

Difuminando las fronteras en la UE: la evolución desde la cohesión económica y social a la cooperación territorial europea

Europar Batasuneko mugak lausotzea: kohesio ekonomiko eta sozialetik europako lurraldeen kooperaziorako bilakaera

Blurring the borders in the EU: the evolution from economic and social cohesion to european territorial cooperation

Alicia Chicharro Lázaro*

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad Pública de Navarra

RESUMEN: El presente trabajo aborda el desarrollo de la cohesión en la Unión Europea. La constatación de desigualdades entre distintas regiones europeas hizo que, desde los primeros años del proyecto de integración, se hiciese notar la necesidad de una política encaminada a disminuir las diferencias. Así surgió la política de cohesión económica y social, cuyo último eslabón lo constituye la actual cooperación territorial europea, gracias a la cual se busca solucionar problemas transfronterizos y desarrollar de forma conjunta el potencial de los distintos territorios.

PALABRAS CLAVE: Cohesión económica y social. Cooperación territorial europea. Regiones transfronterizas. Fondos estructurales.

LABURPENA: Lan honek Europar Batasuneko kohesioaren garapenari heltzen dio. Europako eskualdeen arteko desparekotasunak ikusi zirenean, integrazio-proiektuaren lehenengo urteetatik, alde horiek murrizteko politika bat abiarazi behar zela sentitu zen. Hala sortu zen kohesio ekonomiko eta sozialeko politika, eta egungo Europako lurralde-kooperazioa da bide horretako azken urratsa, mugaz harandikoa arazoak konpontzea eta lurralde guztien potentziala elkarrekin garatzea izanik politika horren azken xedea.

GAKO-HITZAK: Kohesio ekonomiko eta soziala. Europako lurralde-kooperazioa. Mugaz harandikoa eskualdeak. Egiturazko funtsak.

ABSTRACT: This paper addresses the development of cohesion in the European Union. The recognition of inequalities between different European regions led, from the early years of the integration project, to the need for a policy aimed at reducing differences. That is how the economic and social cohesion policy emerged, whose final cog is the current notion of European territorial cooperation, which seeks to solve cross-border problems and jointly develop the potential of the different territories.

KEYWORDS: Economic and social cohesion. European territorial cooperation. Cross-border regions. Structural funds.

* **Harremanetan jartzeko/Corresponding author:** Alicia Chicharro Lázaro, Universidad Pública de Navarra (UPNA). — alicia.chicharro@unavarra.es — <https://orcid.org/0000-0002-1020-765X>

Nola aipatu/How to cite: Chicharro Lázaro, Alicia (2026). «Difuminando las fronteras en la UE: la evolución desde la cohesión económica y social a la cooperación territorial europea». *Iura Vasconiae. Revista de Derecho histórico y autonómico de Vasconia*, 23, 507-538. (<https://doi.org/10.1387/iura.vasconiae.28328>).

Fecha de recepción/Jasotze-data: 29/04/2025.

Fecha de evaluación/Ebaluazio-data: 30/06/2025.

Fecha de aceptación/Onartze data: 29/07/2025.

ISSN 1699-5376 - eISSN 2530-478X / © UPV/EHU Press



Esta obra está bajo una licencia

Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN. 2.1. Igualdad y solidaridad como principios inspiradores de la política de cohesión. 2.2. La cohesión económica y social en las Comunidades Europeas. 2.3. Instrumentos financieros para la política de cohesión. 2.3.1. Creación de distintos fondos estructurales. 2.3.2. Los fondos estructurales como herramientas de la cohesión económica, social y territorial. 2.3.3. La cohesión como objetivo esencial a financiar. 2.3.4. El Tratado de Lisboa y la financiación de la cohesión.—III. LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA COMO ÚLTIMO DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN. 3.1. Objetivo general de la cooperación territorial europea. 3.2. Regulación de la cooperación territorial europea como parte de la política de cohesión. 3.3. Cooperación territorial europea en el período 2021-2027.—IV. LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA Y EL RETO DE SUPERAR LOS OBSTÁCULOS TRANSFRONTERIZOS. 4.1. Un mecanismo para superar los obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto transfronterizo. 4.2. Modificación de la propuesta hacia un instrumento para el desarrollo y el crecimiento de las regiones fronterizas.—V. A MODO DE CONCLUSIÓN.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema de medidas que ha permitido difuminar las fronteras internas en la Unión Europea (UE) es lo que conocemos con el nombre de política de cohesión. Precisamente, la actual cooperación territorial europea en el marco de la UE es el último eslabón de la política de cohesión desarrollada en Europa durante décadas.

La cohesión no se incluía en los Tratados originarios de las Comunidades Europeas de los años 50. En realidad, fue la constatación de que las desigualdades entre distintas áreas del territorio de las Comunidades no disminuían con la sola acción del mercado, lo que hizo necesaria una política específica para reducirlas.

Si bien no es fácil definir la cohesión, podríamos aventurar una aproximación terminológica apelando a las medidas adoptadas en la práctica para lograrla. Así, la política de cohesión serían el conjunto de actuaciones de las autoridades públicas destinadas a paliar las disparidades entre diferentes regiones y entre diferentes grupos de población en el territorio europeo. Queda patente cómo la noción está íntimamente ligada a la idea de igualdad que caracteriza transversalmente a muchas de las políticas de la Unión.

Para respaldar el conjunto de actuaciones en favor de la cohesión se diseñaron fondos que ayudaran a reducir esas diferencias de desarrollo: una serie de instrumentos económicos con los que subvencionar proyectos dirigidos a la convergencia entre territorios.

Desde estos primeros pasos las medidas de la política de cohesión van a afectar al territorio de Vasconia. Si bien Hegoalde no pertenece al territorio de las Comunidades Europeas en ese momento y, por tanto, ni Euskadi ni Navarra van a tener una afectación ni directa ni indirecta, Iparralde sí estará entre las áreas a las que llegarán los fondos, al pertenecer a una región periférica (Aquitania entonces) situada en la frontera meridional del territorio comunitario.

La política de cohesión que se había desarrollado *de facto* encontró su plasmación *de iure* en la primera revisión de los tratados originarios, operada en el Acta Única Europea de 1986. Las acciones desarrolladas gracias a la base jurídica ofrecida por este texto legal, ya van a afectar a todos los territorios de Vasconia, porque cuando entra en vigor el Acta en 1987, España se ha convertido en Estado miembro de las Comunidades Europeas.

Posteriormente, el Tratado de Maastricht reforzó la cohesión económica y social, pero además adicionalmente se aprobó un Protocolo n.º 28 sobre la cuestión. La cohesión, en este tratado de revisión, se insertó como objetivo destacado de la Unión, esto es, se consideraba una finalidad prioritaria para ayudar a los Estados y a las regiones menos favorecidas.

La mención del objetivo no hubiese servido de nada, sin la correspondiente financiación para lograr la convergencia real. Por ello, asociado al fin apuntado se creó el Fondo de Cohesión, un nuevo instrumento económico que alimentaría los proyectos destinados a reducir las desigualdades territoriales en la Unión. De hecho, el Protocolo n.º 28 reiteraba la convicción de que los fondos estructurales debían seguir desempeñando un papel considerable en la realización de los objetivos de la Unión en el ámbito de la cohesión.

El último desarrollo de la política de cohesión se produjo con el Tratado de Lisboa de 2007, cuando a los adjetivos de «económica y social», se añadió el de «territorial». Esto no quiere decir que la dimensión territorial no estuviese presente en la política de cohesión con anterioridad a esta mención. Sin embargo, a partir de la misma, se observa una evolución clara más centrada en la cooperación entre territorios, sobre todo transfronterizos, de la UE.

Que la cooperación territorial europea formaba parte de la política de cohesión desde mucho antes de la mención en Lisboa, lo corrobora que precisamente aparecía como uno de los objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales que, en este ámbito, pretendían aumentar la cooperación transfronteriza.

Las acciones de cohesión reciben el apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y la cooperación transfronteriza que apoya la colaboración entre regiones de al menos dos Estados miembros diferentes, situadas directamente en las fronteras o adyacentes a ellas, constituye uno de los cuatro capítulos que componen la actual programación 2021-2027. Su objetivo es abordar los retos comunes identificados conjuntamente en las regiones fronte-

rizas y aprovechar el potencial de crecimiento sin explotar en las zonas fronterizas, mejorando al mismo tiempo el proceso de colaboración a efectos del desarrollo armonioso del conjunto de la Unión.

Hoy en día, al incorporar claramente la dimensión territorial, hay que poner en valor el objetivo de la cohesión que apunta a solucionar aquellos problemas que trascienden las fronteras nacionales y requieren una respuesta común. La idea es disponer de un marco de coordinación racionalizado para eliminar eficazmente los obstáculos jurídicos y administrativos, la duplicidad del trabajo y las cargas administrativas innecesarias.

Después de que el primer intento por tener un instrumento europeo que removiera estos obstáculos transfronterizos fracasara en el Consejo, en 2023 la Comisión Europea presentó una nueva propuesta y en torno a ella se logró finalmente un acuerdo entre los dos legisladores europeos. Gracias a dicho consenso, los Estados miembros pueden utilizar la herramienta de facilitación transfronteriza para abordar cuestiones administrativas y jurídicas en las regiones transfronterizas cuando surjan obstáculos.

La cooperación territorial europea reclama cada vez más espacio en la Unión y las posibilidades que abre para las regiones transfronterizas son muy sugestivas. Sin ir más lejos, el territorio transfronterizo de Vasconia tiene un potencial de crecimiento sostenible sin explotar que puede ser aprovechado, teniendo en cuenta la innovación tecnológica y la mejora de procesos. No se debe olvidar que el desarrollo de cualquiera de las áreas transfronterizas de la UE va a repercutir, además, en el progreso armonioso del conjunto de la Unión. El crecimiento económico, el aumento de la competitividad y la mejora en el empleo contribuyen a una Europa más fuerte y desarrollada desde el punto de vista económico, así como la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos de las regiones transfronterizas incide positivamente en una Europa más social y justa.

La colaboración en las zonas que aún pertenecen jurídicamente a distintos Estados, no solo difumina las fronteras, sino que contribuye de manera decisiva a fortalecer los lazos de unión de la ciudadanía europea, apuntalando el proceso de integración iniciado con aquella Declaración pronunciada por Robert Schuman el 9 de mayo de 1950.

II. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

2.1. Igualdad y solidaridad como principios inspiradores de la política de cohesión

Europa es muy diversa. Las diferencias son apreciables tanto a nivel estatal, como regional y local. La UE, lejos de ver esta diversidad como una desventaja, prefiere aprovechar su potencial en beneficio de todo el conjunto de la Unión y lo hace apoyando activamente el desarrollo de las zonas y poblaciones menos prósperas.

Hemos definido la política de cohesión como el conjunto de actuaciones de las autoridades públicas destinadas a paliar las disparidades entre diferentes regiones y entre diferentes grupos de población en el territorio europeo. De hecho, la propia UE afirma que «la cooperación territorial europea es el objetivo de la política de cohesión concebido para solucionar aquellos problemas que trascienden las fronteras nacionales y requieren una solución común, y para desarrollar de forma conjunta el potencial de los distintos territorios»¹.

De este modo se acepta que no se pueden admitir unos desequilibrios tan grandes dentro de las regiones de la Unión, porque los mismos acarrearán la merma de la calidad de vida en las zonas menos desarrolladas, infrautilizando el potencial humano y perdiendo oportunidades económicas que beneficiarían a toda Europa.

Resulta obvio que esta noción está íntimamente ligada a la idea de igualdad que inspira transversalmente un buen número de políticas europeas. La igualdad, en el respeto de la diversidad, orienta las acciones tendentes a paliar las disparidades de renta, ofreciendo oportunidades de crecimiento ligadas al territorio y a los habitantes del mismo.

La consecución de la cohesión, es un objetivo político, por lo que las medidas tendentes a conseguir la eliminación de disparidades o diferencias entre territorios o grupos poblacionales tendrán que ser adoptadas por organismos con capacidad para tomar decisiones económicas, sociales y regionales. En este sentido, es crucial la intervención pública en forma de transferencia de recursos monetarios para la supresión de dichas disparidades o desigualdades.

La política de cohesión es la principal política de inversión de la UE. Basada en la cofinanciación de proyectos, entre los Estados y la Unión, alcanza casi un tercio del presupuesto total de la UE (392.0000 millones para el pe-

¹ PARLAMENTO EUROPEO, Fichas temáticas sobre la Unión Europea — Cooperación territorial europea, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/98/cooperacion-territorial-europea>

riodo entre 2021-2027). Una gran parte de los fondos de la política de cohesión, son destinados a los países con menor desarrollo económico, social y territorial para intentar reducir la gran diferencia de progreso existente entre regiones de la UE. Para las entidades territoriales de la Unión, esta política tiene repercusiones tanto a nivel económico, como social, pues fomenta el incremento de la renta, la creación de empleo, la competitividad económica, el desarrollo sostenible y también el medio ambiente.

La política de cohesión se basa en el principio de solidaridad, gracias al cual se intenta lograr un desarrollo económico y social parejo en todo el territorio de la UE. Se reconoce así la necesidad de establecer como objetivo de la cohesión una solidaridad interna y un apoyo mutuo, para lograr acabar con las grandes disparidades económicas y sociales². Para reforzar la cohesión se precisa auxiliar económicamente a las regiones menos avanzadas, no solo subvencionando políticas públicas sino también apoyando de manera efectiva el tejido privado.

Para lograrlo se necesita utilizar indicadores concretos y cuantificables que muestren qué zonas o regiones se ven más necesitadas de forma objetiva y concentrar en ellas la acción de la cohesión.

La solidaridad se concreta en la práctica en el establecimiento de los denominados Fondos Estructurales, primero, y del Fondo de Cohesión propiamente dicho, después, instrumentos todos ellos destinados a proyectos enfocados en la disminución de las desigualdades en la UE. En definitiva, se utiliza el presupuesto europeo para aplicar la solidaridad, bajo el control y la supervisión de la Comisión Europea. Con la cohesión se pretende conseguir que esas regiones menos favorecidas eleven su Producto Interior Bruto, incrementen su competitividad y sus niveles de empleo, y todo ello se traduzca en una convergencia de rentas en el conjunto del territorio de la Unión.

Desde una perspectiva social, esta política se centra en ofrecer condiciones de vida y oportunidades iguales a todos los habitantes de la UE, independientemente de donde residan. Así, la solidaridad en la cohesión social exige la necesidad de disminuir las desigualdades a la hora de acceder al empleo, a la formación, a la vivienda, a la asistencia sanitaria y a disfrutar de un medio ambiente sano y sin peligros para la salud.

Gracias a ello, van a surgir oportunidades de desarrollo en áreas alejadas de los centros de decisión de los Estados miembros pero que, sin embargo, revelan un potencial de crecimiento nada desdeñable al estar conecta-

² Como afirma Giliotti, „Die Regionalpolitik ist in-unserer heutigen Lage eines der nötigen Heilmittel. Aber es wirkt nicht in kleinen Dosen. Die Gemeinschaft muß sich zu einem großen Akt der Solidarität durchringen, und dazu gehören auch Opfer”; GIOLITTI, Antonio, *Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, Raumforschung und Raumordnung*, 1-2 (1983), p. 14.

das con regiones bajo la soberanía de otros Estados miembros con las mismas características.

2.2. La cohesión económica y social en las Comunidades Europeas

Como hemos indicado, desde los inicios del proceso de integración europea, las diferencias económicas y sociales entre distintas áreas geográficas de la Unión hicieron necesaria una política de cohesión que contribuyese a un desarrollo más uniforme para todo el territorio de la UE³.

Sin embargo, en los tratados originarios de los 50 no se establecían disposiciones tendentes a apoyar de manera directa o positiva a las regiones menos avanzadas para reducir esas diferencias⁴. Al no existir base jurídica específica, se utilizó —como en otros tantos casos— la base genérica del artículo 235 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE), para adoptar las medidas necesarias con el fin de lograr objetivos comunitarios. Uno de esos objetivos era «reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas»⁵.

En realidad, la política de cohesión se regula por primera vez en el Acta Única Europea de 1986. Esta primera reforma de los tratados originarios reconoce la necesidad de enmendar los desequilibrios regionales y admite la insuficiencia de los instrumentos utilizados por el mercado para reducir esa asimetría al interno del territorio de las Comunidades. La intención de reforzar el mercado único entre los Estados miembros conlleva poner el foco en la política de cohesión, para disminuir las desigualdades regionales que la propia consecución de ese mercado puede originar⁶.

El texto de revisión añade al TCEE un Título V que incluye varias disposiciones nuevas (desde el artículo 130 A al 130 E). La política de cohesión económica y social se inserta como objetivo de las Comunidades, lo que permite la creación de los fondos estructurales.

³ PRATE, Alain, *Marché commun et politique régionale*, *Revue d'économie politique*, 74-1 (1964), pp. 169-191.

⁴ PORRO, Giuseppe, *I fondamenti della politica regionale nel trattato istituyente la CEE*, *Cronache economiche*, 7-8 (1975), p. 57.

⁵ Preámbulo del Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957.

⁶ Véase ALBRECHT, Wilma, FABER, Paul, *Regionalpolitik in der EG: Zur Tätigkeit des Europäischen Regionalfonds und des Ausschusses für Regionalpolitik. Ein Zwischen-Bericht*, *Politische Vierteljahresschrift*, 24-2 (1983), pp. 203-217.

Así, el artículo 130 A establecía que: «A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, esta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas».

El artículo 130 D del Acta Única Europea apuntó los instrumentos para conseguir todos estos objetivos: «Desde la entrada en vigor del Acta Única Europea, la Comisión presentará al Consejo una propuesta global encaminada a introducir en la estructura y en las normas de funcionamiento de los Fondos existentes con finalidad estructural las modificaciones que fueren necesarias para precisar y racionalizar sus funciones, a fin de contribuir a la consecución de los objetivos enunciados en los artículos 130A y 130C, así como a mejorar su eficacia y a coordinar entre sí sus intervenciones y con las de los instrumentos financieros existentes».

En resumen, en el Acta Única Europea, la cohesión económica y social se establecía como una actuación para afrontar las repercusiones negativas que pudiera producir la implantación de un mercado único en el seno de las Comunidades⁷.

En el Tratado de la Unión Europea (TUE), adoptado en Maastricht en 1992, la cohesión se plantea de nuevo como uno de los objetivos primordiales, con el fin de superar las dificultades a las que se enfrentaban los Estados y regiones menos prósperas.

Esta revisión pretendía hacer más transparente la política de cohesión y, por ello, el artículo 130 B del TUE exigía que la política de cohesión se tendría que someter a evaluaciones periódicas. A partir de este momento, la Comisión Europea es la encargada de presentar, cada tres años, informes al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los progresos en materia de cohesión y sobre los medios a través de los cuales se han logrado esos avances; se trata de una función de información continua con el fin de fiscalizar la efectividad de los fondos estructurales para alcanzar los objetivos de la cohesión.

El Tratado de Maastricht reitera la importancia de los Fondos estructurales (FEDER, FSE y FEOGA) para conseguir los objetivos que se citan en el artículo 130 A, cuyo tenor modifica ligeramente en el sentido de que la propuesta de la Comunidad irá encaminada a «reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales».

⁷ Véase ARMSTRONG, Harvey, *The Reform of the European Community Regional Policy*, *Journal of Common Market Studies*, 23-4 (1985), pp. 319-343.

Para ello se crea un instrumento de financiación específico para la política de cohesión económica y social, cuya denominación no da lugar a dudas, ya que se le da el nombre de Fondo de Cohesión (FC). La finalidad de este Fondo es ayudar económicamente a los Estados menos avanzados de la UE para financiar proyectos de infraestructuras de transporte, planes de educación, programas de salud y acciones para la protección del medio ambiente. Igualmente, la revisión operada en Maastricht pone el foco en los problemas que enfrentan las regiones más pobres que, en muchos casos, se encuentran en áreas transfronterizas dentro del mapa interno de la UE.

El Tratado de Maastricht también incorpora un Protocolo, hoy el número 28, sobre la cohesión económica, social y territorial, anexo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de la Comunidad Europea. Este instrumento reafirma que el fomento de la cohesión económica y social es vital para el pleno desarrollo y el éxito continuado del proceso de integración. Igualmente se pone de relieve la convicción de que los fondos estructurales deben seguir desempeñando un papel considerable en la realización de los objetivos europeos en el ámbito de la cohesión.

El Tratado de Ámsterdam (1997) confirmó la importancia de la cohesión e incluyó un título sobre el empleo que destaca la necesidad de actuar conjuntamente para reducir el paro.

A partir del Tratado de Lisboa en 2007 y su entrada en vigor en 2009, el elemento territorial aparece explícitamente como un adjetivo de la política de cohesión. El Título XVIII del Tratado de Funcionamiento de la Unión se dedica a la cohesión económica, social y territorial. Sus disposiciones proporcionan la base jurídica para consolidar y desarrollar más la acción de la Unión en este ámbito, incluida la posibilidad de crear un nuevo fondo.

3.1. Instrumentos financieros para la política de cohesión

3.1.1. Creación de distintos fondos estructurales

El Tratado de Roma de 1957 por el que se instituyó la Comunidad Económica Europea puso en funcionamiento el Fondo Social Europeo (FSE) para apoyar la política social y agrícola. La base jurídica para su adopción fue el artículo 123 TCEE y respondía al objetivo de mejorar el empleo y ayudar así a aumentar el nivel de vida en la Comunidad. Igualmente, el FSE pretendía facilitar la movilidad geográfica de los trabajadores y acrecentar el acceso al trabajo para los ciudadanos europeos. Sin embargo, el impacto de estos objetivos sobre el desarrollo regional en Europa fue muy exiguo⁸.

⁸ Sobre el reducido alcance del FSE, en la perspectiva regional, véase RIBAS, Jacques-Jean, *Les aspects sociaux de la politique régionale de la Communauté*, *Revue du Marché Commun*, 95 (1966), p. 740.

Unos años después, en 1962, se establece un nuevo instrumento financiero, el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Este fondo se crea en virtud del artículo 39 TCEE, disposición consagrada a los objetivos de la política agrícola que consistían en «garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura». De nuevo aquí no cabe más que señalar el escaso efecto real que el apoyo económico de este fondo pudo tener sobre el progreso de los territorios menos avanzados de la Comunidad⁹.

En 1975 se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), cuyo objetivo se basaba en subsanar los desequilibrios y desigualdades regionales que existían en la Comunidad. El principal motivo de la creación del FEDER fue que esas asimetrías se estaban convirtiendo en grandes obstáculos para conseguir un mercado común¹⁰.

Recordemos que los tratados originarios no habían previsto disposiciones para reducir las desigualdades entre distintas áreas geográficas del territorio comunitario. Por ello, la adopción de los primeros instrumentos de financiación tuvo que tomar la base jurídica genérica del artículo 235 TCEE, que estaba pensada para cuando una acción de la Comunidad resultase necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el Tratado hubiera previsto los poderes de acción necesarios al respecto. En esos casos, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adopta las disposiciones pertinentes (actual artículo 352 TFUE)¹¹.

La primera ampliación de las Comunidades, que se produce en 1973¹², empezó a poner de manifiesto la necesidad de disponer de ayudas económi-

⁹ Con los años, los distintos fondos se irán ajustando también a los objetivos de la política de cohesión previstos para cada periodo de programación; véase TIÓ SARALEGUI, Carlos, La reforma del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), *Revista de Instituciones Europeas*, 16-2 (1989), pp. 379-399.

¹⁰ ROMUS, Paul, La création du Fonds Européen de Développement Regional: debut de la politique régionale européenne, *Revue du Marché Commun*, 184 (1975), p. 149; ELIZALDE, José, La reforma del FEDER: principios de una auténtica política regional comunitaria, *Revista de Instituciones Europeas*, 12-1 (1985), p. 93. Véase también MELCHIOR, Michel, Aspects juridiques de la politique régionale de la Communauté, in *L'Europe et les régions. Actes du 7.º Colloque de l'Institut d'Etudes Juridiques Européennes sur les Communautés européennes* (Liège, 7-9 novembre 1974), La Haye, Martinus Nijhoff, 1975, pp. 23-126.

¹¹ LEANZA, Umberto, Il ricorso all'art.235 del Trattato CEE in materia di politica regionale comunitaria, in *Saggi di diritto delle Comunità europee*, Napoli: Giannini Editore, 1982, p. 410.

¹² Las Comunidades Europeas acogen a tres nuevos Estados —Reino Unido, Irlanda y Dinamarca—, que se suman a los seis originarios.

cas para intentar equilibrar las diferencias que padecían los Estados¹³. Sin embargo, la eficacia del FEDER se veía muy limitada por su propio Reglamento: su aplicación se encuadraba —o más bien se aprisionaba— dentro de la política regional de los Estados miembros y su acción se limitaba a proyectos de inversión en infraestructuras o empresas¹⁴.

Durante el periodo de 1981 y 1986 con la adhesión de Grecia, España y Portugal a la UE las diferencias entre los Estados miembros se intensifican. En 1988 la Comisión Europea decidió aumentar el presupuesto dirigido a la política de cohesión. En junio de ese mismo año, el Consejo elaboró el primer Reglamento que integra los fondos estructurales¹⁵. La norma va a suponer un cambio de perspectiva de la cohesión, pues se decide concentrarse en regiones y zonas más necesitadas y atrasadas, se prevé la elaboración de planes plurianuales y se implica a los socios locales y regionales¹⁶.

En 1985 se crearon los Programas Integrados Mediterráneos (PIM)¹⁷. La razón para su establecimiento fue proporcionar ayuda al área mediterránea, que entonces estaba formada por las regiones de Francia, Italia y Grecia. Los PIM consistían en acciones plurianuales coherentes entre sí y con las políticas comunes, con el fin de mejorar los sistemas socioeconómicos de esas regiones. Esta finalidad se traducía en inversiones en el sector productivo, la realización de proyectos de infraestructuras y un mejor uso de los recursos humanos. Las acciones se referirán a diferentes sectores de la actividad económica: agricul-

¹³ Véase CARCELÉN, José Miguel, Hacia una política regional común en el marco de la CEE, *Revista de Instituciones Europeas*, 10-2 (1983), pp. 475-496.

¹⁴ Regulation (EEC) No 724/75 of the Council of 18 March 1975 establishing a European Regional Development Fund, JO L 73, 21.3.1975. Véase DE WITTE, Bruno, The Reform of the European Regional Development Fund, *Common Market Law Review*, 23 (1986), pp. 419-440.

¹⁵ Reglamento (CEE) n.º 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes, DO L 185, 15.7.1988.

¹⁶ El total del presupuesto de los fondos estructurales fue de 69.000 millones de euros. Esto supone un 25% del Presupuesto total de la UE y un 0.3% del PIB total de la UE. En esta época se produce un incremento del PIB del 3% en las regiones menos prósperas, denominadas Objetivo 1, respecto de la media de la UE; COMISIÓN EUROPEA, Panorama 64 - Política de Cohesión: 30 años invirtiendo en el futuro de las regiones europeas, 2018, p. 42. Véase también LANDABURU ILLARRAMENDI, Eneko, Política regional comunitaria y cohesión económica y social: el valor añadido de la solidaridad europea, *Situación: revista de coyuntura económica*, 1 (1995), pp. 61-71.

¹⁷ Reglamento (CEE) n.º 2088/85 del Consejo, de 23 de julio de 1985, relativo a los Programas integrados mediterráneos, DO L 197, 27.7.1985. Véase al respecto, CORONADO GUERRERO, Daniel, *La política regional de la Unión Europea: una evaluación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en Andalucía*, Cádiz: Universidad de Cádiz, 1997, p. 97.

tura, pesca, industrias agroalimentarias, energía, artesanado, empresas y servicios, incluido el turismo¹⁸.

3.1.2. *Los fondos estructurales como herramientas de la cohesión económica, social y territorial*

Los fondos estructurales se crearon en 1988 para lograr tres finalidades precisas: en primer lugar, desarrollar una buena coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros; en segundo lugar, trascender el área territorial para repercutir en las restantes políticas comunitarias; y, por último, intervenir con medios financieros en las regiones¹⁹.

Junto al establecimiento de estos objetivos, también se fijan qué fondos financian o cofinancian cada uno de los objetivos, los criterios para determinar a qué territorios se van a dirigir esos fondos y, por último, las regiones concretas a los que se aplicarían. Está claro que en los diferentes periodos de programación la política de cohesión tiene objetivos o prioridades diferentes, pero generalmente están encaminados a tres finalidades básicas: desarrollo, ayudando a las regiones menos avanzadas; competitividad, poniendo énfasis en las zonas industriales; y empleo, fomentando la creación de puestos de trabajo.

De este modo se puede decir que los objetivos primarios de los fondos estructurales son:

- Propósitos de convergencia: la finalidad consiste en estimular el crecimiento de las regiones y Estados menos favorecidos para que sus niveles de renta se aproximen al de la media europea. Los principales instrumentos de financiación para conseguir estos objetivos fueron el FEDER, el FSE y el FC.
- Proyectos de competitividad y empleo: estos se afanan en impulsar un cambio económico, mediante programas de desarrollo y una apuesta decidida por la innovación. Se busca aumentar la competitividad y

¹⁸ Como subraya Bourgeau, los PIM constituirán la primera aplicación a gran escala del enfoque integrado, que había sido ya objeto de algunas tentativas en el ámbito de las estructuras agrícolas; BOURGEAU, Henri, Programmes Méditerranéens Intégrés: un défi pour la Communauté, *Revue du Marché Commun*, 270 (1983), p. 454. Véase también BLASCO, Jerónimo, Los Programas Mediterráneos Integrados: una respuesta a la Europa del Sur, *Revista de Instituciones Europeas*, 1 (1985), pp. 109-136 y DE WITTE, Bruno, The Integrated Mediterranean Programmes in the Context of Community Regional Policy, *EUI Working Papers Law*, 8 (1990), pp. 1-38. En cuanto a la puesta en práctica y evaluación de los PIM, véase YANNOPOULOS, George, The Management of Trade-Induced Structural Adjustment: An Evaluation of the EC's Integrated Mediterranean Programmes, *Journal of Common Market Studies*, XXVII-4 (1989), pp. 283-301.

¹⁹ SALVEMINI, Cosmo, *Europa: Problemi giuridici, economici e finanziari*, Milano: Giuffrè, 1983, p. 60.

el atractivo de las regiones, así como un incremento de los puestos de trabajo disponibles a través del fomento del emprendimiento y la creación de empresas, sin olvidar la protección del medio ambiente. También se plantea una mejora del capital humano, es decir, una adaptación de la mano de obra con el fin de conseguir empleos más cualificados. El FEDER y el FSE son los fondos que principalmente financian estos objetivos.

- Impulso de la cooperación territorial en la UE: se trata de conseguir un desarrollo equitativo y equilibrado en todo el territorio de la UE, mejorando la cooperación transfronteriza mediante iniciativas locales y regionales, y fortaleciendo la cooperación transnacional y la cooperación interregional por medio de actuaciones ligadas a lograr a las prioridades establecidas por la Unión²⁰. El FEDER se ocupa de financiar el objetivo de cooperación territorial.

3.1.3. *La cohesión como objetivo esencial a financiar*

Un momento crucial en el desarrollo de la política de cohesión fue la aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE) en 1992. La cohesión, en este tratado, se insertaba como objetivo destacado de la UE, esto es, se trataba de una finalidad primordial para ayudar a los Estados y a las regiones menos prósperas²¹. La mención del objetivo no hubiese servido de nada, sin la correspondiente financiación para conseguir la convergencia real. Como hemos señalado, asociado al objetivo apuntado se creaba el Fondo de Cohesión, un nuevo instrumento de financiación para alimentar los proyectos destinados a reducir las desigualdades territoriales en la Unión²². Este fondo empezó a funcionar con un Reglamento provisional en abril de 1993, aprobándose el definitivo el 16 de mayo de 1994²³.

²⁰ PEÑA VÁZQUEZ, Rocío, BONNET ESCUELA, Marcel, El nuevo marco de actuación de la unión europea en materia de cohesión económica y social para el período 2007-2013, *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Laguna*, 24 (2007), pp. 43-58.

²¹ Grandes sectores de la doctrina europeísta abogaban por una mayor supranacionalidad de la política regional dado el agravamiento de los desequilibrios regionales; véanse, entre otros, FLORENSA PALAU, Senén, La política regional de la CEE: fundamentos e instrumentación, *Revista de Estudios Internacionales*, 7-2 (1986), pp. 501-541; GIOLITTI, Antonio, Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, *Raumforschung und Raumordnung*, 1-2 (1983), pp. 9-14; HUDSON, Ray, LEWIS, Jim (eds.), *Regional Planning in Europe*, London: Plon, 1982.

²² VAN GINDERACHTER, Jean, La réforme des Fonds structurels, *Revue du Marché Commun*, 327 (1989), p 272.

²³ Reglamento (CEE) n.º 792/93 del Consejo, de 30 de marzo de 1993, por el que se establece un instrumento financiero de cohesión, DO L 79, 1.4.1993 y Reglamento (CE) n.º 1164/94

En el periodo 1994-1999, se pretende consolidar los logros alcanzados, duplicando los recursos anuales dedicados a la financiación de los proyectos. El aumento es tal que supone una tercera parte del presupuesto de la UE. Este nuevo periodo también se caracteriza por la ampliación de la Unión ya que, a partir del 1 de enero de 1995, Austria, Finlandia y Suecia se convierten en Estados miembros. En esa época Finlandia y Suecia tenían áreas con una densidad de población muy baja, por lo que se añade un nuevo objetivo²⁴, destinado a ofrecer ayudas a los territorios más despoblados de los nuevos países integrantes en la UE²⁵.

Para la siguiente planificación plurianual, el Consejo Europeo decidió ampliar el presupuesto dedicado a la política de cohesión de los quince Estados que formaban parte de la UE en ese momento, a la vez que asignaba una cantidad adicional para los nuevos países que se iban a adherir durante este ciclo.

En este periodo 2000-2006, se invirtió en la política de cohesión de nuevo un tercio del presupuesto de la Unión²⁶. Además, en el año 2004 se produce la ampliación más numerosa que ha tenido la UE en toda su historia con la adhesión de diez nuevos países. Esto supuso un crecimiento de la población total de la Unión del 20%, aunque el PIB solo aumentó un 5%. Con estas incorporaciones las desigualdades regionales se hicieron mucho más patentes y se incrementaron en gran medida las diferencias en materia de empleo e ingresos económicos, por lo que las necesidades de inversión se desplazan hacia los países recién incorporados²⁷. La significativa transformación de la configura-

del Consejo, de 16 de mayo de 1994, por el que se crea el Fondo de Cohesión, DO L 130, 25.5.1994.

²⁴ El nuevo objetivo 6 se crea en 1995 con motivo de la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia, y se destina a las regiones con una densidad de población muy baja; sólo algunas regiones de Suecia y Finlandia cumplen este requisito. Véase CORREA, María Dolores, MANZANEDO, Juan, *Política Regional Española y Europea*, Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda, Documento de Trabajo SGFCC-98012, 1998, p. 17.

²⁵ Este periodo también se caracteriza por un mayor apoyo económico de la UE ya que el presupuesto total de los fondos estructurales y de cohesión fueron de 168.000 millones de euros, lo que equivale a una tercera parte del presupuesto total de la UE y un 0,4% del PIB de la UE; GARRIDO YSERTE, Rubén, MANCHA NAVARRO, Tomás, CUADRADO ROURA, Juan Ramón, *La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea: veinte años de avance y un futuro nuevo*, *Investigaciones Regionales*, 10 (2007), pp. 239-266.

²⁶ Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los fondos estructurales, DO L 161, 26.6.1999 y Reglamento (CE) n.º 1264/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1164/94 por el que se crea el Fondo de Cohesión, DO L 161, 26.6.1999.

²⁷ GARCÍA NICOLÁS, Cristina, MURILLO GARCÍA, Encarnación, *Del principio de convergencia al principio de competitividad: los territorios de la Unión Europea*, *EQUALITAS Working Paper*, 43 (2016), p. 4.

ción territorial de la UE iba a demandar cambios en el modelo de programación²⁸. Pero con estos acontecimientos se pudo observar, una vez más, el imprescindible papel de la política de cohesión, que se concentró en mejorar las infraestructuras y ayudar a la competitividad de las empresas²⁹.

En el periodo de programación 2007-2013, los objetivos de la cohesión se enfocaron en alcanzar un desarrollo económico y social de forma equilibrada, apoyando el crecimiento sostenible de los Estados y de las regiones y fomentando la creación de puestos de trabajo³⁰.

En este periodo se produce otra ampliación en la UE: Bulgaria y Rumania entran en 2007 y la última adhesión, de momento, es la de Croacia en 2013. Todos los nuevos Estados tienen necesidades de apoyo financiero, por lo que hay que prever los recursos presupuestarios necesarios. Así, el Reglamento 1083/2006, en su tercer considerando, hace mención a ello: «Las diferencias económicas, sociales y territoriales, tanto regionales como nacionales, se han acentuado en la Unión Europea ampliada. En consecuencia, es necesario incrementar las acciones a favor de la convergencia, la competitividad y el empleo en toda la Comunidad»³¹.

Este marco plurianual incluye a todas las regiones como posibles beneficiarias de los fondos. Esto se traduce en que todos los Estados de la UE pueden recibir fondos, aunque se potencia la presentación de proyectos por parte de los Estados menos avanzados³². En muchos Estados miembros la financia-

²⁸ GAETA, Francesco, La nouvelle politique régionale européenne mécanismes, acteurs et objectifs d'une réforme complexe, *Revue française d'administration publique*, 111 (2004), pp. 447-459.

²⁹ FERNÁNDEZ PÉREZ, Ana, Principios rectores para el presente sexenio de la política regional y de cohesión europea, *La Ley Unión Europea*, 16 (2014), p. 8.

³⁰ 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.º 1260/1999, DO L 210, 31.7.2006. Se puede consultar todo el dispositivo legislativo del periodo en cuestión en COMISIÓN EUROPEA, *La política de cohesión 2007-2013 – Comentarios y textos oficiales*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2007. Véase también PEÑA VÁZQUEZ, Rocío, BONNET ESCUELA, Marcel, El nuevo marco de actuación de la Unión Europea en materia de cohesión económica y social para el período 2007-2013, *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Laguna*, 24 (2007), pp. 43-58.

³¹ 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.º 1260/1999, DO L 210, 31.7.2006.

³² En esta nueva etapa se produce un gran aumento de la financiación de la UE para la política de cohesión. El presupuesto total de los fondos estructurales y de cohesión fue de 347.000 millones de EUR, de los cuales 278.000 millones destinados a fondos estructurales y 70.000 mi-

ción de la cohesión es la principal fuente de inversión, contribuyendo a alcanzar las metas fijadas en el impulso del crecimiento y el empleo.

3.1.4. *El Tratado de Lisboa y la financiación de la cohesión*

Con la última modificación de los tratados constitutivos operada en Lisboa ya en vigor, para el periodo 2014-2020, se adopta todo el paquete legislativo necesario para la programación plurianual³³. El FEDER se va a dedicar al objetivo de cooperación territorial europea, contribuyendo a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, entre las que debe prestarse especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña. Sobre la base jurídica del artículo 177 TFUE, el reglamento del FEDER se propone apoyar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional en el marco del objetivo de cooperación territorial europea³⁴.

Hoy por hoy, el artículo 177 TFUE proporciona la base jurídica para seguir disponiendo de instrumentos financieros asociados a la política de cohesión. Según esta disposición, «el Parlamento Europeo y el Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, determinarán las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los fondos».

Estos reglamentos incorporan asimismo las normas generales aplicables a los fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes.

lones dirigidos al Fondo de Cohesión, que se centra en el crecimiento económico y en el empleo. Toda la financiación supone un 35,7% del presupuesto total de la UE y un 0,38% de PIB.

³³ Reglamento n.º 1303/2013 del Parlamento y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 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, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) no 1083/2006 del Consejo, DO L 341, 20.12.2013.

³⁴ Reglamento (UE) 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea, DO L 347, 20.12.2013.

Igualmente, el artículo 177 menciona el Fondo de Cohesión, creado con arreglo al mismo procedimiento, que será el que proporcionará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte³⁵. El artículo 178 aclara que los reglamentos de aplicación relativos al Fondo Europeo de Desarrollo Regional serán adoptados por el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. En cuanto al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección Orientación, y al Fondo Social Europeo, seguirán siendo aplicables, respectivamente, las disposiciones de los artículos 43 y 164.

Sobre esta base jurídica, el Reglamento de Disposiciones Comunes (RDC) (UE) 2021/1060 incluye elementos para la implementación de estos fondos a excepción del FEADER³⁶. Para el FEDER y el Fondo de Cohesión existe además un reglamento específico que es el Reglamento (UE) 2021/1058³⁷.

Por su parte, el Protocolo número 28 al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión, reitera la convicción de que los fondos estructurales deben seguir desempeñando un papel considerable en la realización de los objetivos de la Unión en el ámbito de la cohesión.

En dicho Protocolo se acordó que el Fondo de Cohesión aporte contribuciones financieras de la Unión a proyectos en los ámbitos del medio ambiente y de las redes transeuropeas en los Estados miembros que tengan un Producto Nacional Bruto per cápita inferior al 90 % de la media de la Unión y que cuenten con un programa que conduzca al cumplimiento de las condiciones de convergencia económica según lo dispuesto en el artículo 126 TFUE.

³⁵ BARCA, Fabrizio, An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009, p. 4.

³⁶ Se trata de un código normativo para los fondos de la UE, que son los siguientes: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo de Cohesión (FC), Fondo Social Europeo Plus (FSE+), Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI), Fondo de Seguridad Interior (FSI), Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (IGFV). La función del código normativo único es la simplificación de los trámites, tanto para los administradores de los programas como para los beneficiarios. El Manual de Simplificación, creado por la Comisión Europea, concretamente por su Dirección General de Política Regional y Urbana, se va a aplicar a partir del nuevo periodo de programación: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_es.pdf

³⁷ Reglamento (UE) n.º 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión, DO L n.º 231, 30.6.2021.

De igual forma se puso de manifiesto el propósito de conceder un mayor margen de flexibilidad al asignar medios financieros procedentes de los fondos estructurales, al objeto de tener en cuenta necesidades específicas no satisfechas en el marco de la reglamentación actual de los fondos estructurales.

En consonancia con la estrategia de la Unión para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador³⁸, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) deben proporcionar un enfoque más integrado e inclusivo para abordar los problemas locales. Con el fin de reforzar tal enfoque, el apoyo del FEDER en las regiones fronterizas debe coordinarse con el apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Rural (FEADER)³⁹ y del Fondo Europeo Marítimo de Pesca y Acuicultura (FEMPA)⁴⁰ y, en su caso, incluir a las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT) establecidas por el Reglamento (UE) 1302/2013⁴¹, cuando el desarrollo local sea uno de sus objetivos.

Además de los fondos estructurales y el fondo de cohesión existen otros instrumentos financieros que conceden créditos. Estamos hablando de las financiaciones que aporta el Grupo Banco Europeo de Inversiones integrado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI)⁴². El BEI está prestando grandes y crecientes cantidades en favor de las regiones menos favorecidas. Este órgano debe continuar dedicando la mayor parte de sus recursos al fomento de la cohesión económica, social y territorial, según el Protocolo número 28, lo que llevaría a reconsiderar las necesidades de capital del BEI.

³⁸ COMISIÓN EUROPEA, EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, COM/2010/2020 final, 3 de marzo de 2010.

³⁹ Este fondo se centra en dar soluciones a los problemas en las zonas rurales de la UE, ya que estas zonas están en riesgo de despoblación.

⁴⁰ Este fondo se ocupa de materias como la gestión de pesca, el control de su desarrollo, la pesca ilegal, de la acuicultura, etc.

⁴¹ Reglamento (UE) n.º 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1082/2006 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, DO L 347, 20.12.2013.

⁴² La diferencia entre ellos es que el Banco Europeo de Inversiones, no tiene por qué actuar únicamente en el marco de la UE, puede hacerlo fuera de los territorios europeos, siempre y cuando respete lo establecido en los Tratados. Véase ORTIZ-ARCE, Antonio, La política regional de la CEE, *Revista de Estudios Europeos*, 3 (1976), p. 44.

III. LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA COMO ÚLTIMO DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

3.1. Objetivo general de la cooperación territorial europea

El artículo 3 TUE hace referencia, entre otros objetivos, al fomento de la cohesión económica, social y territorial entre los Estados miembros. La cooperación territorial europea es el objetivo de la política de cohesión que persigue solucionar problemas transfronterizos y desarrollar de forma conjunta el potencial de los distintos territorios. Las acciones de cooperación reciben el apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

El equilibrio territorial siempre había estado presente en la política de cohesión económica y social, si bien la denominación no lo incluía. Va a ser a partir de la aprobación del Tratado de Lisboa en 2007 y su entrada en vigor en 2009, cuando el elemento territorial aparezca por primera vez como tercer atributo definitorio de la política de cohesión. Concretamente, el artículo 174 TFUE afirma lo siguiente: «A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial».

La política de cohesión económica, social y territorial se traduce en medidas concretas adoptadas por las instituciones europeas o las autoridades nacionales que, basándose en la idea de solidaridad entre las regiones, pretenden acabar con aquellas disparidades que colocan a unas regiones en desigualdad con respecto a otras, a través de la transferencia de recursos económicos.

Las áreas de atención preferente son los Estados y las regiones que no alcancen un determinado nivel de renta. El último párrafo del artículo 174 TFUE especifica desventajas que tienen que ver con el territorio y, por tanto, con el tercer adjetivo que ahora se le ha dado a la política de cohesión. Esto significa que son zonas con problemáticas propias, como pueden ser las zonas rurales, zonas de montañas, las que padecen desventajas naturales, las de escasa densidad de población, las zonas industriales que se ven afectadas por la crisis y por la reconversión y, como no podría ser de otro modo, también las zonas transfronterizas.

La cooperación transfronteriza debe apoyar a las regiones situadas en las fronteras terrestres o marítimas, abordando los retos comunes como dificultades de acceso, en particular en cuanto a la conectividad y las infraestructuras de transportes, industrias locales en declive, entorno poco propicio a la actividad empresarial, falta de redes entre las administraciones locales y regionales, bajos niveles de investigación e innovación, contaminación del medio ambiente, prevención de riesgos o actitudes negativas hacia ciudadanos de los países vecinos, entre otros. Igualmente, dicha cooperación debe aspirar a ex-

plotar el potencial de crecimiento no aprovechado en las zonas fronterizas, y al mismo tiempo a mejorar el proceso de colaboración a efectos del desarrollo armonioso del conjunto de la Unión.

Desde un punto de vista social, la política se centra especialmente en impulsar las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica de los trabajadores de la UE. Pero la mayor parte de la política de cohesión es de carácter regional, ya que esta engloba un gran número de proyectos y de programas de la cohesión.

La Comisión Europea, en sus informes, establece que los objetivos de la política regional son fomentar la creación de empleo, la competitividad de las empresas, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de los europeos.

Para conseguir llevar a cabo estos objetivos se creó, primero, la Estrategia Europa 2020, que se vinculó con el periodo de programación 2014-2020 para actuar coordinadamente y conseguir alcanzar los objetivos propuestos. Después, el 30 de junio de 2021, la Comisión Europea publicaba el paquete legislativo de la Política de Cohesión para el marco financiero plurianual 2021-2027.

3.2. Regulación de la cooperación territorial europea como parte de la política de cohesión

La regulación específica de la cohesión económica, social y territorial se encuentra en el Título XVIII de la tercera parte, cuyas disposiciones proporcionan la base jurídica para consolidar e impulsar la acción de la Unión en este ámbito. Concretamente, el artículo 177 TFUE apunta a que el Parlamento Europeo y el Consejo, y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, desarrollarán la política de cohesión a través de reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. Esos reglamentos determinarán las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los fondos. Mediante el mismo procedimiento, se determinarán asimismo las normas generales aplicables a los fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes.

La cohesión es un ámbito de competencia compartida de la Unión con los Estados miembros según la enumeración de la letra c) del apartado 2 del artículo 4 TFUE, por lo que se le aplica el principio de subsidiariedad⁴³.

⁴³ MORATA, Francesc, Subsidiariedad, Regiones y Unión Europea, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 35 (2006), pp. 74-94. Véase también CHICHARRO, Alicia, *El principio de subsidia-*

El artículo 177 también abre la posibilidad de creación de un Fondo de Cohesión a través del mismo procedimiento que, como ya hemos señalado, será el que proporcionará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte.

El Protocolo número 28 al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión se hizo eco del anhelo de una mayor flexibilidad en las modalidades de asignación de los fondos estructurales, así como de la pretensión de modular los niveles de participación de la Unión en programas y proyectos en determinados países, teniendo más en cuenta el sistema de recursos propios de los Estados miembros⁴⁴. En este sentido, se acuerda concertar la participación de la Unión en el marco de programas y proyectos de los fondos estructurales, al objeto de prevenir un incremento excesivo de los gastos presupuestarios en los Estados miembros menos prósperos.

Igualmente se destaca la necesidad de vigilar con regularidad el progreso realizado en el camino hacia el logro de la cohesión económica, social y territorial, adoptando todas las medidas que sean necesarias al respecto.

Para el período de programación 2014-2020, y por primera vez en la historia de la política de cohesión europea, se adoptó un Reglamento específico que cubrió las acciones de cooperación territorial europea que recibieron apoyo del FEDER, a través de tres componentes principales: cooperación transfronteriza, cooperación transnacional y cooperación interregional⁴⁵.

Esta práctica se ha mantenido en el período 2021-2027, aunque la programación vigente marca una evolución adicional de la cooperación interregional (Interreg), con una cooperación reforzada con los países socios a través del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) y de Interreg NEXT, y la integración de un capítulo específico para la cooperación entre las regiones ultraperiféricas de la Unión y sus países vecinos⁴⁶.

riedad en la Unión Europea, Pamplona: Aranzadi, 2001.

⁴⁴ KÖLLING, Mario, Territorial cohesion and democracy in the EU, *Política y Sociedad*, 58-1 (2021), pp. 1-23.

⁴⁵ Reglamento (UE) n.º 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea, DO L 347, 20.12.2013.

⁴⁶ Reglamento (UE) n.º 2021/1059 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) que recibe apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de los instrumentos de financiación exterior, DO L 231, 30.6.2021.

3.3. Cooperación territorial europea en el período 2021-2027

En 2021, la Unión inició un nuevo período de programación plurianual. Las normas para la cooperación territorial europea en el período 2021-2027 se establecieron en el Reglamento (UE) 2021/1059 sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Reglamento Interreg)⁴⁷.

Hay que partir del marco general de la programación 2021- 2027, donde la estrategia y los recursos de la política de cohesión se organizan alrededor de cinco objetivos prioritarios:

1. Una Europa más competitiva e inteligente, promoviendo una transformación económica innovadora e inteligente y una conectividad regional a las tecnologías de la información y de las comunicaciones.
2. Una Europa más verde, baja en carbono, en transición hacia una economía climáticamente neutra y resiliente, promoviendo una transición energética limpia y justa, la inversión verde y azul, la economía circular, la mitigación y adaptación al cambio climático, la prevención y gestión de riesgos y la movilidad urbana sostenible.
3. Una Europa más conectada, mejorando la movilidad.
4. Una Europa más social e intuitiva, por medio de la aplicación del pilar europeo de derechos sociales.
5. Una Europa más cercana a los ciudadanos, fomentando el desarrollo integrado y sostenible de todo tipo de territorios e iniciativas sociales.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo de Cohesión y el Fondo de Transición Justa (FTJ) prestarán apoyo a esos 5 objetivos políticos, establecidos en el artículo 5 del Reglamento (UE) 2021/1060⁴⁸.

El Fondo de Transición Justa (FTJ) respaldará el objetivo político, basado en el Acuerdo de París, de hacer posible que las regiones y las personas afronten las repercusiones sociales, laborales, económicas y medioambientales de la

⁴⁷ El presupuesto con el que cuenta la UE para la política de cohesión en el periodo de programación 2021-2027 es de 392.000 millones de euros, casi un tercio del presupuesto total de la Unión. Ficha temática del Parlamento Europeo «Cooperación territorial europea», en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/98/cooperacion-territorial-europea> (última consulta 29.7.2025).

⁴⁸ Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados, DO L 231, 30.6.2021.

transición hacia los objetivos en materia de energía y clima de la Unión para 2030 y una economía climáticamente neutra de la Unión de aquí a 2050⁴⁹.

Todo ello representa una inversión en programas nacionales y regionales, incluidos los destinados a fomentar el crecimiento, el empleo, la integración social y una mejor cooperación⁵⁰.

En el período 2021-2027, los principales objetivos para fomentar la cooperación territorial son reforzar la gobernanza colaborativa y garantizar la seguridad y la protección de Europa. Para lograrlos se dota a la cooperación territorial europea de cuatro componentes (capítulos)⁵¹:

1. La cooperación transfronteriza (capítulo A de Interreg) apoya la cooperación entre regiones NUTS (nomenclatura de unidades territoriales estadísticas) III de al menos dos Estados miembros diferentes situadas directamente en las fronteras o adyacentes a ellas. Su objetivo es abordar los retos comunes identificados conjuntamente en las regiones fronterizas y aprovechar el potencial de crecimiento sin explotar en las zonas fronterizas, mejorando al mismo tiempo el proceso de cooperación a efectos del desarrollo armonioso del conjunto de la Unión.
2. La cooperación transnacional (capítulo B de Interreg) permite la cooperación en territorios transnacionales más grandes o en torno a cuencas marítimas e implica a socios de programas nacionales, regionales y locales de los Estados miembros, y, en algunos programas, también de países no pertenecientes a la Unión (como Islandia y Liechtenstein), países socios de la ampliación y de la política de vecindad y países y territorios de ultramar (PTU), con vistas a lograr un mayor grado de integración territorial. La cooperación transnacional

⁴⁹ El Preámbulo del Reglamento (UE) 2021/1060 explica en su considerando (10) lo siguiente: «Teniendo en cuenta la importancia de combatir el cambio climático, en consonancia con los compromisos de la Unión de aplicar el Acuerdo de París y de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, los Fondos deben contribuir a integrar las acciones por el clima y a que se alcance el objetivo general de destinar el 30 % de los gastos del presupuesto de la Unión a apoyar objetivos climáticos. En ese contexto los Fondos deben apoyar actividades que respeten las normas y prioridades en materia de clima y medio ambiente de la Unión y que no causen un perjuicio significativo a los objetivos medioambientales en el sentido del artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo»; Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088, DO L 198 de 22.6.2020, p. 13.

⁵⁰ HERRERO DE LA FUENTE, Alberto, La cooperación transfronteriza entre regiones europeas: En busca de un instrumento jurídico eficaz, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 13-2 (2007), p. 125.

⁵¹ Ficha temática del Parlamento Europeo «Cooperación territorial europea», en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/98/cooperacion-territorial-europea> (última consulta 29.7.2025).

llevada a cabo por las regiones ultraperiféricas se inscribe en un capítulo aparte. El capítulo B de Interreg apoya una amplia gama de inversiones en proyectos relacionados con la innovación y las transiciones ecológica y digital.

3. La cooperación interregional (capítulo C de Interreg) funciona a nivel paneuropeo y abarca a todos los Estados miembros de la Unión y los Estados socios. Crea redes para desarrollar buenas prácticas y facilitar el intercambio y la transferencia de la experiencia de las regiones de éxito. Es una herramienta para reforzar la cohesión y superar los retos actuales y futuros.
4. La cooperación de las regiones ultraperiféricas (capítulo D de Interreg) tiene por objeto permitir que las regiones ultraperiféricas cooperen con sus países y territorios vecinos de la manera más eficiente y sencilla posible. A tal fin, el Reglamento Interreg ofrece la posibilidad de gestionar tanto los fondos externos como el FEDER con arreglo al mismo conjunto de normas. Por consiguiente, en el marco del capítulo D, pueden ponerse en marcha convocatorias de propuestas para la financiación combinada a través del FEDER y el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional, que es el principal instrumento de la Unión para las asociaciones internacionales en materia de desarrollo sostenible, cambio climático, democracia, gobernanza, derechos humanos, paz y seguridad en los países vecinos de la Unión⁵².

El Reglamento (UE) 2021/1059 también establece una cooperación fuera de la Unión para promover el desarrollo sostenible y las relaciones de buena vecindad entre los Estados miembros y los países candidatos y vecinos, así como entre las regiones ultraperiféricas de la Unión y sus vecinos⁵³.

Los Estados miembros deberán tener en cuenta en sus programas el contenido de su plan nacional de energía y clima y los resultados del proceso que dé lugar a recomendaciones de la Unión sobre dichos planes durante la revisión intermedia, así como las necesidades financieras asignadas a inversiones con bajas emisiones de carbono⁵⁴.

⁵² Ficha temática del Parlamento Europeo «Cooperación territorial europea», en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/98/cooperacion-territorial-europea> (última consulta 29.7.2025).

⁵³ Tras la invasión rusa de Ucrania y en consonancia con las sanciones impuestas a este país por la Unión, la Comisión ha suspendido la cooperación con Rusia y Bielorrusia en el marco de los programas de cooperación transfronteriza del Instrumento Europeo de Vecindad y su participación en los programas Interreg NEXT 2021-2027.

⁵⁴ Los planes nacionales de energía y clima se desarrollan con arreglo al Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gober-

Cabe destacar que la programación 2021-2027 se encarrila hacia el crecimiento inteligente y una economía baja en carbono en todo el territorio de la Unión ya que no se excluye ninguna región, aunque se consigne la preferencia por las áreas más desfavorecidas.

IV. LA COOPERACIÓN TERRITORIAL EUROPEA Y EL RETO DE SUPERAR LOS OBSTÁCULOS TRANSFRONTERIZOS

4.1. Un mecanismo para superar los obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto transfronterizo

Ante la constatación de que las regiones fronterizas por lo general obtienen peores resultados en términos económicos y que el acceso a servicios públicos, como los hospitales y las universidades, es más difícil que en otras áreas dentro de un Estado miembro⁵⁵, en 2018 la Comisión decidió presentar una propuesta de Reglamento sobre un mecanismo transfronterizo europeo para abordar los obstáculos jurídicos y administrativos en los contextos transfronterizos⁵⁶.

En síntesis, la Comisión había previsto un mecanismo voluntario aplicable en las zonas fronterizas de la Unión a fin de facilitar proyectos conjuntos, permitiendo optar por la legislación de cualquiera de los Estados miembros vecinos cuando fuera necesario. En otras palabras, a través de la celebración de un Compromiso Transfronterizo Europeo o una Declaración Transfronteriza Europea, el mecanismo facultaba para aplicar por parte de un determinado Estado miembro, con relación a una región transfronteriza común, las disposiciones legales del Estado miembro vecino cuando la aplicación de sus propias disposiciones legales presentara un obstáculo jurídico a la ejecución de un proyecto conjunto (que podía ser un elemento de infraestructura o cualquier servicio de interés económico general).

Los Estados miembros que optaran por la adopción del mecanismo en virtud del Reglamento propuesto estaban obligados a crear un Punto de coordi-

nanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, DO L 318 de 21.12.2018. Véase Preámbulo del Reglamento (UE) 2021/1060, considerando (17).

⁵⁵ EUROPEAN COMMISSION - DG REGIO, Territories with specific geographical features (2009), *Working Paper*, 2 (2009) y Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE, COM(2017) 534 final, 20 de septiembre de 2017.

⁵⁶ COMISIÓN EUROPEA, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a un mecanismo para superar los obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto transfronterizo, COM/2018/373 final - 2018/0198 (COD), 29 de mayo de 2018.

nación transfronteriza nacional o, en el caso de los Estados federales, Puntos de coordinación transfronteriza regionales. Los actores clave de los Estados miembros a los que se solicitaba la celebración de un Compromiso o una Declaración eran los respectivos Puntos de coordinación transfronteriza nacionales o regionales que servirían de enlace con todas las autoridades competentes en el Estado miembro y con su homólogo o sus homólogos en el Estado miembro vecino.

Aunque el Parlamento aprobó la propuesta de la Comisión, el Consejo no lo hizo. Los Estados miembros plantearon algunas inquietudes que tenían que ver con su carácter voluntario, la carga administrativa que representaba, el reconocimiento de los mecanismos existentes y las implicaciones de Derecho constitucional. En consecuencia, los representantes de los gobiernos en el Consejo decidieron en última instancia detener sus trabajos sobre la propuesta.

Durante los dos años siguientes, la Comisión de Desarrollo Regional intentó que la propuesta no cayese en el olvido. Se afrontaban dos posibles escenarios: el primero apuntaba a que el Consejo reconsiderara su posición respecto a la propuesta de Reglamento, mientras el segundo invitaba a la Comisión a modificar el texto de 2018 dando respuesta a las inquietudes planteadas por los Estados miembros.

Finalmente, en septiembre de 2023, el Parlamento aprobó una Resolución en la que solicitaba a la Comisión que presentara una propuesta modificada para lograr un equilibrio entre los dos colegisladores⁵⁷. Habida cuenta de las tendencias recientes en la movilidad laboral dentro de la Unión y de la necesidad de hacer frente a los retos demográficos, sociales, económicos y medioambientales, el Parlamento considera que la Unión debía redoblar sus esfuerzos para superar los obstáculos transfronterizos. La Resolución pedía un marco de coordinación racionalizado para eliminar eficazmente los obstáculos jurídicos y administrativos, la duplicidad del trabajo y las cargas administrativas innecesarias.

4.2. Modificación de la propuesta hacia un instrumento para el desarrollo y el crecimiento de las regiones fronterizas

A raíz de la Resolución del Parlamento, la Comisión publicó una propuesta modificada en diciembre de 2023⁵⁸. El nuevo texto tenía en cuenta

⁵⁷ PARLAMENTO EUROPEO, Resolución de 14 de septiembre de 2023, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la modificación del mecanismo propuesto para superar los obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto transfronterizo (2022/2194(INL)), DO C 22.3.2024.

⁵⁸ COMISIÓN EUROPEA, Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a un mecanismo para superar los obstáculos jurídicos y administrativos en

las preocupaciones y las recomendaciones formuladas por los dos legisladores, al tiempo que mantenía su planteamiento original enfocado en resolver los obstáculos que afectan a las comunidades transfronterizas. Sin embargo, ha sido necesaria una nueva revisión de la propuesta en marzo de 2025 para idear un texto que pueda recabar el consentimiento de ambos legisladores europeos.

La propuesta revisada concibe un procedimiento nuevo, mejorado y simplificado, y prevé un flujo de trabajo más sencillo, en consonancia con las sugerencias formuladas por el Parlamento en su Resolución. Con arreglo a la propuesta, cuando surjan dificultades, y a falta de un acuerdo de cooperación bilateral o internacional, los Estados miembros pueden utilizar la herramienta de facilitación transfronteriza para abordar cuestiones administrativas y jurídicas en las regiones confinantes.

La propuesta modificada exige la creación de puntos de coordinación transfronteriza en todos los Estados miembros para notificar las trabas que se perciben en las zonas limítrofes. La función más importante que los Estados miembros le pueden encomendar a los puntos de coordinación transfronteriza, consiste en evaluar las dificultades que se le comuniquen. Si se llega a la conclusión de que existe un obstáculo, se examina qué estructuras de cooperación existen para resolverlo. Si no existe ninguna estructura institucional de cooperación transfronteriza para resolverlo, o si las existentes no bastan para hacerle frente, los Estados miembros podrán optar por utilizar la herramienta de facilitación transfronteriza creada en virtud del Reglamento. Sin embargo, la superación de los obstáculos seguía siendo responsabilidad de las autoridades nacionales.

Según la propuesta, la red de puntos de coordinación transfronteriza también servirá para el intercambio de buenas prácticas y de conocimientos.

El 28 de enero de 2025, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo político, que introduce una serie de cambios en la propuesta modificada de la Comisión. Lo primero que muda es la denominación, pues de mecanismo para superar los obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto transfronterizo pasa a llamarse Reglamento sobre un instrumento para el desarrollo y el crecimiento de las regiones fronterizas (BRIDGEforEU)⁵⁹.

Tras el acuerdo, el establecimiento de puntos de coordinación transfronteriza se troca de obligación a tan solo posibilidad, luego se convierte en una

un contexto transfronterizo, COM/2023/790 final - 2018/0198 (COD), 12 de diciembre de 2023.

⁵⁹ La Comisión Europea acoge con satisfacción el acuerdo alcanzado ayer por la tarde entre el Parlamento y el Consejo sobre el nuevo Instrumento para el Desarrollo y el Crecimiento de las Regiones Fronterizas en la UE – BRIDGEforEU; COMISIÓN EUROPEA, Comunicado de prensa, 17 de diciembre de 2024.

decisión que cada Estado tomará de forma voluntaria. En caso de crearse, el punto representa un nuevo servicio que evaluará las solicitudes de las partes interesadas locales sobre posibles trabas y actuará como enlace con las autoridades nacionales para abordarlas. Eso sí, se excluye a las personas físicas de la lista de iniciadores para reducir el número de expedientes transfronterizos que se presenten. Las partes interesadas recibirán una respuesta formal explicando si se puede resolver el obstáculo y describiendo cómo hacerlo.

Una vez evaluado y reconocido un obstáculo, los Estados miembros y las regiones pueden utilizar la herramienta de facilitación transfronteriza, un procedimiento normalizado voluntario diseñado para resolver dificultades administrativas y jurídicas. Si bien debe responderse a cada solicitud, la decisión de solventar o no un obstáculo sigue siendo prerrogativa de las autoridades nacionales competentes.

La Comisión también creará un registro público de obstáculos, que recogerá datos de los Estados miembros sobre cuestiones atinentes a las regiones limítrofes. Este registro dará mayor visibilidad a las dificultades y permitirá a la Comisión ayudar a los Estados miembros a solucionarlas mediante el intercambio de información y conocimientos. Sin embargo, el acuerdo suprime la obligación de crear registros públicos nacionales de expedientes transfronterizos en cada Estado miembro. El acuerdo reduce la frecuencia con la que los datos y la información deben enviarse a la Comisión Europea de cuatro veces a una vez al año. El anexo establece los requisitos de información para los Estados miembros con o sin puntos de coordinación para zonas de frontera.

La Comisión aceptó el acuerdo, pues a su parecer refleja los objetivos de la propuesta modificada. Se valora que el instrumento entre en vigor, ya que facilitará la identificación y la resolución de los obstáculos transfronterizos derivados de normas técnicas, procedimientos administrativos y leyes divergentes. Abordar estas trabas que dificultan el despliegue de proyectos de infraestructuras o de servicios públicos: i) mejorará el funcionamiento del mercado único de la UE; ii) ayudará al desarrollo de las regiones fronterizas de la UE; y iii) ofrecerá a las personas y a las empresas un mejor acceso a los servicios y a las oportunidades económicas⁶⁰.

No hay que obviar que la propuesta inicial de la Comisión ha quedado un tanto descafeinada a través, primero, del texto modificado por el propio ejecutivo europeo y, después, por el acuerdo alcanzado entre el Parlamento Europeo y el Consejo. Sin embargo, su entrada en vigor será una buena noticia y mar-

⁶⁰ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación con arreglo al artículo 294, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre la posición del Consejo sobre la adopción de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mecanismo para superar los obstáculos jurídicos y administrativos en un contexto transfronterizo, COM(2025) 131 final – 2018/0198, 25 de marzo de 2025.

cará un hito en la mejora de la colaboración entre regiones situadas a un lado y otro de las fronteras interiores de la Unión.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las diversas medidas adoptadas en la evolución de la cohesión económica y social han permitido el avance de las sociedades de nuestras regiones, a través de acciones económico-sociales subvencionadas, gracias a la financiación proporcionada por los fondos europeos.

Hoy en día, al incorporar claramente la dimensión territorial, hay que poner en valor el objetivo de la cohesión que apunta a solucionar aquellos problemas que trascienden las fronteras nacionales y requieren una respuesta común. En definitiva, se trata de desarrollar de forma conjunta el potencial de los distintos territorios.

En la actualidad, la cooperación territorial europea es uno de los objetivos de la política de cohesión y ofrece un marco para la realización de acciones conjuntas e intercambios estratégicos entre los agentes nacionales, regionales y locales de diferentes Estados miembros. Su objetivo principal consiste en promover un desarrollo económico, social y territorial armonioso de la Unión en su conjunto. Pero para ello resulta prioritario buscar soluciones para los problemas transfronterizos, a través de una cooperación más estrecha entre los territorios situados a un lado y al otro de la frontera.

Con frecuencia, bogar entre diferentes sistemas administrativos y jurídicos sigue siendo complejo y costoso. Para afrontar esta situación, las regiones fronterizas, como lo es Vasconia, consideran indispensable disponer de un marco de coordinación racionalizado para una colaboración eficaz entre los territorios.

Después de la paralización del primer intento por tener un instrumento europeo que removiera estos obstáculos transfronterizos, el Parlamento Europeo y el Consejo han alcanzado un acuerdo para sacar adelante una norma que busca facilitar la interacción entre territorios situados en las fronteras, pero pertenecientes a distintos Estados miembros. Con arreglo al acuerdo, cuando surjan dificultades, y a falta de un compromiso de cooperación bilateral o internacional, los Estados miembros pueden utilizar la herramienta de facilitación transfronteriza para abordar cuestiones administrativas y jurídicas. Sin embargo, la superación de las trabas seguirá siendo responsabilidad de las autoridades nacionales.

Los objetivos de la cooperación territorial europea son cada vez más complejos y presentan nuevos desafíos, pero también abren muchas posibilidades para las regiones situadas en las zonas limítrofes. Este es el caso

del territorio transfronterizo de Vasconia que, aunque debe enfrentar retos económicos, sociales y medioambientales, tiene un potencial de crecimiento sostenible sin explotar que puede ser aprovechado, teniendo en cuenta la innovación tecnológica y la mejora de procesos. La mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos que habitamos las regiones transfronterizas incide positivamente en una Europa más social y justa.

La colaboración entre las zonas que aún pertenecen jurídicamente a distintos Estados ayuda a promover un desarrollo económico, social y territorial armonioso de la Unión en su conjunto. El crecimiento económico, el aumento de la competitividad y la mejora en el empleo contribuyen a una Europa más fuerte y desarrollada, al tiempo que favorece la conformación de una conciencia europea, ese sentimiento de pertenecer y aportar a un proyecto común.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARMSTRONG, Harvey, The Reform of the European Community Regional Policy, *Journal of Common Market Studies*, 23-4 (1985), pp. 319-343.
- BARCA, Fabrizio, An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, 2009.
- BLASCO, Jerónimo, Los Programas Mediterráneos Integrados: una respuesta a la Europa del Sur, *Revista de Instituciones Europeas*, 1 (1985), pp. 109-136.
- BOURGEAU, Henri, Programmes Méditerranéens Intégrés: un défi pour la Communauté, *Revue du Marché Commun*, 270 (1983), pp. 451-456.
- CHICHARRO, Alicia, *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, Pamplona: Aranzadi, 2001.
- COMISIÓN EUROPEA, Primer informe sobre la cohesión económica y social 1996, Oficina de Publicaciones, 1997.
- COMISIÓN EUROPEA, Segundo informe sobre la cohesión económica y social, COM(2001) 24 final, 31 de enero de 2001.
- COMISIÓN EUROPEA, Tercer informe sobre la cohesión económica y social, COM(2004) 107 final, 7 de mayo de 2007.
- COMISIÓN EUROPEA, *La política de cohesión 2007-2013 – Comentarios y textos oficiales*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2007.
- COMISIÓN EUROPEA, Regiones transfronterizas de la UE: verdaderos laboratorios de la integración europea, COM(2021) 393 final, 14 de julio de 2021.
- CORONADO GUERRERO, Daniel, *La política regional de la Unión Europea: una evaluación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional en Andalucía*, Cádiz: Universidad de Cádiz, 1997.
- CURRALL, Julian, Le Fonds européen de développement régional des origines jusqu'à l'Acte Unique Européen, *Cahiers de droit européen*, 1-2 (1988), 39-102.

- DE WITTE, Bruno, The Reform of the European Regional Development Fund, *Common Market Law Review*, 23 (1986), pp. 419-440.
- DE WITTE, Bruno, The Integrated Mediterranean Programmes in the Context of Community Regional Policy, *EUI Working Papers Law*, 8 (1990), pp. 1-38.
- ELIZALDE, José, La reforma del FEDER: principios de una auténtica política regional comunitaria, *Revista de Instituciones Europeas*, 12-1 (1985), pp. 93-107.
- FLORENSA PALAU, Senén, La política regional de la CEE: fundamentos e instrumentación, *Revista de Estudios Internacionales*, 7-2 (1986), pp. 501-541.
- GARRIDO-YSERTE, Rubén, MANCHA-NAVARRO, Tomás, The Spanish Regional Puzzle: Convergence, divergence and structural change, en CUADRADO, Juan (ed). *Regional Policy, Economic Growth and Convergence*, Springer: Heidelberg, pp. 103-124.
- GIOLITTI, Antonio, Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft, *Raumforschung und Raumordnung*, 1-2 (1983), pp. 9-14.
- HERRERO DE LA FUENTE, Alberto, La cooperación transfronteriza entre regiones europeas: En busca de un instrumento jurídico eficaz, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 13-2 (2007), pp. 125-138.
- HUDSON, Ray, LEWIS, Jim (eds.), *Regional Planning in Europe*, London: Plon, 1982.
- KÖLLING, Mario, Territorial cohesion and democracy in the EU, *Política y Sociedad*, 58-1 (2021), pp. 1-23.
- LEANZA, Umberto, Il ricorso all'art.235 del Trattato CEE in materia di politica regionale comunitaria, in *Saggi di diritto delle Comunità europee*, Napoli: Giannini Editore, 1982, pp. 407-427.
- MANCHA, Tomás, GALLO, María Teresa, Política regional y cohesión: perspectivas 2014-2020, *Ekonomiaz*, 82-1 (2013), pp. 170-199.
- MELCHIOR, Michel, Aspects juridiques de la politique régionale de la Communauté, in *L'Europe et les régions. Actes du 7.º Colloque de l'Institut d'Etudes Juridiques Européennes sur les Communautés européennes (Liège, 7-9 novembre 1974)*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1975, pp. 23-126.
- MORATA, Francesc, Subsidiariedad, Regiones y Unión Europea, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 35 (2006), pp. 74-94.
- ORTIZ-ARCE, Antonio, La política regional de la CEE, *Revista de Estudios Europeos*, 3 (1976), pp. 29-59.
- PARLEMENT EUROPÉEN, Resolution du 18 novembre 1988, sur la politique régionale communautaire et le rôle des régions. Le Parlement européen se prononce en faveur d'une régionalisation dans la Communauté européenne, JO C 326, 19.12.1988.
- PEÑA VÁZQUEZ, Rocío, BONNET ESCUELA, Marcel, El nuevo marco de actuación de la Unión Europea en materia de cohesión económica y social para el período 2007-2013, *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Laguna*, 24 (2007), pp. 43-58.
- PORRO, Giuseppe, I fondamenti della politica regionale nel trattato istituyente la CEE, *Cronache economiche*, 7-8 (1975), pp. 54-63.
- RIBAS, Jacques-Jean, Les aspects sociaux de la politique régionale de la Communauté, *Revue du Marché Commun*, 95 (1966), pp. 734 y 749.

- ROMUS, Paul, La création du Fonds Européen de Développement Regional: debut de la politique régionale européenne, *Revue du Marché Commun*, 184 (1975), pp. 149-152.
- SALVEMINI, Cosmo, *Europa: Problemi giuridici, economici e finanziari*, Milano: Giuffré, 1983.
- TESAURO, Giuseppe, Diritto comunitario e Regioni, *Europa e Mezzogiorno*, 13 (1989), pp. 37-55.
- TIÓ SARALEGUI, Carlos, La reforma del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), *Revista de Instituciones Europeas*, 16-2 (1989), pp. 379-399.
- VAN GINDERACHTER, Jean, La réforme des Fonds structurels, *Revue du Marché Commun*, 327 (1989), pp. 271-279.
- YANNOPOULOS, George, The Management of Trade-Induced Structural Adjustment: An Evaluation of the EC's Integrated Mediterranean Programmes, *Journal of Common Market Studies*, XXVII-4 (1989), pp. 283-301.