2006 (A)</i>	<i>% sobre total</i>	<i>% sobre eje</i>	<i>Gasto</i>	<i>Ayuda ejecutada a 31/12/2009 (B)</i>	<i>% ejecución (B/A)</i>
1 Mejora competitividad y desarrollo tejido productivo	3.563.729.647	14,06	100,00	5.167.161.144	3.878.132.603,11	108,8
2 Sociedad conocimiento (Innovación, I+D, sociedad información)	2.922.489.339	11,53	100,00	4.474.402.283	2.976.508.838,95	101,8
3 Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos	5.065.133.634	19,98	100,00	7.400.711.767	5.208.603.377,30	102,8
4 Desarrollo RRHH, empleabilidad e igualdad de oportunidades	860.208.077	3,39	100,00	1.272.470.004	1.031.202.100,08	119,9
5 Desarrollo local y urbano	2.947.931.521	11,63	100,00	4.247.520.583	3.129.068.988,38	106,1
6 Redes de transporte y energía	9.854.834.816	38,87	100,00	15.912.991.771	11.646.372.648,58	118,2
7 Agricultura y desarrollo rural ...	68.223.991	0,27	100,00	95.388.364	69.758.810,30	102,2
9 Asistencia técnica	68.636.171	0,27	100,00	88.941.397	66.526.703,26	96,9
TOTAL	25.351.187.196	100,00	100,00		28.006.174.069,96	110,5

Notas:

(A) Los montantes reflejados se refieren a los gastos programados y ejecutados (en términos de coste subvencionable) correspondientes a aquellas acciones que son cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

(B) Regiones objetivo 1 en el período de programación 2000-2006: Galicia, Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Canarias, Valencia, Murcia, Asturias, Ceuta, Melilla y Cantabria.

Fuente: Dirección General de Fondos Comunitarios. Ministerio de Economía y Hacienda.

CUADRO N.º 4

OBJETIVO 2. TOTAL (2000-2006) (FEDER) GRADO DE EJECUCIÓN A 31/12/2009. AYUDA TOTAL
(Euros y porcentaje)

<i>Ejes y medidas</i>	<i>Ayuda programada 2000-2006 (A)</i>	<i>% sobre total</i>	<i>% sobre eje</i>	<i>Gasto</i>	<i>Ejecutado a 31/12/2009 (B)</i>	<i>% ejecución (B/A)</i>
1 Mejora competitividad, empleo y desarrollo tejido productivo	489.629.988	19,17	100,00	1.051.601.114	486.379.382,17	99,3
2 Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos	402.095.260	15,75	100,00	804.190.520	425.037.445,40	105,7
3 Sociedad conocimiento (innovación, I+D, sociedad información)	887.443.681	34,75	100,00	1.774.887.362	924.180.385,03	104,1
4 Desarrollo redes de comunicaciones y energía	322.540.528	12,63	100,00	996.533.226	372.891.034,88	115,6
5 Desarrollo local y urbano	443.398.862	17,36	100,00	886.797.724	457.928.851,34	103,3
6 Asistencia técnica	8.470.738	0,33	100,00	16.941.476	8.008.872,39	94,5
TOTAL	2.553.579.057	100,00	100,00	5.530.951.422	2.674.425.971,21	104,7

Notas:

(A) Los montantes reflejados se refieren a los gastos programados y ejecutados (en términos de coste subvencionable) correspondientes a aquellas acciones que son cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

(B) Regiones objetivo 2 en el período de programación 2000-2006: País Vasco, Navarra, La Rioja, Madrid, Baleares, Aragón y Cataluña.

Fuente: Dirección General de Fondos Comunitarios. Ministerio de Economía y Hacienda. Informe anual 2010 y elaboración propia.

de euros, a infraestructuras de todo tipo, ligadas a la «I+D+i», al «medio ambiente, el entorno natural, los recursos hídricos», a «centros educativos», a «desarrollo local y urbano» y a «redes de transporte y energía». Más en concreto, el 92 por 100 de los fondos FEDER de las regiones (1) objetivo 1, 14.400 millones, se van a destinar a infraestructuras y, dentro de ellas, el 38,5 por 100 a las de transporte y energía. En las regiones (2) objetivo 2, se va a destinar un 20 por 100 del total del FEDER a infraestructuras, 504,4 millones, de los cuales un 60 por 100 va a estar dedicado a «desarrollo de redes de comunicaciones y energía» y el resto, como veremos más adelante, a «centros públicos de investigación y centros tecnológicos».

Otras medidas clave a las que conviene hacer referencia, por la importancia que se les va a otorgar en el período 2014-2020, son las «energías renovables y las medidas de eficacia y ahorro energético». A ellas se destinaron, en las regiones objetivo 1, un total de 84,2 millones de euros, en términos de ayuda, que se cofinanciaron con 144,5 millones de euros de gasto. Esta ayuda representa un 0,33 por 100 del total de los fondos FEDER para estas regiones y un 0,86 por 100 del total del eje 6. En las regiones objetivo 2, por su parte, se destinaron 20 millones de euros de ayuda, 40,6 en términos de gasto, a este mismo tipo de medidas, así como a «Ayudas a la eficacia y el ahorro energético». Estas cuantías representan el 0,8 por 100 del total del FEDER de estas regiones y el 6,3 por 100 del eje.

2.2. La I+D+i

No obstante, a diferencia de los períodos anteriores, la estre-

cha vinculación que se establece entre la política de cohesión y la Agenda 2000 primero y la Estrategia de Lisboa después, hace que la programación de los fondos preste también mucha atención a la financiación de infraestructuras y equipamientos científicos. Así, si atendemos de nuevo al Marco de Apoyo Comunitario del FEDER 2000-2006 de las regiones objetivo 1 (cuadro número 3), vemos que el eje 2, el relativo a la sociedad del conocimiento (innovación, I+D+i, sociedad de la información) representa un 11,53 por 100 del total, 2.922,4 millones de euros. Si atendemos ahora a la desagregación del eje por medidas, veremos que se destinaron, entre otros:

- 1.023,2 millones de euros, a cofinanciar proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico, lo que representa un 35 por 100 del eje y un 4,4 por 100 del total del marco FEDER.

- 523,4 millones de euros, un 17,91 por 100 del eje y un 2,07 del marco, a equipamiento científico tecnológico.

- 417,3 millones de euros, un 1,65 por 100 del total, a centros públicos de investigación y centros tecnológicos, así como a grandes instalaciones.

- 90 millones de euros a transferencia tecnológica, un 3,1 por 100 del eje.

- 867,3 millones de euros a diversas medidas relacionadas con la sociedad de la información que, en conjunto, representan el 30 por 100 del eje.

Esto significa que, durante el período 2000-2006, se utilizaron más de 1.400 millones de euros de ayuda FEDER en las entonces regiones objetivo 1 en infraes-

tructuras científicas y equipamientos que, en términos de gasto, han supuesto 2.263 millones de euros (ver cuadro n.º 5).

Si nos fijamos ahora en la dotación de esas mismas medidas en las regiones objetivo 2 (cuadro número 4), veremos que el eje 3, relativo a la Sociedad del conocimiento (innovación, I+D+i, sociedad de la información) representa un 34,75 por 100 del total, 887,4 millones de euros. Si atendemos igualmente a la desagregación del eje por medidas, observamos que:

- A la financiación de proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico se destinan 411,73 millones de euros, que suponen un 16,12 por 100 del total y un 46,4 por 100 del eje.

- La inversión en centros públicos de investigación y centros tecnológicos alcanza los 202,2 millones de euros, el 7,92 por 100 del total y el 22,8 por 100 del eje.

- El equipamiento científico tecnológico, dotado con 174,8 millones de euros, supone el 6,85 por 100 del total y casi el 20 por 100 del eje.

- A transferencia tecnológica se dedican 23,1 millones de euros, el 0,61 por 100 del total y el 2,61 por 100 del eje.

Estos datos indican que hemos utilizado 400 millones de euros de ayuda FEDER en infraestructuras científicas y equipamiento en las regiones objetivo 2 a lo largo del período, que supone un gasto cofinanciado de 800 millones de euros.

Si sumamos las regiones incluidas en los epígrafes de conver-

CUADRO N.º 5

PROGRAMACIÓN FEDER Y FSE 2000-2006 EN ALGUNAS MEDIDAS DE I+D+i

FEDER	REGIONES OBJETIVO 1		REGIONES OBJETIVO 2	
	Ayuda	Gasto	Ayuda	Gasto
Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico.....	1.023.204.716	1.449.600.052	411.738.190	823.476.380
Subtotal proyectos	1.023.204.716	1.449.600.052	411.738.190	823.476.380
Equipamiento científico-tecnológico	523.482.674	741.425.500	174.829.898	349.659.796
Centros públicos de investigación y centros tecnológicos	367.393.544	523.146.016	202.297.715	404.595.430
Grandes instalaciones	49.966.960	70.228.709		
Transferencia tecnológica.....	90.639.815	128.049.470	23.139.884	46.279.768
Subtotal infraestructuras científicas	1.031.482.993	1.462.849.695	400.267.497	800.534.994
Diversas medidas sociedad de la información	867.801.630	1.561.952.536	75.437.994	150.875.988
Total	2.922.489.339	4.474.402.283	887.443.681	1.774.887.362
FSE				
Apoyar la inversión en capital humano en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología	321.278.132	447.303.717		
Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología.....			98.442.868	218.761.929
Total	321.278.132	447.303.717	98.442.868	218.761.929

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe 2010. Elaboración propia.

gencia y competitividad, nos encontramos con una inversión global en estas medidas de 6.249 millones de euros, cofinanciada con 3.800 millones de euros de fondos FEDER entre 2000 y 2008 (3).

Veamos ahora, paralelamente, la contribución de los fondos a la incorporación de personal cualificado que ocupe esos centros, utilice ese equipamiento y desarrolle esos proyectos. Para ello atenderemos a los datos de programación y ejecución del FSE para el conjunto del período 2000-2006.

En las regiones objetivo 1 (cuadro n.º 6), se destinaron un total de 321,2 millones de euros, un 3,5 por 100 del total del FSE, a «Apoyar la inversión en capital humano en el ámbito de la inves-

tigación, la ciencia y la tecnología», 447,3 millones de euros en términos de gasto.

En las regiones objetivo 2, (cuadro n.º 7), el 31,72 por 100 del total del Fondo Social, 98 millones de euros, se dedicó a «Refuerzo del capital humano en investigación, ciencia y tecnología», 218 millones en términos de gasto.

2.3. Las ayudas a empresas

La ya mencionada estrecha vinculación entre la política de cohesión y la Estrategia de Lisboa marca el desarrollo empresarial como otra de las grandes prioridades de los Fondos Estructurales en el período 2000-2006.

La financiación de las ayudas a empresas con Fondos Estructurales no es, sin embargo, un tema sencillo. Su articulación no depende solo de la normativa en materia de política de cohesión, sino que se rige también por las normas sobre competencia y, por tanto, están sometidas a las condiciones que dicha regulación establece (4). [...] En concreto, y en lo que a ayudas al desarrollo regional se refiere, las «Directrices de ayudas de estado de finalidad regional» para cada uno de los períodos de programación, recogen las tipologías de regiones y los límites máximos (techos) (5) de ayuda que se pueden obtener en cada una de ellas. Esta tipología de regiones guarda cierto paralelismo con la propia de la política de cohesión, pero no son tipologías idénticas.

CUADRO N.º 6

MARCO 2000-2006. PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN FSE
Regiones objetivo 1

<i>Ejes y medidas</i>	<i>Ayuda programada 2000-2006 (A)</i>	<i>% sobre total</i>	<i>% sobre eje</i>	<i>Gasto programado</i>	<i>Ayuda ejecutada (B)</i>	<i>% ejecución (B/A)</i>
1 Mejora competitividad y desarrollo tejido productivo	441.018.783	4,86	100,00	611.403.702	415.165.583,48	0,94
2 Sociedad conocimiento (innovación, I+D, sociedad información)	321.278.132	3,54	100,00	447.303.717	337.854.603,93	1,05
4 Desarrollo RRHH, empleabilidad e igualdad de oportunidades	7.061.291.788	77,77	100,00	10.420.157.615	6.415.241.697,22	0,91
5 Desarrollo local y urbano	1.174.163.981	12,93	100,00	1.671.016.353	972.504.256,16	0,83
9 Asistencia técnica	82.520.483	0,91	100,00	107.498.356	71.551.668,04	0,87
TOTAL	9.080.273.167	100,00	100,00	13.257.379.743	8.212.317.808,83	0,90

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Economía y Hacienda. Elaboración propia.

CUADRO N.º 7

MARCO 2000-2006. PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN FSE
Regiones objetivo 2

<i>Ejes y medidas</i>	<i>Ayuda programada 2000-2006 (A)</i>	<i>% sobre total</i>	<i>% sobre eje</i>	<i>Gasto programado</i>	<i>Ayuda ejecutada (B)</i>	<i>% ejecución (B/A)</i>
1 Mejora competitividad y desarrollo tejido productivo	133.134.596	42,90	100,00	268.012.736	95.697.514,21	0,72
3 Sociedad conocimiento (innovación, I+D, sociedad información)	98.442.868	31,72	100,00	218.761.929	108.056.047,69	1,10
5 Desarrollo local y urbano	70.574.068	22,74	100,00	141.148.136	64.079.585,60	0,91
6 Asistencia técnica	8.153.229	2,63	100,00	16.306.458	7.458.428,27	0,91
TOTAL	310.304.761	100,00	100,00	644.229.259	275.291.575,77	0,89

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Economía y Hacienda. Informe 2010. Elaboración propia.

En el cuadro n.º 8 se puede ver el mapa de ayudas de España para el período 2000-2006. [...] Si atendemos a la ayuda FEDER 2000-2006 (cuadro n.º 9) programada para este tipo de medidas y recogida en el eje 1 del MAC objetivo 1 «Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo», veremos que se destinaron 5.167 millones de euros, 3.563 millones de euros en términos de ayuda, un 14 por 100 del total de los fondos del MAC, y que la ejecución superó

incluso lo programado. Destaca, por el volumen de ayuda comprometida, la relativa a «Apoyo a empresas industriales, comerciales y de servicio», que supone el 65 por 100 del eje y el 9,23 por 100 del total del MAC objetivo 1.

En las regiones objetivo 2, este mismo eje «Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo» cuenta con una dotación menor en términos absolutos, 489,6 millones de euros, 1.051 millones de gasto,

dado que el volumen total de fondos que tiene asignado este tipo de regiones es notablemente inferior. Sin embargo, proporcionalmente, la cuantía destinada a estas medidas es mayor que en el objetivo 1, un 19,17 por 100 del total de sus fondos. El nivel de ejecución prácticamente alcanzó el 100 por 100 de lo programado y ello a pesar de que prácticamente todas las zonas objetivo 2 estén excluidas del régimen de ayudas de estado de finalidad regional, que es un régimen mucho

más variado en el tipo de actuaciones subvencionables que el que pueden desarrollar estas regiones. Este dato pone de manifiesto, de un lado, la existencia de un tejido productivo potente e innovador, capaz de absorber estas ayudas más específicas. De otro, que cualquier ofrecimiento futuro en el volumen de ayuda disponible deberá valorarse a la luz de todas las restricciones mencionadas y de la existencia o no de suficiente tejido productivo adicional de esas características como para poder absorberla.

El Fondo Social Europeo, por su parte (cuadro n.º 6), destina a este mismo eje en las regiones objetivo 1 un total de 441 millones de euros, un 4,86 por 100 del total de sus fondos. Esta dotación la destina exclusivamente a cofinanciar la medida «Favorecer la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo».

En las regiones objetivo 2 este mismo eje del FSE alcanza 133,1 millones de euros, un 42,9 por 100 del total de sus fondos (cuadro n.º 7). Esta dotación de

CUADRO N.º 8

TECHO MÁXIMO DE AYUDAS A EMPRESAS POR CC. AA. 2000-2006 (*)

CC.AA. (NUTS II) y provincias (NUTS III)	Límites máximos de ayuda (% ESN)
Galicia	40
Asturias	40
Castilla y León	40
<i>Excepto los NUTS III siguientes:</i>	
Burgos.....	35
Valladolid.....	35
Segovia.....	37
Palencia.....	37
Castilla-La Mancha	40
<i>Excepto la NUTS III siguiente:</i>	
Guadalajara.....	30
Extremadura	50
Comunidad Valenciana	40
<i>Excepto los NUTS III siguientes:</i>	
Castellón.....	35
Valencia.....	37
Andalucía	50
Murcia	40
Ceuta	40
Melilla	40
Canarias	50
Aragón	
Teruel.....	30
Huesca.....	20
Zaragoza (a).....	20
Cantabria (b)	40-35-30-25-20

Notas:

(*) Techos máximos de acuerdo con las Directrices de ayuda de finalidad regional para el período 2000-2006 y los Reales Decretos de Zonas de Promoción Económica.

(a) Solo para las siguientes comarcas: Prepirineo, Bardenas-Cinco Villas, Moncayo-Campo de Borja, Jalón Medio-La Almunia, Daroca-Romanas-Used, Campo de Carillena, Tierra de Belchite, Bajo Aragón-Caspe.

(b) 40% en 2000, 35% en 2001, 30% en 2002, 25% en 2003 y 30% de 2004 a 2006.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. DG Fondos Comunitarios. Informe anual 2006.

CUADRO N.º 9

MARCO DE APOYO COMUNITARIO
FEDER OBJETIVO 1 (2000-2006) AYUDAS A EMPRESAS

Ejes y medidas	Ayuda programada 2000-2006 (A)	% sobre total	% sobre eje	Gasto programado	Ayuda ejecutada a 31/12/2009 (B)	% ejecución (B/A)
1 Mejora competitividad y desarrollo tejido productivo ..	3.563.729.647	14,06	100,00	5.167.161.144	3.878.132.603,11	1,09

FEDER OBJETIVO 2 (2000-2006) AYUDAS A EMPRESAS

Ejes y medidas	Ayuda programada 2000-2006 (A)	% sobre total	% sobre eje	Gasto programado	Ayuda ejecutada a 31/12/2009 (B)	% ejecución (B/A)
1 Mejora competitividad y desarrollo tejido productivo ..	489.629.988	19,17	100,00	1.051.601.114	486.379.382,17	0,99

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe anual 2010 y elaboración propia.

ayuda se reparte entre dos medidas: «Refuerzo de la capacidad empresarial», con 7,8 millones de euros, un 5,89 por 100 del eje, y «Refuerzo de la estabilidad y la adaptabilidad en el empleo», con 125,2 millones, que supone un 94,11 por 100 del eje y nada menos que un 40 por 100 del total de los fondos. El nivel de ejecución del eje alcanza casi el 72 por 100.

Todos estos datos de programación y ejecución referidos a 2000-2006, como sucederá con los propios de 2007-2013, son reveladores no solo a efectos de evaluar qué se hizo en este período con la ayuda comunitaria, sino también por qué políticas debemos apostar en el futuro. Para ello resultará imprescindible partir de lo ya acometido y de las condiciones existentes para poder abordar (6) los nuevos planteamientos de la política de

cohesión para el período 2014-2020.

3. De 2007 a 2013

3.1. Las infraestructuras de transporte y energía

En el período de programación 2007-2013 se intensifica el alineamiento de la política de cohesión con la Estrategia de Lisboa. Consecuentemente, la programación española para este período presta una especial atención a la economía del conocimiento, el desarrollo empresarial, la innovación y la inversión en capital humano (cuadros n.ºs 10 a 13).

No obstante, la financiación de infraestructuras alcanza un 60 por 100 del conjunto de los fondos FEDER y Cohesión en el 2007-2013 (cuadro n.º 14). De

ellas, las relativas a infraestructuras de transporte y energía, urbanas y sociales, suponen aún un 81 por 100 de todas las infraestructuras y un 44 por 100 del global de los fondos en las regiones convergencia, *phasing out* y *phasing in*, y un 46 y un 25 por 100, respectivamente, en las regiones competitividad (7).

Dentro de estas medidas, en las regiones convergencia, *phasing out* y *phasing in* se destinan a eficiencia energética y energías limpias 270,1 millones de euros de fondos FEDER, un 1,28 por 100 del total. En las regiones competitividad se destinan 17 millones de euros de ayuda, el 0,93 por 100 de los fondos.

3.2. La I+D+i

En cuanto a las infraestructuras vinculadas a la I+D+i y la so-

CUADRO N.º 10

MARCO ESTRATÉGICO NACIONAL DE REFERENCIA 2007-2013. PROGRAMACIÓN FINANCIERA
PO Regionales Objetivo convergencia (CP+PO+PI)

EJES Y MEDIDAS	PROGRAMADO				
	Nombre	Ayuda (A)	% (A) sobre total	% (A) sobre eje	Gasto
Eje 1 Desarrollo de la Economía del Conocimiento (I+D+i, sociedad de la información y TIC)		1.448.126.110	8,92	100,00	1.801.891.302
Eje 2 Desarrollo e innovación empresarial		2.805.859.553	17,29	100,00	3.499.532.350
Eje 3 Medioambiente, Entorno natural, Recursos hídricos y prevención de riesgos		3.821.948.954	23,55	100,00	4.772.913.010
Eje 4 Transporte y energía		5.011.214.904	30,88	100,00	6.256.403.254
Eje 5 Desarrollo sostenible local y urbano		1.578.727.123	9,73	100,00	1.971.027.627
Eje 6 Infraestructuras sociales		976.414.625	6,02	100,00	1.212.568.185
Eje 7 Asistencia Técnica y refuerzo Capacidad Institucional		95.039.619	0,59	100,00	118.386.765
Eje 8 Reducción de costes adicionales que dificultan el desarrollo de regiones ultraperiféricas (Gastos de inversión)		244.846.336	1,51	100,00	489.692.672
Eje 9 Reducción de costes adicionales que dificultan el desarrollo de regiones ultraperiféricas (Gastos funcionamiento)		244.846.336	1,51	100,00	489.692.672
TOTAL		16.227.023.560	100,00	100,00	20.612.107.837

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe anual 2010 y elaboración propia.

CUADRO N.º 11

**MARCO ESTRATÉGICO NACIONAL DE REFERENCIA 2007-2013. PROGRAMACIÓN FINANCIERA
PO Plurirregionales Objetivo convergencia (CP+PO+PI)**

EJES Y MEDIDAS	PROGRAMADO			
	Nombre	Ayuda (A)	% sobre total	% sobre eje
Eje 1 Desarrollo de la Economía del Conocimiento (I+D+i, sociedad de la información y TIC)	3.448.793.276	70,40	100,00	4.629.488.676
Eje 3 Medioambiente, Entorno natural, Recursos hídricos y prevención de riesgos	168.230.000	3,43	100,00	210.287.500
Eje 4 Transporte y energía	1.188.721.334	24,27	100,00	1.485.901.668
Eje 7 Asistencia Técnica y refuerzo Capacidad Institucional..	92.853.054	1,90	100,00	116.066.478
TOTAL	4.898.597.664	100,00	100,00	6.441.744.322

Nota: (*) Tipología de regiones en 2007-2013:

Regiones convergencia: Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía.

Regiones phasing out: Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla.

Regiones phasing in: Castilla y León, Valencia y Canarias.

Regiones competitividad: Madrid, Cataluña, Aragón, País Vasco, Navarra, Baleares, Cantabria y La Rioja.

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe anual 2010 y elaboración propia.

CUADRO N.º 12

**MARCO ESTRATÉGICO NACIONAL DE REFERENCIA 2007-2013. PROGRAMACIÓN FINANCIERA
PO Regionales Objetivo competitividad**

EJES Y MEDIDAS	PROGRAMADO			
	Nombre	Ayuda (A)	% sobre total	% sobre total
Eje 1 Economía del Conocimiento e innovación y desarrollo empresarial	1.108.781.233	65,39	100,00	2.217.562.466
Eje 2 Medioambiente y prevención de riesgos	86.002.837	5,07	100,00	172.005.674
Eje 3 Recursos energéticos y acceso a servicios de transportes ..	211.984.141	12,50	100,00	455.161.036
Eje 4 Desarrollo sostenible local y urbano	274.982.445	16,22	100,00	549.964.890
Eje 5 Asistencia Técnica	13.918.598	0,82	100,00	27.837.196
TOTAL	1.695.669.254	100,00	100,00	3.422.531.262

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe anual 2010 y elaboración propia.

CUADRO N.º 13

**MARCO ESTRATÉGICO NACIONAL DE REFERENCIA 2007-2013. PROGRAMACIÓN FINANCIERA
PO Plurirregionales Objetivo competitividad**

EJES Y MEDIDAS	PROGRAMADO			
	Nombre	Ayuda (A)	% sobre total	% sobre eje
Eje 1 Economía del Conocimiento e innovación y desarrollo empresarial	222.028.033	94,12	100,00	444.056.066
Eje 5 Asistencia Técnica	13.873.642	5,88	100,00	27.747.284
TOTAL	235.901.675	100,00	100,00	471.803.350

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe anual 2010 y elaboración propia.

CUADRO N.º 14

**INFRAESTRUCTURAS, ENERGÍA, I+D+i Y SOCIEDAD INFORMACIÓN
PROGRAMACIÓN AYUDA FEDER 2007-2013**

	REGIONES CONVERGENCIA, PHASING OUT Y PHASING IN			REGIONES COMPETITIVIDAD		
	Ayuda (A)	% (A) sobre total	Gasto	Ayuda (B)	% (B) sobre total	Gasto
SUBTOTAL INFRAESTRUCTURAS TRANSPORTES Y ENERGÍA, URBANAS Y SOCIALES	9.306.849.996	44,05	11.982.828.464	486.966.586	25,21	1.005.125.926
SUBTOTAL INFRAESTRUCTURAS FEDER	11.393.196.953	53,93	14.730.459.966	1.037.558.618	53,72	2.106.309.990
DIVERSAS MEDIDAS SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN	849.856.434	4,02	1.119.299.794	180.794.697	9,36	361.589.394
TOTAL FONDOS FEDER 2007-2013...	21.125.621.224	100,00	27.053.852.159	1.931.570.929	100,00	3.894.334.612
TOTAL INFRAESTRUCTURAS FEDER ..						12.430.755.571
TOTAL INFRAESTRUCTURAS FONDO DE COHESIÓN						3.543.213.008
TOTAL INFRAESTRUCTURAS FEDER + FONDO DE COHESIÓN.....						15.973.968.579
TOTAL FONDOS FEDER + FONDO DE COHESIÓN 2007-2013.....						26.600.405.161

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe anual 2010 y elaboración propia.

ciedad de la información, representan casi el 14 por 100 del total de los fondos FEDER en las regiones convergencia, *phasing out* y *phasing in*, y casi el 38 por 100 en el caso de las regiones competitividad. Destaca entre ellas, por la importancia de la dotación asignada, la medida «Infraestructura de I+DT (instalaciones, instrumentos y redes informáticas de alta velocidad para la conexión de centros de investigación) y centros de cualificación en una tecnología específica», que cuenta con 1.647 millones de euros de ayuda, el 7,8 por 100 del total de los fondos FEDER para regiones convergencia, *phasing out* y *phasing in*, y 402 millones, el 21 por 100, del total de fondos FEDER de las regiones competitividad. El esfuerzo inversor en esta medida en el conjunto del país alcanza los 3.000 millones de euros.

El resto de las medidas del mismo eje cuentan con una do-

tación significativamente menor, pero que, sin duda, también representa un esfuerzo importante de inversión en términos de gasto. Destacan por su cuantía diversas medidas destinadas a impulsar la sociedad de la información en nuestro país y que suponen un 4,02 por 100 del total de los fondos en las regiones convergencia, *phasing out* y *phasing in*, y el 9,36 por 100 en las regiones competitividad.

Veamos ahora, como ya se hizo en el apartado 2000-2006, la contribución de los fondos a la incorporación de personal cualificado que ocupe esos centros, utilice ese equipamiento y desarrolle esos proyectos.

El Fondo Social Europeo, en el conjunto de las regiones convergencia, *phasing out*, *phasing in* y competitividad, destina a (8) «Desarrollo del potencial humano en el ámbito de la investigación y la innovación, en particular a través

de estudios de postgrado y formación de investigadores, así como de actividades en red entre universidades, centros de investigación y empresas», 293.579.426 de euros, que suponen un 3,6 por 100 del total del FSE (9).

3.3. Las ayudas a empresas

Los fondos FEDER destinados a diversas medidas de ayudas a empresas alcanzan los 4.000 millones de euros, 5.000 millones de gasto, en las regiones convergencia. Esta cuantía representa un 19,06 por 100 del total de los fondos FEDER asignados a estas regiones para el conjunto del período 2007-2013. En las regiones competitividad, dicha cuantía alcanza los 388,3 millones de euros, 776,7 millones en gasto, lo que supone un 20,11 del total de los fondos FEDER de estas regiones para el mismo período (cuadro n.º 15).

CUADRO N.º 15

AYUDAS A EMPRESAS. FEDER 2007-2013
(Euros y porcentajes)

	REGIONES CONVERGENCIA, PHASING OUT Y PHASING IN			REGIONES COMPETITIVIDAD		
	Ayuda (A)	% (A) sobre total	Gasto	Ayuda (B)	% (B) sobre total	Gasto
TOTAL AYUDAS A EMPRESAS	4.027.508.948	19,06	5.066.199.289	388.355.794	20,11	776.711.588
TOTAL FONDOS FEDER 2007-2013 ...	21.125.621.224	100,00	27.053.852.159	1.931.570.929	100,00	3.894.334.612

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe anual 2010 y elaboración propia.

3.4. Balance de situación a mitad de período de programación

Hasta ahora, en lo que va de período de programación y como manifiestan los últimos informes anuales disponibles, no se han producido pérdidas de fondos FEDER y de Cohesión, salvo alguna cuantía mínima y anecdótica. Sin embargo, el futuro de la absorción a corto y medio plazo cuenta con retos propios del momento económico que atravesamos. No debe olvidarse que se absorben más fondos cuanto más se crece, dado que primero hay que adelantar el 100 por 100 del coste del proyecto, para luego obtener la tasa de cofinanciación correspondiente (salvo el adelanto del 7,5 por 100 del conjunto de la programación que se produjo al comienzo del período 2007-2013).

Por tanto, la obligada contratación presupuestaria, que afecta a todos los niveles de las Administraciones Públicas, condicionará necesariamente el retorno de los fondos.

Por otro lado, actuaciones como las contenidas en el eje 2, «Desarrollo e innovación empresarial», u otras del eje 1, «Desarrollo de la Economía del cono-

cimiento», que dependen ambas de la iniciativa empresarial privada, pueden verse igualmente condicionadas por la situación actual. Así, el empeoramiento de los resultados económicos de las empresas y la restricción financiera a la que se enfrentan pueden contraer la solicitud de ayudas para nuevos proyectos de inversión, especialmente los innovadores, que resultan más arriesgados en un contexto como el actual. En cuanto a las ayudas a la inversión en general, la permitida bajo el régimen de las «Directrices de ayudas de finalidad regional», el mapa de ayuda para 2007-2013 que se muestra en el cuadro n.º 16 da idea de los límites de ayuda permitidos, que son muy bajos o inexistentes, en las regiones que precisamente podrían ser más dinámicas en estos momentos.

La colaboración de la Comisión para poder reprogramar los fondos de forma ágil y flexible hacia aquellos ámbitos de actuación donde resulte más útil su absorción en estos momentos resulta, como siempre, esencial.

4. 2014-2020

Como ya sucedió en los períodos anteriores con la Agenda

2000 y la Estrategia de Lisboa, la política de cohesión en el nuevo período de programación 2014-2020 estará también estrechamente vinculada a la Estrategia 2020. Pero esta vinculación será más estrecha que nunca. De hecho, la futura política de cohesión solo se justificará en la medida en que sea capaz de demostrar fehacientemente su contribución a hacer efectiva dicha Estrategia (10).

Por esta razón, las actuaciones financiadas con Fondos Estructurales deberán estar centradas en la I+D+i, el apoyo a las pymes, la eficiencia energética y las energías limpias de forma cuasi exclusiva en las regiones «más desarrolladas» y en las «de transición». Hay que destacar, además, que la propuesta inicial de la Comisión no contempla la posibilidad de que las regiones más desarrolladas y las de transición financien actuaciones relacionadas con la sociedad de la información. En las regiones «menos desarrolladas» (11) el menú de actuaciones será algo más amplio, pero las prioridades señaladas tendrán, asimismo, un peso muy importante.

En el cuadro n.º 17 hemos recogido una síntesis de lo que se ha financiado hasta ahora en Es-

CUADRO N.º 16

TECHO MÁXIMO DE AYUDA POR CC.AA. 2007-2013

CC.AA. (NUTS II) Y PROVINCIAS (NUTS III)	TECHO MÁXIMO DE AYUDA (% ESN)		
	2007-2010	2007-2013	2011-2013
Aragón		15	
Principado de Asturias	30		20
Región de Murcia	30		20
Castilla-La Mancha		30	
Cantabria		15	
Galicia		30	
Canarias		40	
Castilla y León			
Ávila, Salamanca.....	30		20
León, Soria, Zamora.....	30		15
Palencia, Segovia.....	27		15
Valladolid.....	25		15
Burgos.....	25		10
Andalucía	40		30
Ciudad de Melilla	30		20
Ciudad de Ceuta	30		20
Extremadura		40	
Com. Valenciana			
Alicante.....	30		15
Valencia.....	27		15
Castellón de La Plana.....	25		10

Fuente: DG Fondos Comunitarios. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe anual 2007.

paña con Fondos Estructurales y lo que la propuesta de Reglamentos para el próximo período exigirá hacer.

4.1. La I+D

No se parte de cero y no es ni presupuestariamente posible ni económicamente eficiente seguir financiando infraestructuras de investigación indefinidamente y equipamientos asociados a nuevas infraestructuras cuando ni siquiera está claro que existan recursos disponibles suficientes para mantener todas las ya acometidas y contratar el capital humano necesario para trabajar en ellas.

Resulta fundamental, por tanto, que la regulación futura de los fondos permita, sin incertidumbres sobre su elegibilidad, fi-

nanciar el aprovechamiento científico, técnico y con recursos humanos suficientes, de lo que se ha ido poniendo en marcha a lo largo de los períodos de programación anteriores.

La financiación de nuevo equipamiento científico, caso de ser necesario, tiene que poder estar asociado a centros que se construyeron en períodos anteriores, no necesariamente a centros nuevos. Con el capital humano sucede lo mismo. Los fondos disponibles deben poder ser utilizados para contratar a la comunidad científica e innovadora que sea capaz de extraer el máximo rendimiento a los centros ya existentes. Se trata, en suma, de optimizar lo que ya se ha hecho, no de construir más.

Este planteamiento, que puede parecer sensato desde una ló-

gica de gestión eficiente, no resultará nada fácil de ejecutar con la propuesta elaborada por la Comisión, dado que no permite financiar gasto corriente asociado a inversiones productivas acometidas en períodos anteriores. La I+D no constituye una excepción. Sin embargo existen, a nuestro juicio, poderosas razones para tal excepción: la principal la invocación constante de la Estrategia 2020 a la necesidad de cambiar el modelo productivo europeo.

Adicionalmente, la gestión de los proyectos de I+D y de innovación con fondos estructurales es muy compleja, dado que la regulación del FEDER, el fondo que esencialmente los financia (incluyendo los sistemas de gestión y control), está pensada para la gestión de grandes proyectos de infraestructuras y no de intangi-

CUADRO N.º 17

**PRIORIDADES POLÍTICA COHESIÓN 2014-2020.
COMPARACIÓN CON LO EJECUTADO EN ESAS PRIORIDADES EN PERÍODOS ANTERIORES**
(Millones de euros de ayuda y porcentaje)

PRIORIDAD TEMÁTICA	2000-2006				2007-2013				2014-2020					
	Objetivo 1		Objetivo 2		Convergencia, phasing out, phasing in		Competitividad		TOTAL PERÍODO 2000-2013		Menos desarrollo hasta 100 %		Más desarrollo hasta 100 %	
	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Millones de euros	%	Menos desarrollo hasta 100 %	%	Más desarrollo hasta 100 %	%
I+D+i FEDER (a)	2.922.489.339	11,50	887.443.681	34,75	3.732.066.408	17,67	1.103.561.892	57,13	8.645.561.320	16,96	50	60	80	20*
Infraestructuras científicas y equipamiento	1.031.482.993	35,29	400.267.497	15,67	2.086.346.957	55,90	550.592.032	49,89	4.068.689.479	47,06				
Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico	1.023.204.716	35,01	411.738.190	16,12	639.260.942	17,13	180.997.719	16,40	2.255.201.567	55,43				
Sociedad información	867.801.630	29,69	75.437.994	2,95	849.856.434	22,77	180.794.697	16,38	1.973.890.755	87,53				
AYUDAS A EMPRESAS (b)	3.563.729.647	14,06	489.629.988	19,17	4.027.508.948	19,06	388.355.794	20,11	8.469.224.377	16,62				
ENERGÍAS LIMPIAS	84.260.644	0,33	20.339.086	0,80	270.132.212	1,28	17.986.277	0,93	392.718.219	0,77				
INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE Y ENERGÍA	9.770.574.172	38,54	504.499.157	19,76	6.236.729.700	29,52	193.997.864	10,04	16.705.800.893	32,78				
OTRAS PRIORIDADES	9.010.133.394	35,54	651.667.145	25,52	6.859.183.956	32,47	227.669.102	11,79	16.748.653.597	32,87				
TOTAL FONDOS FEDER	25.351.187.196	100,00	2.553.579.057	100,00	21.125.621.224	100,00	1.931.570.929	100,00	50.961.958.406	100,00				
I+D+i FSE (c)	321.278.132	3,54	98.442.868	31,72	293.579.426	3,64	614.857.558	3,52	614.857.558	3,52				
Desarrollo capital humano en investigación e innovación	321.278.132	100,00	98.442.868	100,00	293.579.426	100,00	614.857.558	3,52	614.857.558	3,52				
TOTAL FSE	9.080.273.167		310.304.761		8.057.328.822		17.447.906.750							

Notas: (*) Mínimo exigido en energías limpias sobre el porcentaje del 50, 60 u 80 respectivamente.

(a) Porcentaje sobre el total del FEDER; (b) Incluye las ayudas a empresas para I+DT del eje 1; (c) Porcentaje sobre el total del FSE.
Fuente: Elaboración propia. Informes anuales de la DG Fondos Comunitarios y de la UAFSE.

bles. Una focalización tan grande de los fondos estructurales en la I+D+i requiere, sin duda, de una simplificación de esos sistemas de gestión. Si la política de cohesión quiere contribuir verdaderamente a impulsar la I+D+i, tiene que conseguir que la comunidad científica la vea como una aliada, no como un castigo que le viene encima a alguien que ha obtenido financiación FEDER para su proyecto.

4.2. *La innovación y el apoyo a las empresas*

Como ya dijimos, las ayudas a empresas se rigen por la normativa sobre competencia y, por tanto, están sometidas a las condiciones que dicha regulación establece.

De un lado, la propuesta de «Directrices de ayudas de finalidad regional» para el período 2014-2020, que aún no se ha presentado oficialmente, insiste en permitir, con carácter general, ayudas exclusivamente para pymes. La única excepción que parece que se va admitiendo la constituyen las regiones menos desarrolladas y las ultraperiféricas, en las que se permitirían también las ayudas a grandes empresas. En el caso de España, estas regiones serían Extremadura y Canarias, justamente las regiones que no cuentan con grandes empresas. Esta restricción puede entrañar un gran riesgo porque podría conducir a la deslocalización de las grandes empresas instaladas en España no ya fuera del país, sino fuera del territorio UE, al encontrar allí incentivos y ayudas a la producción que aquí se les niega.

Por otra parte, el futuro mapa de ayudas que regulan, en parte, esas mismas directrices fija unos

techos muy bajos para el próximo período. Este mapa lo fija la DG Competencia y parece que se está intentando establecer cierta coordinación con la regulación de los Fondos Estructurales en lo que se refiere a ayudas a empresas. La propuesta inicial, aún en ciernes, plantearía para las regiones con un PIB inferior al 75 por 100 de la media de la UE y las ultraperiféricas (en nuestro caso Extremadura y Canarias) una intensidad máxima de ayudas del 25, 35 y 45 por 100 respectivamente para grandes, medianas y pequeñas empresas. El resto de regiones que se pudieran incluir en el mapa de ayudas serían aquellas que tuvieran un PIB inferior al 90 por 100 de la UE y/o una tasa de paro superior al 115 por 100 de la media de la UE. Para estas regiones, el tipo máximo de ayudas propuesto hasta ahora sería del 20 o 25 por 100 y 30 o 35 por 100 para las medianas y las pequeñas empresas, respectivamente. No se permitirían las ayudas a grandes empresas.

Hay que tener en cuenta que la cuantía máxima de la ayuda que se puede conceder a cualquier empresa (12) vendrá dada por el porcentaje máximo que se establezca en el mapa de ayudas, que no toda la inversión es financiable, que muchas regiones están excluidas de este mapa y que, por tanto, no podrán dar ayudas a la inversión con carácter general. Sólo podrán otorgar ayudas a empresas en el ámbito de la I+D+i y ayudas de mínimos.

Añadamos a todo ello un sistema de gestión en el que el retorno de los fondos se liga al cumplimiento de los indicadores recogidos en el «*performance Framework*» (13), con unos indicadores anunciados hasta ahora por la Comisión del tipo de «número de productos nuevos crea-

dos». La sensación que da es que este sistema de ayudas no está pensado para un tejido de pymes como el español, que es fundamentalmente de servicios y puede innovar cada cierto tiempo en el «cómo» (mucho más difícil de medir por su intangibilidad) pero no tanto en el «qué». Este diseño parece inspirado en la pyme industrial del norte de Europa.

Si unimos todos estos factores, España podría encontrarse con un importante volumen de fondos disponibles para ayudas a empresas que resulte imposible de gestionar. La razón es que se tratará de microsubvenciones con una elevada carga burocrática y muy difíciles de absorber por falta de demanda, salvo que nos encontremos ya en un contexto de crecimiento económico. Lo que las empresas necesitan hasta ese momento es sobrevivir, no crear nuevos productos ni ampliar su red. Y las ayudas irán vinculadas a la creación de nuevos productos y a nuevas inversiones. Por tanto, de nada servirá poner las ayudas a su disposición si el contexto económico no estimula la demanda y les incita a expandirse.

III. CONCLUSIONES

En el caso específico de España, la única región «menos desarrollada» que quedará en el período 2014-2020 será Extremadura. Por ello, el grueso de los fondos estructurales de dicho período estará centrado en las prioridades ya mencionadas: I+D+i, competitividad de la pyme y eficiencia energética y energía renovable. Esta concentración temática, a nuestro juicio excesiva, puede plantear problemas de absorción en el próximo período, máxime en un contexto de auste-

ridad presupuestaria que estará aún vigente, al menos, en una parte del mismo. Todo ello, junto con la posibilidad de que España pase a ser contribuyente neto o que, en el mejor de los supuestos, el saldo sea neutral, debería llevarnos a reflexionar responsablemente acerca de qué tipo de medidas nos interesaría cofinanciar en el futuro, estableciendo como criterio su capacidad de impulsar el crecimiento económico.

Pero para ello es fundamental que, a diferencia de la propuesta actual, los Reglamentos de la futura política de cohesión que se aprueben recojan una flexibilidad mucho mayor en la concentración temática. La propuesta de la Comisión que se está negociando es muy rígida, especialmente en un contexto económico tan complejo como el actual (14). No parece que la solución para el desarrollo de las regiones de Europa pueda ser fácilmente que todas se conviertan en un Silicon Valley. Para ello haría falta previamente que contaran, como mínimo, con unos condiciones de producción suficientes a tal fin. Algo que no sucede por ahora en la mayoría de ellas.

Por tanto, las soluciones deben ser diseñadas a medida y de manera mucho más ajustada al terreno, algo a lo que la UE frecuentemente se resiste. Y las soluciones a medida deben tener en cuenta que, a veces, para que esas condiciones de producción suficientes se den y esas políticas innovadoras tengan éxito, hacen falta reformas sociales y estructurales previas, que los Fondos Comunitarios no financian. Y en un contexto de austeridad presupuestaria, desgraciadamente, todo no se podrá financiar. Basta con ver los cuadros que hemos ido comentando hasta el mo-

mento para darse cuenta de que ni siquiera las regiones hasta ahora más prósperas pueden seguir invirtiendo indefinidamente en lo mismo y, en algunos casos, tampoco pueden, de repente, desarrollar artificialmente una demanda que hasta ahora no ha existido.

Y esto no significa, a nuestro juicio, que haga falta menos Europa o que esto justifique que los Estados organicen el desarrollo regional y económico por su cuenta, al margen de la UE. Más bien al contrario, hace falta una Europa que huya de patrones y eslóganes y dé respuesta a aquello que se necesita. Y esto implica que no se pueden defender seriamente soluciones comunes para todos, bajo la premisa de que es la única manera de hacer comparaciones entre países y regiones y de presentar informes de resultados al respecto en el Parlamento Europeo. Si se pretenden medir realidades muy diferentes con indicadores comunes, los resultados conducirán al fracaso de la política de cohesión.

Si Europa quiere, de verdad, utilizar la política de cohesión para impulsar el crecimiento, tiene que ser consciente de las diferentes realidades y poner el énfasis en una gestión flexible por encima del control. Esto no significa, por supuesto, que el control no sea relevante. Lo es más que nunca, en un momento de recursos escasos. Pero el control no puede paralizar la gestión, so pena de paralizar el crecimiento. El control tiene que ser implacable con el fraude pero a la vez tiene que conseguir ser ágil y actuar en favor de la gestión y de la ejecución del presupuesto comunitario. Sin una concepción del control de este tipo, la política de cohesión no puede ayudar a crecer.

Por todo ello, para España, la invocación de este principio de flexibilidad en la futura programación de fondos es esencial. De mantenerse la actual propuesta de la Comisión acerca de los criterios de reparto de la futura política de cohesión, la cuantía que podría corresponderle a España, si bien inferior a la del presente período, no es desdeñable. Pero esta cuantía, con la concentración temática citada y en un contexto de austeridad presupuestaria, puede resultar ineficaz para impulsar nuestro crecimiento económico. Es responsabilidad de España y de la Comisión lograr esa flexibilidad, sobre la base del principio del partenariado que siempre ha regido el desarrollo de la política de cohesión.

NOTAS

(1) Regiones objetivo 1 en el período de programación 2000-2006: Galicia, Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Canarias, Valencia, Murcia, Asturias, Ceuta, Melilla y Cantabria.

(2) Regiones objetivo 2 en el período de programación 2000-2006: País Vasco, Navarra, La Rioja, Madrid, Baleares, Aragón y Cataluña.

(3) El juego de la regla N+2 hace que el año 2008 sea el último para certificar gasto de la programación 2000-2006. El cierre se prolongó hasta junio de 2009.

(4) Ver artículo 87.3 del Tratado constitutivo de la CE, apartados a y c, por los que se autoriza a la Comisión a declarar compatibles con el mercado interior determinadas ayudas de finalidad regional.

(5) Los límites máximos de ayuda o techos constituyen simultáneamente límites máximos de acumulación aplicables al total de la ayuda en caso de intervención concurrente de varios regímenes de ayuda de finalidad regional, independientemente de que procedan de fuentes regionales, nacionales o comunitarias.

(6) Bruselas, 14.3.2012 COM(2011) 615 final/2. Propuesta de *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo* por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico

<p>Común, y por el que se establecen 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.º 1083/2006 del Consejo.</p> <p>Brussels, 29.6.2011 COM(2011) 500 final Part I Communication from The Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Budget for Europe 2020.</p> <p>(7) Tipología de regiones en 2007-2013:</p> <p>Regiones convergencia: Galicia, Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía.</p> <p>Regiones <i>phasing out</i>: Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla.</p> <p>Regiones <i>phasing in</i>: Castilla y León, Valencia y Canarias.</p> <p>Regiones competitividad: Madrid, Cataluña, Aragón, País Vasco, Navarra, Baleares, Cantabria y La Rioja.</p> <p>(8) Informe de seguimiento estratégico del MENR 2009. UAFSE. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.</p>	<p>(9) El FSE 2007-2013 son 8.057.328.822 de euros.</p> <p>(10) Véase CABALLERO, M. (2012), «La política de cohesión europea en las nuevas perspectivas financieras 2014-2020. El fin de la política de cohesión tradicional», <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 229 (septiembre-octubre).</p> <p>(11) Según la propuesta de la Comisión y de acuerdo con los últimos datos de PIB regional en Europa disponibles, en España solo quedará Extremadura dentro de la categoría de regiones menos desarrolladas. Castilla-La Mancha y Andalucía entrarán dentro de la categoría de regiones en transición y el resto de regiones serán «más desarrolladas». No obstante y según dicha propuesta, Castilla-La Mancha, Andalucía y Galicia, por ser regiones convergencia en el presente período 2007-2013, disfrutarán de una red de seguridad de dos tercios de lo que recibían en el mismo por Fondos Estructurales.</p> <p>(12) Salvo excepciones en el régimen especial de la I+D.</p> <p>(13) Véase CABALLERO, M. (2012), «La política de cohesión europea en las nuevas perspectivas financieras 2014-2020. El fin de la</p>	<p>política de cohesión tradicional», <i>Cuadernos de Información Económica</i>, 229 (septiembre-octubre).</p> <p>(14) El margen de decisión que permite la propuesta de futuros Reglamentos que se está negociando es, en el momento de escribir estas páginas, muy estrecho. No obstante, se está intentando introducir cierta flexibilidad durante el proceso de negociación de los Reglamentos, por petición de la mayoría de los Estados miembros, especialmente de los que pueden recibir una importante dotación por política de cohesión en el nuevo Marco Financiero Plurianual 2014-2020. Véase Bruselas, 14/3/2012 COM (2011) 615 final/2. Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen 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.º 1083/2006 del Consejo.</p>
---	---	---