

renew europe.

Análisis sobre la capacidad de absorción de los fondos europeos en España

Un estudio elaborado por la eurodiputada Susana Solís

Ciudadanos

Análisis sobre la capacidad de absorción de los fondos europeos en España

Un estudio elaborado por la eurodiputada Susana Solís en colaboración con: Fernando Méndez-Navia, Socio-Director del Grupo DEX; José Alba Alonso, Manuel Hernández Muñiz y David Matesanz Gómez, profesores titulares del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Oviedo.



Susana Solís es eurodiputada de Ciudadanos en el grupo liberal Renew Europe del parlamento Europeo. Es miembro de la comisión REGI de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo y forma parte del equipo negociador del Parlamento Europeo de los fondos FEDER, ReactEU y las iniciativas IIRC e IIRC+

Índice

1. Resumen ejecutivo: un reto para garantizar el impacto de los fondos europeos en España	7
2. Absorción de fondos de cohesión. Revisión de la literatura sobre el tema	17
3. Análisis de la ejecución de los programas del periodo 2000–2006, 2007–2013 y 2014–2020 en las diferentes Comunidades Autónomas	25
2. 1. Evolución general de la ejecución de los fondos europeos desde 2000	25
2. 2. Programación y ejecución 2000–2006	29
3.3. Programación y ejecución 2007–2013	37
3.4. Programación y ejecución 2014–2020	47
4. Análisis por CCAA	63
4.1. La eficacia financiera de los programas operativos de las comunidades de Andalucía, Asturias y Castilla y León	63
4.2. La ejecución por ejes y las prioridades temáticas	68
4.3. Las prioridades de gasto y la ejecución financiera de los programas operativos de las comunidades de Andalucía, Asturias y Castilla y León	74
4.4. La evolución de la función 46 en los presupuestos de las Comunidades Autónomas	78
4.5. A modo de conclusión	81
5. Elementos para la reflexión	83
5.1. ¿Incentivos a procrastinar?: la regla n+3 y sus consecuencias	83
5.2. La influencia de la coyuntura macroeconómica	85
5.3. Lógica presupuestaria versus lógica de programa o de proyecto	91
5.4. La influencia de los ajustes entre las prioridades europeas y las políticas nacionales (y su reflejo presupuestario)	94
5.5. Inercia espacial y política regional	98
5.6. Impacto y eficacia en el empleo de los recursos: ¿se han conseguido los resultados?	100
5.7. Hipertrofia burocrática y descapitalización de las administraciones	104
6. Conclusiones	111
7. Referencias	115
8. Anexos	119



1. Resumen ejecutivo: un reto para garantizar el impacto de los fondos europeos en España

Históricamente, España ha alcanzado unos elevados niveles de ejecución de los programas cofinanciados por los fondos europeos, en particular en el marco de la política de cohesión, y ello a pesar de haber sido uno de los Estados miembros que ha recibido un volumen de fondos más elevado. Sin embargo, la información disponible a finales del periodo de programación 2014–2020 sitúa a España entre los países con niveles de ejecución más bajos: concretamente, el más bajo en términos de pagos y el segundo más bajo en términos de compromisos. El relativamente bajo ritmo de ejecución resulta particularmente alarmante ante el reto que plantea la gestión del enorme volumen de fondos que se van a activar a partir de mediados de 2021, tanto a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia como del Marco Financiero Plurianual 2021–2027. El estudio tiene como objetivo explorar e intentar entender cuáles pueden ser las razones por las que se ha producido este deterioro en la eficacia de España en la ejecución de los fondos europeos.

Garantizar una buena absorción de fondos es crucial para asegurar el impacto de los fondos en España. La gravedad de la crisis económica que deja la COVID-19 en España nos obliga a asegurarnos de que una mala gestión no impide una utilización eficiente de los fondos que ha puesto a nuestra disposición la UE.

En el documento analizamos y presentamos, en primer lugar, los datos disponibles sobre la programación y la ejecución de los fondos estructurales en los tres últimos periodos de programación, entre el año 2000 y el 2020. La elección de la política de cohesión y de los fondos estructurales como objeto de estudio está justificada, además de por suponer un volumen muy importante de recursos, por el hecho de que se trata de recursos comunitarios que se ejecutan a través de una gestión compartida, con arreglo a los repartos competenciales, prioridades políticas y procedimientos administrativos nacionales (y, en su caso, regionales) que se superponen a los marcos comunitarios. Además, los mecanismos de programación, ejecución y evaluación están bien establecidos y permiten observar las diferencias entre las previsiones y la ejecución real, así como su impacto. Efectivamente, la política de cohesión se ha venido ejecutando de una manera continuada y coherente durante un tiempo largo y permite comparaciones temporales y territoriales muy ricas, cada vez más gracias a la mayor disponibilidad de datos, principalmente por el esfuerzo de transparencia de la Comisión Europea.

España está entre los países con niveles de ejecución más bajos: concretamente, el más bajo en términos de pagos y el segundo más bajo en términos de compromisos



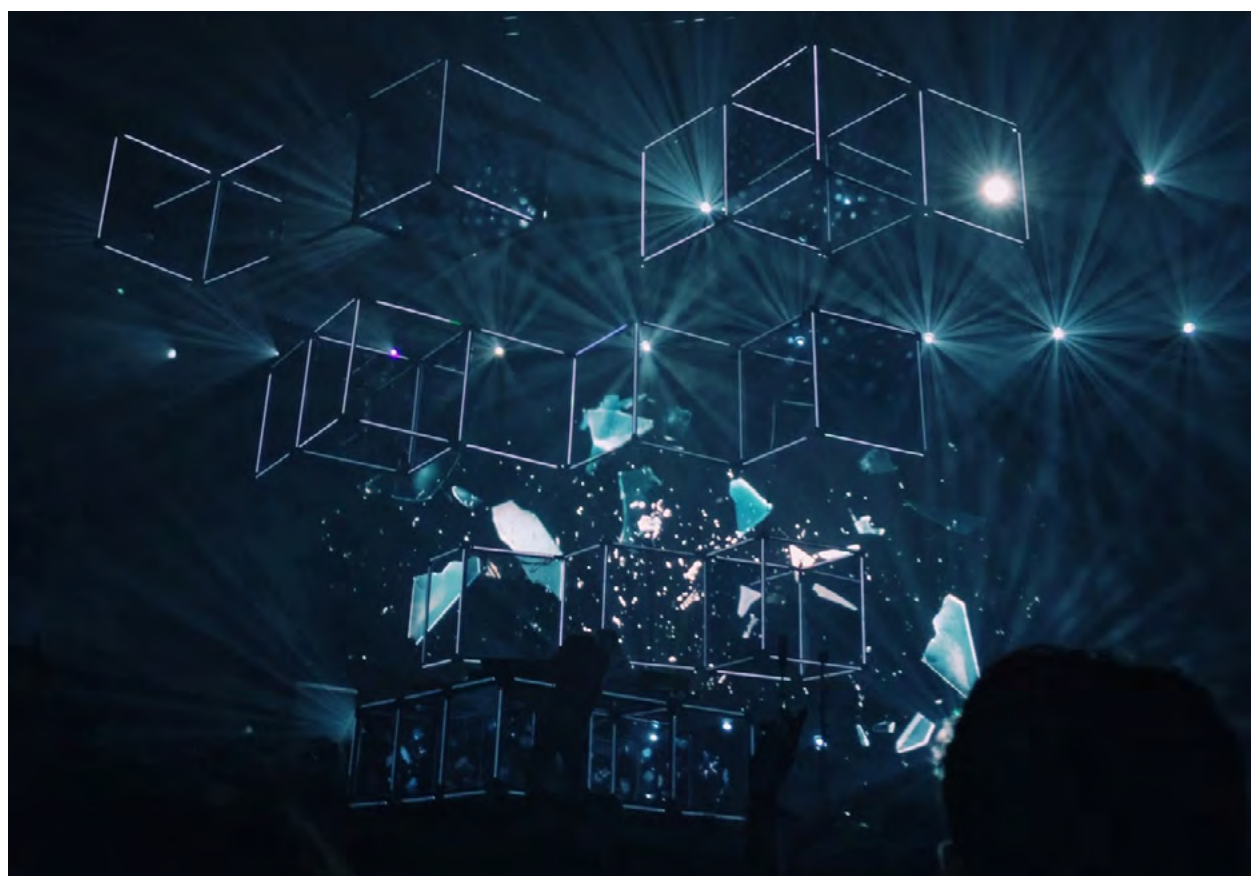
La crisis económica que deja el COVID-19 en España no permite que por razón de una mala gestión no se gasten los fondos que ha puesto a nuestra disposición la UE



razones meramente estadísticas, aumentó el nivel de riqueza de España en relación con la media europea. Como consecuencia, España sale de los llamados países de la cohesión, beneficiarios del Fondo de Cohesión, y, más importante, se modifica la calificación de la mayor parte de las Comunidades Autónomas, que pasan a estar consideradas como regiones desarrolladas. Los mecanismos transitorios establecidos en el periodo 2007–2013 mitigaron en parte los efectos de estos cambios, que, aparentemente, se han mostrado con mayor intensidad en el periodo 2014–2020, tal como se explica en el documento.

El estudio hace hincapié, en la medida que los datos disponibles lo permiten, en las diferencias territoriales y temáticas que se registran en cada uno de los tres periodos. A lo largo de este tiempo se han producido diversos acontecimientos que han afectado a la programación y ejecución de los fondos. Tres son particularmente significativos: la ampliación de la Unión Europea hasta alcanzar los 28 miembros (27 tras el Brexit), la Gran Recesión, la crisis financiera y económica entre 2008 y 2014, y finalmente, como es obvio, las perturbaciones y casi paralización de la actividad provocada por la COVID–19.

Con la ampliación, la renta media por habitante de la Unión Europea se redujo y, por tanto, por



Como es bien conocido, España fue uno de los países más afectados por las consecuencias de la Gran Recesión. Sin entrar en las razones de esta mayor afectación, lo cierto es que, sobre todo a partir de 2011, se produce una fortísima contracción del gasto público en España, que se concentra de manera muy significativa en la inversión pública, y también de la inversión privada, estrangulada por las dificultades de acceso al crédito y las condiciones del entorno económico. Estas restricciones inciden directamente sobre la capacidad de absorción de los fondos europeos, que están mayoritariamente dirigidos a cofinanciar inversiones en activos fijos. Ciertas medidas adoptadas a lo largo del periodo 2007–2013, como las reprogramaciones o el incremento de la tasa de cofinanciación comunitaria, y la recuperación económica hacia el final del periodo, ayudaron a alcanzar unos niveles de ejecución de los fondos relativamente satisfactorios. En este sentido, parece conveniente destacar la flexibilidad mostrada por los sistemas de programación de los fondos europeos para adaptarse a los cambios estructurales y coyunturales, como se señala a lo largo del documento, si bien se corre el riesgo, como también se señala, de caer en la procrastinación.

Estas dos cuestiones, flexibilidad y riesgo de procrastinación, son particularmente relevantes en relación con el último de los acontecimientos clave registrados en este tiempo. Por un lado, la llegada de la COVID-19 encuentra a España con unos niveles de ejecución de los fondos alarmantemente bajos. La pandemia altera radicalmente la actividad económica, paraliza o ralentiza en buena medida el funcionamiento de las administraciones y pone a prueba la capacidad de adaptación de los

mecanismos de ejecución de los fondos. Estos mecanismos se han activado rápidamente y en pocos meses, en el marco de las medidas adoptadas por la Comisión, se produjeron diversas reprogramaciones de los fondos para redirigirlos hacia los gastos provocados por la pandemia, lo que ha tenido como consecuencia un cierto incremento de los niveles de ejecución de los fondos. Por otro lado, el margen que proporcionan los Reglamentos con la conocida regla N+3 permite, sin olvidar el riesgo de inducir a la procrastinación, alargar los periodos de ejecución para adaptarse a este tipo de eventos.

Como se refleja en el documento, los datos disponibles para el periodo 2014–2020 parecen confirmar la tendencia iniciada en el periodo anterior a ajustar la programación de los fondos, al menos en España, a un plazo decenal y no septenal. España inicia el proceso de programación al mismo tiempo que los demás Estados; sin embargo, el ritmo de ejecución del gasto es, en general, invariablemente menor, de modo que se van acumulando retrasos que, aparentemente, terminan por recuperarse en el plazo extra de ejecución que proporciona la regla N+3. El encadenamiento entre programas implica que, durante los tres primeros años de cada periodo de programación, en realidad, no se ejecutan los proyectos o se aplican las políticas o instrumentos previstos para ese

En el periodo anterior, las reprogramaciones, el incremento de la tasa de cofinanciación comunitaria, y la recuperación económica tras la crisis ayudaron a alcanzar unos niveles de ejecución de los fondos relativamente altos



La dinámica de procrastinación que hay en España puede poner en riesgo los fondos de recuperación europeos



periodo, sino que se concluyen los programados entre 7 y 10 años antes. Esta dinámica, sin embargo, puede ser peligrosa en una situación como la actual, en la que las ayudas programadas en los Planes de Recuperación y Resiliencia que se van a aprobar a partir de julio de 2021 deben estar comprometidas antes del final de 2023 y pagadas en su totalidad antes del final de 2026.

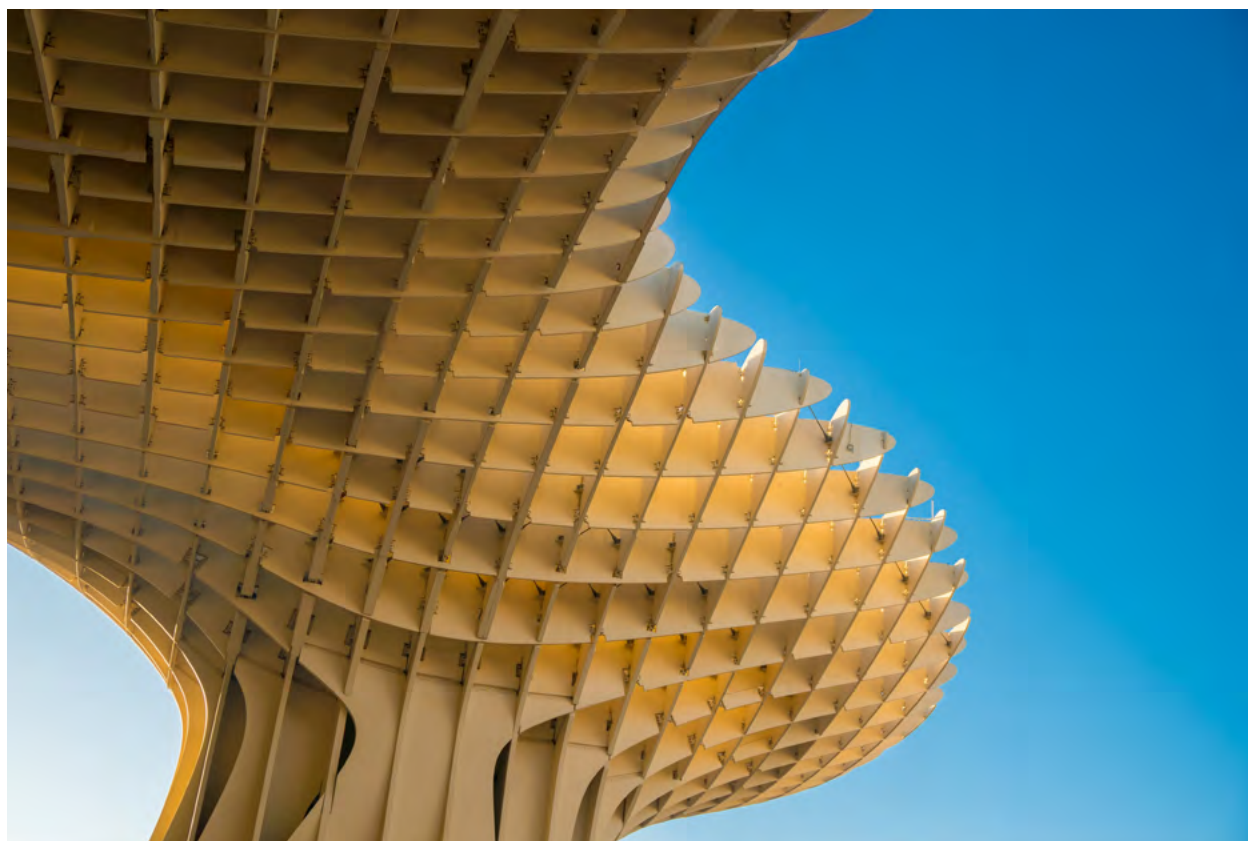
El análisis pone de manifiesto la incidencia que estos acontecimientos han tenido sobre la programación y la ejecución de los fondos. El gran volumen de inversiones en infraestructuras, especialmente de transportes (autovías, ferrocarriles, aeropuertos) y ambientales (saneamiento y depuración de aguas) facilitó la absorción de fondos en el periodo 2000–2006, en el que España fue el principal beneficiario de la política europea de cohesión. En este periodo, el Fondo de Cohesión se concentra principalmente en las Comunidades que por su calificación dentro de la política regional encontraban limitaciones para aplicar los fondos a las inversiones en infraestructuras, que, por contra, absorbían la mayor parte de los recursos de los programas operativos de las Comunidades menos desarrolladas, situación que, en menor medida, se reproduce en el siguiente periodo. La programación de ese periodo 2007–2013 se diseña en un momento de expansión económica y en el marco de una política de cohesión adaptada a las consecuencias de la ampliación y tiene que ejecutarse en un contexto recesivo y de severas restricciones financieras, que se traduce en la caída de la inversión pública y privada. En particular, se invierte la tendencia previa de incremento del esfuerzo en I+D, lo que puso en riesgo la ejecución de algunos programas operativos. Una de nuestras recomendaciones sería la realizar una evaluación rigurosa de la aplicación de los fondos europeos en las políticas de investigación e innovación en España y sus efectos: parece difícil de entender que la progresiva orientación de los fondos europeos hacia esas prioridades haya traído como consecuencia una reducción del esfuerzo en I+D en España¹.

El estudio profundiza en la ejecución de los fondos estructurales en tres Comunidades Autónomas durante el periodo 2014–2020: Andalucía, Castilla y León y Principado de Asturias, que han tenido una trayectoria diferente en el marco de la política de cohesión: Castilla y León fue una de las Comunidades que más rápidamente abandonó la consideración de menos desarrollada; el Principado de Asturias se mantuvo como región objetivo 1 para pasar por un periodo transitorio a partir de 2007, carácter transitorio con el que ha sido designada Andalucía en el periodo 2014–2020. Los datos disponibles constatan la caída del gasto público en innovación a partir de 2012, que coincide con una ejecución particularmente lenta de los ejes de Investigación e innovación en los programas del FEDER y en los programas de desarrollo rural financiados por el FEADER. A pesar de ello, las reprogramaciones realizadas a lo largo del periodo han tendido a incrementar los recursos asignados a esos ejes, que presentan, a día de hoy, niveles de ejecución muy bajos.

¹ Heijs, J. Buesa, M. (dirs) (2020) Innovación, crecimiento y competitividad: el papel de la política tecnológica en España. FUNCAS

El estudio empírico se completa con una revisión de la literatura más actual sobre la absorción y la eficacia de los fondos de cohesión. Basta un somero análisis para identificar tres grandes tipos de motivos que son repetidamente alegados para explicar o justificar los retrasos en la ejecución de los programas financiados por los fondos europeos:

- **La complejidad de los procesos de programación y ejecución de los fondos y, en particular, los requerimientos burocráticos y de control derivados de las exigencias comunitarias.** En este ámbito, las responsabilidades están, aparentemente, repartidas. En unos casos, las dificultades se achacan a los cambios normativos de un periodo de programación a otro y a las exigencias de control derivadas de la protección de los intereses financieros de la Unión; en otros, a la excesiva burocracia y la falta de capacidad y transparencia de las administraciones nacionales. Probablemente ambos factores tienen influencia, en mayor o menor medida según los estados. Parece claro que la aplicación de normativas superpuestas (europea, nacional, regional) y la posibilidad de sufrir correcciones financieras, además de los costes políticos que se pueden derivar de la detección de eventuales irregularidades, multiplica los controles sobre los proyectos cofinanciados e incluso llega a desincentivar la utilización de los fondos y, desde luego, la aligeración de los trámites. El desconocimiento o la incertidumbre en relación con la normativa europea entre los destinatarios finales de las ayudas o, incluso, entre algunos gestores de proyectos termina por complicar la situación. Los esfuerzos de simplificación repetidamente anunciados e intentados no han terminado de rendir los resultados esperados, al menos en el caso de España.
- **La inadecuación o falta de adaptación de las políticas y programas a las necesidades reales,** que se traduce en ineficacia de las medidas (por ejemplo, para mejorar la inserción laboral de las personas desempleadas) o en falta de demanda por parte de los destinatarios



Existe una correlación entre la coyuntura económica y la capacidad de ejecución y absorción de los fondos



últimos de las ayudas (por ejemplo, en las dificultades de ejecución de ciertos programas de apoyo a la investigación y la innovación). Esta inadecuación puede ser originaria, por deficiencias en la programación, o sobrevinida, como consecuencia de cambios en las condiciones que justificaron determinadas decisiones. La gestión compartida de los fondos estructurales implica que los recursos deben orientarse a la consecución de los objetivos de cohesión económica y social, pero también se condicionan al desarrollo las estrategias establecidas a nivel europeo (las estrategias de Lisboa y 2020, el Pacto Verde, etc.) y al cumplimiento de otras condiciones operativas, como las que se desprenden del establecimiento de ciertos objetivos o prioridades, la obligación de concentrar los recursos sobre alguno de ellos (o de no hacerlo sobre otros,

dependiendo de la situación de las regiones), o últimamente la obligación de atender las recomendaciones específicas derivadas del Semestre Europeo. Aunque estas orientaciones dejan, por lo general, amplio margen de modulación en los procesos de programación que se realizan de abajo hacia arriba, su incorporación puede condicionar la asignación de recursos y el diseño de las políticas. Al mismo tiempo, las autoridades y gestores nacionales frecuentemente prefieren mantener los instrumentos y políticas que se están aplicando, que se resisten a introducir novedades de un periodo de programación a otro, a pesar de que los objetivos o las condiciones puedan haber cambiado. Estos conflictos en el diseño de políticas pueden provocar desajustes, sobre todo en esa fase transitoria entre periodos, en aplicación de la regla N+3, y pueden retrasar la ejecución de los programas, sobre todo ante la dificultad de generar proyectos elegibles con arreglo a las nuevas orientaciones. La programación, por supuesto, puede revelarse inadecuada frente a cambios significativos en las condiciones en las que tiene que aplicarse. La Gran Recesión o la crisis de COVID-19 son excelentes ejemplos que, sin embargo, han servido para demostrar la capacidad de adaptación y la flexibilidad de los sistemas de gestión de los fondos, flexibilidad y agilidad que no debería utilizarse exclusivamente en situaciones extremas.

- **Las restricciones financieras, provocadas por la coyuntura económica o por razones políticas** (orientación política, falta de acuerdos presupuestarios), y de acceso al crédito pueden afectar a las capacidades de inversión públicas y privadas y, de hecho, han sido uno de los principales motivos de retrasos y dificultades en la ejecución de los fondos en los últimos años. La recesión y las medidas para reducir el déficit público y controlar el crecimiento de la deuda han provocado un fuerte descenso de la inversión pública, mientras que las dificultades de acceso a financiación parecen haber retraído la inversión de las empresas, especialmente en investigación e innovación, que es uno de los principales ámbitos de intervención de los fondos europeos.

El documento concluye con algunos elementos para la reflexión, que, en parte, se han recogido ya en este resumen. **Se aborda, en primer lugar, el efecto de la regla N+3, es decir, la posibilidad de continuar ejecutando proyectos y declarando gastos hasta tres años después de**

la finalización del último ejercicio del periodo de programación. Esto supone que, de hecho, los periodos de programación de los fondos duran todo un decenio y que se solapan, o encadenan, durante seis años, tres con el periodo anterior y tres con el siguiente. Esta regla introduce un elemento de flexibilidad y permite, evidentemente, una más fácil adaptación a los cambios del ciclo, siempre que se acompañe del rigor necesario para evitar que ese margen sea aprovechado para la procrastinación, es decir, para retrasar innecesariamente la ejecución de las medidas, o para servir de excusa a una burocracia ineficaz.

Se profundiza a continuación en la vinculación entre la coyuntura macroeconómica y el aprovechamiento de los fondos de cohesión y el carácter de estabilizadores automáticos que pueden tener los fondos o, como se espera para los fondos de recuperación, la capacidad de impulsar el crecimiento y las reformas en momentos de dificultades económicas. Lo que se constata, al menos en el caso de España tras la Gran Recesión, es que existe una correlación entre la coyuntura económica y la capacidad de ejecución y absorción de los fondos. Es decir, en España el comportamiento ha sido mayoritariamente procíclico. Es probable, por tanto, que el elevado volumen de fondos y la buena ejecución del periodo 2000–2006 haya contribuido al recalentamiento de la economía española en los años previos a la Gran Recesión, mientras que las restricciones financieras y presupuestarias consecuencia de la crisis explican en buena parte los bajos ritmos de ejecución posterior.

En las reflexiones finales se incluye también una breve consideración sobre la diferente visión de los fondos europeos, ya sea como una fuente de financiación de proyectos, que es la que predomina entre los destinatarios finales de los fondos (principalmente las empresas, pero también, por ejemplo, las entidades locales), es decir, todos aquellos que no participan de los procesos de programación, y como una fuente de financiación presupuestaria o financiera, que



es la que habitualmente tienen los gestores de los fondos. Quienes no participan de esos procesos de programación se cuestionan muy frecuentemente por “la forma de acceder a los fondos europeos”, preocupación que se ha incrementado ante la perspectiva de los nuevos y cuantiosos fondos que se pondrán en marcha a partir de 2021. **Por esa razón he elaborado una [guía de fondos con acceso a información básica de cada uno de los fondos ordinarios y extraordinarios a nivel europeo y las claves para que los particulares o empresas puedan acceder a estos fondos](#)**. Frecuentemente, los destinatarios últimos de las ayudas europeas no tienen constancia de que las propuestas o solicitudes que presentan a diversos organismos nacionales son en realidad solicitudes de ayudas de la Unión Europea. Sin duda, los organismos intermedios cumplen con las obligaciones de información y comunicación en las convocatorias de ayudas cofinanciadas, pero parece evidente, al menos en España, que las convocatorias no se presentan como convocatorias de acceso a fondos “europeos”.

Estas diferencias de visión tienen también trascendencia en términos de transparencia y seguimiento de la ejecución de los fondos. Mientras que la información agregada sobre compromisos y gastos a nivel de programa está disponible y perfectamente sistematizada en el portal de datos de la cohesión de la Comisión, resulta muy difícil o prácticamente imposible hacer un seguimiento de su ejecución a nivel de proyecto, salvo, y con dificultades, en el caso de proyectos de gran tamaño (por ejemplo, los proyectos financiados por el Fondo de Cohesión). La coherencia entre la información a nivel de programa y a nivel de proyecto es manifiestamente mejorable y facilitaría la realización de análisis más completos y profundos sobre la eficacia y la eficiencia en el uso de los fondos europeos.

El estudio incluye una referencia específica al posible impacto de los fondos sobre el crecimiento y la competitividad de las regiones y, en particular, sobre algunos ámbitos de mayor interés,



como el de la investigación y la innovación. Aunque los análisis realizados son limitados y no permiten establecer correlaciones, no parece que la concentración de recursos europeos en estas prioridades a lo largo de la última década haya conseguido impulsar de manera evidente el esfuerzo en I+D en las regiones españolas, especialmente en aquellas menos desarrolladas.

El estudio concluye con una reflexión sobre la **necesidad de compatibilizar el rigor, la agilidad y la eficiencia en la gestión de los fondos europeos**, en particular los fondos destinados a la política de cohesión que, al ser gestionados de manera compartida, quedan sometidos a los requerimientos de control de dos y en ocasiones tres niveles administrativos (Comunidad Autónoma, Estado y Unión Europea) y, dentro de ellos, a sucesivos controles anteriores y posteriores a la selección y ejecución de las operaciones. El análisis

de las prácticas de gestión, mediante conversaciones con gestores de fondos, pone de manifiesto, como lo han hecho otros estudios, que la gestión compartida de los fondos europeos, a pesar de las apelaciones a la simplificación, ha tendido, al menos en España, a desequilibrarse hacia una excesiva burocratización, en la que el control de la regularidad administrativa pasa a ser más relevante que los resultados que se obtienen. La gestión de los fondos genera trámites infinitos y, sin embargo, apenas hay informes de evaluación de los resultados obtenidos o, al menos, no están disponibles. La ralentización de la tramitación de convocatorias y ayudas y el incremento de los costes de gestión, tanto internos (poco transparentes) como externos, que recaen sobre los destinatarios, desincentivan el uso de los fondos europeos, con la consiguiente reducción de las tasas de absorción.

Nos encontramos en un punto clave en la recuperación económica, y los fondos europeos pueden ser la palanca de cambio para que se lleven a cabo las inversiones que nuestro país tanto necesita. Pero, a la vez, se deben ver como la oportunidad para realizar las reformas que se llevan aplazando tanto tiempo. Tenemos que ser capaces de ejecutar los fondos que nos llegan y facilitar el acceso a las PYMEs. Por eso, desde Renew Europe hemos apostado siempre por la creación de una ventanilla única funcional, por la simplificación de los procesos, y un cambio de paradigma hacia los controles *ex post*.

La gestión compartida de los fondos europeos nos ha llevado a una duplicidad de procedimientos y una ralentización de las convocatorias



La regularidad administrativa pasa a ser más relevante que los resultados que se obtienen





2. Absorción de fondos de cohesión. Revisión de la literatura sobre el tema

La cuestión de la capacidad de absorción y la efectividad de los fondos de cohesión de la Unión Europea es un tema central que ha preocupado sistemáticamente tanto a funcionarios públicos de todos los niveles de las administraciones nacionales y europeas, investigadores, consultores, evaluadores y al público en general. De hecho, la política de cohesión en sus múltiples aspectos (absorción, eficacia, gobernanza, etcétera) es probablemente la política más evaluada y analizada del mundo. Más de 1.000 documentos se han producido relacionados con esa política (Darvas *et al.* 2019a; Creszenci y Giua, 2017).

En el caso concreto de la absorción de los fondos por parte de países y regiones, el interés por la capacidad de absorción (o implementación de la política de cohesión) viene de lejos, aunque se intensificó con la llegada de los nuevos estados miembros del este de Europa. Aparte del problema de absorción que se ha señalado en capítulos anteriores para el periodo de programación 2014–2020, las diferencias en la implementación ya existían previamente y han persistido en el tiempo, aunque con una disminución en las mismas. En un momento muy anterior al período 2014–20, y al socaire de la crisis financiera, el Informe Barca ya indicó en 2009 algunos problemas destacables. Constata que ni en los Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia ni en los Programas operativos llegan a especificarse con claridad los objetivos. Por el contrario, estos tienden a ser relegados hasta el último momento de aprobación de los programas, igualmente se apunta la débil relación entre las acciones planeadas y los objetivos, así como con las condiciones institucionales para que se den los resultados que se pretenden. Se hace preciso, por ello, definir mejor los elementos centrales, estructurando objetivos y metas relacionados con el uso de fondos y con una estrategia:

“Both of the present “contracts” agreed by the Commission with Member States ... fail to specify clear objectives and targets, which tend to be relegated to the latter stages of the programme approval process, and to explain satisfactorily the relationship between planned actions and targets and the institutional conditions necessary for results to be achieved” (Barca, 2009, pp. 163–164).

Ya en el análisis del penúltimo período de programación, documentos que sintetizan todo un conjunto de evaluaciones nacionales (Ciffolilli *et al.*, 2013) insisten en una serie de cuestiones que apuntan problemas claramente identificados. En concreto, y refiriéndose al período que concluye en 2013, destacan varias fracturas:

- Se produce cierta aceleración en la gestión de iniciativas durante el último de los años del periodo.
- Se constata que se han reducido las posibilidades de cofinanciación por parte de los estados
- Es previsible que la gestión de la cola de fondos del período 2013, con extensión hasta 2015, afecte a la posposición de nuevas aplicaciones para el período 2014–2020
- Los proyectos que figuran como seleccionados no son plenamente indicativos, ya que pueden haber sido definidos para evitar la pérdida anticipada de fondos
- Se constata poca demanda de fondos por parte de las PYMES

- Es previsible que algunos estados dejen importantes recursos sin utilizar cuando se cierre definitivamente la posibilidad de hacerlo, en 2015.
- Algunos de los estados tienen procesos de contratación pública complejos, que dificultan el funcionamiento ágil de la aplicación de fondos.

Estas deficiencias detectadas al inicio del último período de programación pueden subsistir, pese a las medidas adoptadas para la solución de los desajustes. En todo caso, en términos de la absorción de fondos se pueden identificar tres grupos de países:

1. La mayoría de los nuevos estados miembros, excepto Polonia, Estonia y Lituania, con una baja capacidad de absorción,
2. Los países del sur de Europa, como España e Italia, con unas tasas de absorción menor que el promedio y,
3. El resto de países del grupo de EU–15, con elevadas tasas de absorción (Incaltarau, 2020).

En el caso español, la menor capacidad para implementar la política de cohesión parece una cuestión relativamente estructural, aun cuando ésta se ha exacerbado en el último periodo de programación hasta los niveles que se analizan en apartados específicos de este informe, niveles que no tienen comparación con ningún periodo previo.

Entre los factores que se encuentran detrás de esas diferencias en la capacidad de absorción de los fondos. La literatura ha identificado causas diversas para explicar las diferencias en la capacidad de absorción de los fondos. Los factores más señalados son los relacionados con la capacidad administrativa y la gobernanza de los países miembros y sus regiones (e. g., Incaltarau *et al.*, 2020; Aivazidou *et al.*, 2020; Subaru, 2017; Tosun, 2014). Estas cuestiones político–administrativas se han relacionado también con la inestabilidad política y la corrupción. Otro tipo de variables apuntan más a las condiciones económicas y macroeconómicas, incluyendo la capacidad financiera de los países y regiones (e. g., Incaltarau, 2020; Tosun, 2014). Un tercer conjunto de análisis ha incluido variables relacionadas con la política fiscal y la descentralización política (e. g., Incaltarau *et al.*, 2020; Tosun, 2014). Sin embargo, no faltan quienes consideran que tales problemas han sido superados en buena medida, merced a la simplificación de los procedimientos y a la disminución de la burocracia (Antonescu, 2020) y que el auténtico desafío consiste en aplicar bien los fondos, conforme a las características de los territorios.

Bastantes trabajos han optado por analizar algún grupo de países o algunos países (por ejemplo, Subaru (2020) analizar el caso de Rumanía y Bulgaria; Zubek *et al.* (2016) analizan el caso de Eslovaquia en relación a su programa de acceso de la agricultura y el desarrollo rural, mientras no son tantos los que analizan el conjunto de regiones de la Unión Europea. Probablemente, el más reciente y completo de estos análisis es el llevado a cabo por Incaltarau *et al.* (2020). Los autores analizan la absorción de tres fondos de la política de cohesión para el periodo 2007–2015, incluyendo por tanto dos años posteriores al cierre del periodo de programación, la conocida regla n+2 de la Unión Europea, y para todos los países miembros de la UE–27. De su trabajo se derivan varias conclusiones: en primer lugar, el papel de la capacidad administrativa y la calidad de la gobernanza es un elemento clave que afecta a las tasas de absorción de fondos y a su ritmo

de implementación². Los autores confirman también que la proporción que significan los fondos sobre la economía receptora no están necesariamente relacionados con la capacidad de absorción de los mismos. De igual forma, la capacidad financiera parece no tener impacto en los niveles de absorción³. Por último, los autores señalan que la crisis económica en Europa posterior al estallido de la burbuja financiera en 2008–2009 es un factor explicativo de los distintos niveles de absorción entre países (los autores utilizan como variable el “giro” en el ciclo económico como aproximación a la crisis). Esto último parece estar en aparente contradicción con la no importancia otorgada a la variable relacionada con la capacidad financiera de los países.

Hay, por el contrario, referencias que inciden en la particular estrechez financiera. Así la OCDE constata cómo la crisis de 2008 afectó a la inversión pública, que fue una variable ajustada a la baja. Pueden distinguirse varios periodos en la UE, uno primero de caída, desde el inicio de la crisis, una estabilización entre 2012 y 2016, con algo de pérdida en el 2015. Si atendemos al periodo 2008–18 la inversión pública bajó seis décimas porcentuales de PIB, que fueron particularmente importantes en varios estados, entre los que está España. Los gastos gubernamentales se redujeron como consecuencia de la consolidación fiscal para contener los déficit presupuestarios y el crecimiento de la deuda pública, lo que contribuyó a la mayor importancia de los aportes del FEDER y del Fondo de Cohesión, si bien limitados, a su vez, por la restricción indicada (Ciffollini, 2013). Por otra parte, algunas investigaciones ponen en cuestión la absorción de periodos anteriores, normalmente dada por buena, pero insisten en la mayor dificultad de apoyarla financieramente tras la crisis, tanto por los retrasos en la disponibilidad presupuestaria como por el marco de incertidumbre generado. Sin embargo, es esa misma restricción la que podría haber operado procurando una mayor aplicación de fondos, en un doble flujo que tiene un mismo origen (Moreno, 2020).

En lo que se refiere al uso de los fondos a través de instancias regionales o locales se apunta que, pese a que parece mejor la aplicación de fondos cuando se hace descentralizadamente, el mayor endeudamiento de gobiernos regionales y locales a partir de la crisis financiera incrementó las dificultades para mantener los ritmos de inversión (Dijkstra, 2017).

Por otro lado, la idea de la tasa de absorción al final del periodo que se utiliza en estos análisis nos proporciona una visión estática que, además, puede incorporar algunas prácticas efectuadas por los gobiernos para absorber más fondos cuando el final del periodo de programación se acerca. Algunas de estas prácticas han sido los cambios en la parte cofinanciada por las autoridades regionales o nacionales o la incorporación de fondos europeos a proyectos que ya estaban en marcha o se hubieran hecho en todo caso (Aivazidou *et al.*, 2020; Incaltarau, 2020). Estos autores consideran este tipo de prácticas como usos para aumentar la absorción cuando el desempeño de las regiones es bajo. Desde este punto de vista, se consideran prácticas no beneficiosas aun cuando su eficacia puede ser discutible.

En este contexto de discusión resulta particularmente llamativo cómo se destaca una razón principal en los Informes Anuales del Tribunal de Cuentas Europeo de 2019 y de 2017, al atender particularmente al ámbito concernido por el mismo, apuntando que uno de los principales motivos

2 Aivazidou *et al.* (2020) muestran de igual forma la importancia clave de la capacidad administrativa.

3 Sin embargo, hay que señalar que en su trabajo Incaltarau *et al.* (2020) utilizan simplemente el PIB persona como variable que mide la capacidad financiera lo que tiende a eliminar, bastante artificialmente, la importancia de la situación del ciclo económico tanto en las cuentas públicas como en la capacidad bancaria de proporcionar financiación.

para la lentitud de la absorción son el retraso en el inicio de los programas de gasto y el plazo adicional propiciado por la norma “n+3”.

Si bien se refiere al inicio real del actual período de programación, una vez considerado el decalaje que se produce los años teóricamente iniciales, una encuesta hace posible apuntar las razones que, según los estados, inciden particularmente en la no utilización de fondos (Wishdale, F. et al., 2017). Los resultados les permiten glosar los puntos que se relacionan seguidamente:

1. Los fondos resultan inadecuados para los proyectos que han sido planificados
2. Se produce falta de demanda por parte de los destinatarios finales
3. La evaluación ex ante no recomendó su utilización
4. No existe masa crítica suficiente
5. No hay alternativa de inversión subóptima
6. La dotación financiera interna hace innecesaria otra fuente de financiación
7. Se da una falta de capacidad administrativa
8. Carencia de apoyo político
9. Asuntos regulatorios de la UE
10. Los riesgos asociados a una eventual auditoría son demasiado altos
11. Disponibilidad de otros instrumentos
12. Concurren problemas regulatorios nacionales
13. La experiencia negativa durante el período 2007–2013

Por supuesto, la literatura sobre la capacidad de absorción se mezcla con los estudios e informes que tienen que ver no tanto con el cumplimiento en la implementación de los fondos europeos sino con su eficacia para alcanzar los objetivos para los que fueron diseñados. Esto es, la convergencia entre regiones y el logro de una unión más cohesionada a nivel de países y regiones. Sin duda, este objetivo general, al mismo tiempo, se enmarca en las potenciales divergencias que la llegada del mercado único y la unión monetaria tienden a producir entre países y regiones con distintos niveles de desarrollo y, con ello, de capacidades económicas, institucionales, sociales y políticas. En general, los análisis sobre la efectividad de los fondos de cohesión en términos de crecimiento económico, creación de empleo o aumento de la inversión no muestran resultados concluyentes (e.g., Darvas et al., 2019a).

En dos recientes trabajos, Darvas *et al.* (2019a y 2019b) han mostrado la eficacia de los fondos en relación a los tipos de proyectos que se llevaban a cabo en las distintas regiones y países de la UE. Estos trabajos constituyen una especie de guía de resultados de buenas prácticas en cuanto a la eficacia en el crecimiento económico de los territorios receptores. Los autores señalan que las regiones que mejor desempeño muestran son aquellas que tienen en promedio proyectos de más larga duración, menores prioridades, un enfoque más inter-regional, menores proporciones de cofinanciación nacional, mayor proporción en la gestión de las autoridades nacionales (y, por tanto, menor de las regionales o locales), una mayor proporción de fondos destinados al sector privado o a agentes sin ánimo de lucro y mayores niveles de financiación procedente del fondo de cohesión. Cabe destacar cómo los autores señalan que los sectores de intervención no muestran ningún tipo de patrones consistentes en cuanto a su eficacia.

De modo general, quienes han estudiado tanto los cambios como las desigualdades regionales en el ámbito de la Unión Europea (Rodríguez–Pose, Ketterer, 2020; Iannamarino y Rodríguez–Pose,

2019) destacan la importancia de la calidad gubernamental para el desarrollo regional, descartando la validez de políticas uniformes aplicables en condiciones muy diferentes y subrayando la mayor necesidad de mejorar la acción de los gobiernos en las regiones del Sur de Europa.

Hay autores que hacen un análisis más radical y crítico, insistiendo en los problemas y costes, y que expresan sus dudas acerca de la efectividad de la Política Regional, habida cuenta de la complejidad y condicionantes a que se ven sometidas las administraciones que han de gestionar los fondos. En este sentido, se plantea la necesidad de una mayor confianza y colaboración entre las administraciones para que pueda percibirse realmente un efecto positivo (Luengo, 2018). Pero incluso en análisis propiciados institucionalmente (Ferry y Polverani, 2018) se apunta cómo se corre el riesgo de que las administraciones pongan por delante las tareas de control y auditoría, en detrimento del diseño estratégico, la generación y selección de proyectos e incluso de la consideración de potenciales beneficiarios de acciones que habrían de tener como fin último el desarrollo. Si bien se valoró muy positivamente la mejora propiciada en las administraciones de los estados hasta principios de siglo, como consecuencia de la necesidad de adecuarse para la captación y aplicación de fondos europeos (SWEKO, 2010), se apunta que ya no se ahonda en dichos beneficios.

Aun apuntando la multitud de aspectos concernidos, estudios recientes plantean la paradoja de que los fondos rindan mejores resultados en las regiones más desarrolladas, mientras que su aplicación no resulta tan provechosa en aquellas que serían sus principales destinatarias. En este sentido parece necesario reducir la dependencia de los fondos para orientar expresamente las políticas, proporcionando también una mejor cobertura financiera a las PYMES (Gouvela *et al.*, 2020). Si tomamos en consideración análisis que incluyen estados de la UE-15, y particularmente España, algunos autores (Creszenzi y Giua, 2020) plantean que, si bien globalmente se generan impactos positivos de la Política de Cohesión, tanto sobre la renta como sobre el empleo, es en Alemania y en el Reino Unido donde claramente se obtienen los mejores resultados. Al estudiar los casos del sur de Europa, y particularmente de España, no se identifican mejoras que se correspondan con el empleo de cuantiosos fondos, si bien se destaca en algún caso el número de proyectos de cooperación en el ámbito de la I+D+i, superior incluso al Reino Unido y que duplica los alemanes⁴. Se confirma en su investigación que la heterogeneidad de los resultados es relevante. Y concluyen que las condiciones institucionales estatales y los modelos de intervención marcan la diferencia en términos de los impactos que se producen más allá de las condiciones locales.

Existe constancia de justificaciones expresas basadas en los cambios en el contexto socioeconómico y las restricciones presupuestarias para proceder a reprogramaciones en el período directamente afectado por la crisis financiera (D.G. de Fondos Comunitarios/SEPG, 2015). No obstante, un apartado en el que profundizan diversos informes es el de la complejidad administrativa, la dificultad y el coste que ha de asumirse para completar los procesos con seguridad. En tal sentido, es particularmente aclaratorio el trabajo prospectivo de Agnieszka Widuto (2020), en el que se indica la necesidad de reducir las cargas administrativas, al haber analizado los problemas que pudieran propiciar aprendizajes de cara al periodo de programación que comienza de inmediato.

4 En tal sentido, conviene reparar en la idea que plantea Hidalgo (2020) al insistir en la necesidad de una selección *ex ante* de los proyectos en base a la capacidad, esto podría propiciar mayor potenciación de los efectos logrados.

Señala cómo un 55% de los actores piensan que tales procesos conllevan un trabajo excesivo en proporción a los fondos que se obtienen, debido a un manejo extremadamente complejo y a la forma en que se auditan. Esa sería una causa importante para generar incertidumbre administrativa y retraso en los proyectos (como opina el 62% de los encuestados). Pese a que tal influencia se percibe más claramente en UE-12, es en los estados de UE-15, donde la proporcionalidad de los fondos captados respecto a los fondos obtenidos es menor (Widuto, 2020).

Un estudio de la OCDE, que enlaza con una serie de estudios previos de la misma organización, insiste en estas cuestiones y analiza cómo la combinación de la falta de claridad y de consistencia para interpretar las reglas y las prácticas, controles, verificaciones y auditorías, así como la contratación pública pueden generar excesiva carga administrativa, inestabilidad e incertidumbre, con lo que los recursos no serían aplicados de la manera más efectiva y eficiente. Es particularmente importante tanto el permanente cambio como la superposición de requisitos en el ámbito de la Unión y en otros más próximos a quienes finalmente aplican los fondos, como pueden ser los gobiernos estatales. Apunta textualmente que la simplificación de los procedimientos es crucial para promover una inversión pública eficiente, en particular en los casos en los que la capacidad es baja.

Por otra parte, un aspecto que también es subrayado en el informe realizado para la Dirección General de Política Regional y Urbana de la Comisión Europea, en 2014, es la dificultad que implica gestionar dos períodos superpuestos, de forma que los primeros años de la programación 2014–20 detraen importantes recursos para la gestión del período anterior.

Finalmente, una discusión que se plantea es en qué medida la adaptación a los estímulos que supone la disponibilidad de los fondos pueda distorsionar la actuación de los gobiernos en aras de la maximización de ayudas financieras, cuando se plantea que una de las cuestiones fundamentales para el desarrollo sería la de orientar las actuaciones a la formación de capital humano (Pinho *et al.*, 2013)

Aun cuando no es el propósito de este trabajo, cabe citar someramente algunas de las medidas que se proponen de cara al futuro. En tal sentido, una de las consideradas más importantes para la simplificación podría ser la armonización de las reglas que rigen los distintos fondos aplicables, la simplificación contable y la menor exigencia en algunos temas específicos (Ferry y Polverani, 2018). En otros trabajos se identifican una serie de aprendizajes que tienen que ver con la experiencia surgida en periodos anteriores. Cabe destacar las siguientes (Widuto, 2020):

1. Tener flexibilidad para responder a las necesidades que pudieran surgir
2. Simplificar y reducir la complejidad administrativa
3. Fijarse en los resultados obtenidos y no tanto en el gasto realizado
4. Conviene promover el uso de instrumentos financieros más variados

Si hubiéramos de glosar algunas de las conclusiones más generales a las que se ha llegado en la bibliografía consultada, podríamos apuntar los aspectos siguientes:

- a. Se apunta el retraso en el inicio de las ejecuciones, y un alargamiento de las mismas, particularmente en el actual entorno $n+3$.
- b. Se constata la repercusión de la crisis financiera, al restar posibilidades para dotar partidas presupuestarias para cofinanciación, si bien hay autores que relativizan el efecto.

- c. Hay gran insistencia en destacar la hipertrofia burocrática, la importancia de la coordinación y la necesidad de las administraciones para dotarse de los medios que les permitan cumplir su función. No falta quien considera que se han dado pasos determinantes para salvar estos problemas.
- d. Se comenta la conveniencia de que quienes diseñan las políticas no estén constreñidos por unas orientaciones que les induzcan a optar por una maximización de los fondos captados. En tal sentido, parece que podría ser más importante la selección que la absorción.
- e. Respecto al impacto que alcanza el empleo de los cuantiosos recursos dotados hay gran variedad de estudios, planteamientos y apuntes. Se percibe la repercusión positiva, pero es mayor en quienes gozan de mejores condiciones de partida y algunos autores plantean la conveniencia de analizar los flujos inducidos (de capital y población).
- f. Es común destacar la heterogeneidad de los territorios y considerar las condiciones peculiares de los mismos, incluidas las culturales, como explicación a las diferencias detectadas en todo el proceso que va desde la programación a la ejecución.

La diversidad de enfoques, métodos y particularizaciones no hace sino resaltar la importancia que los fondos tienen en el devenir de la Unión Europea y la dificultad inherente a propiciar un marco en el que puedan encajarse tantas realidades socioeconómicas y políticas particulares. El esfuerzo realizado en el ámbito institucional de la Unión Europea se corresponde con el gran interés de los estados por contribuir al cumplimiento de objetivos queridos por todos, pero sujetos a la capacidad para asumir y aplicar instrumentos complejos.

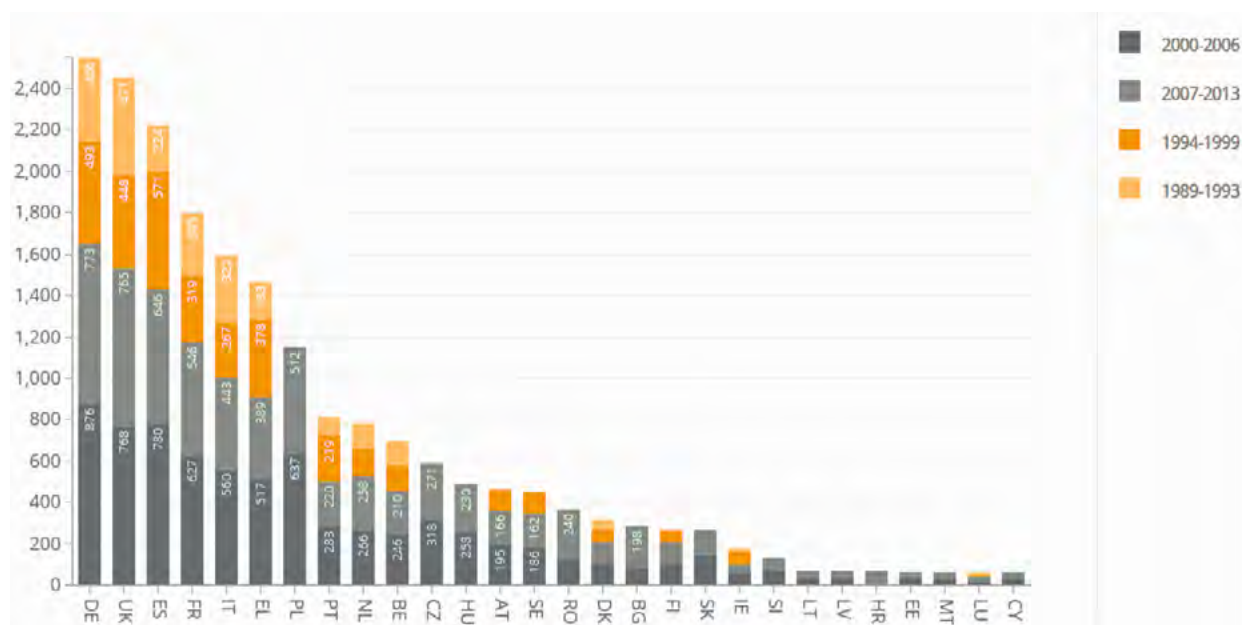


3. Análisis de la ejecución de los programas del periodo 2000–2006, 2007–2013 y 2014–2020 en las diferentes Comunidades Autónomas

3. 1. Evolución general de la ejecución de los fondos europeos desde 2000

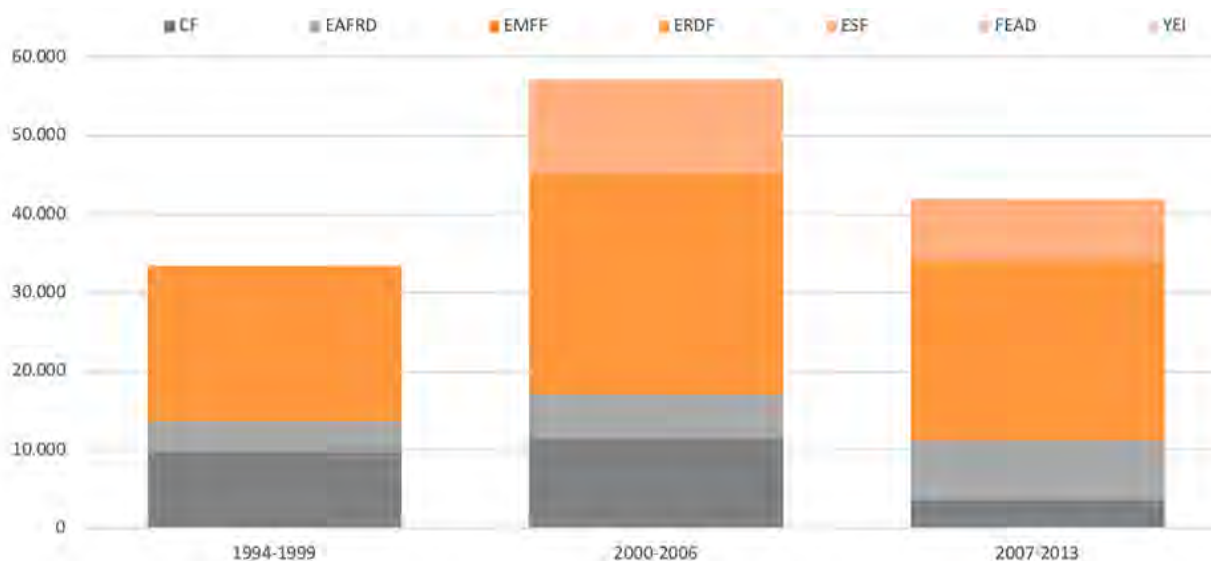
Desde su incorporación a las Comunidades Europeas, España ha sido uno de los principales beneficiarios de la política de cohesión económica y social y, al mismo tiempo, uno de los Estados que ha alcanzado niveles de ejecución y absorción más elevados, a pesar del gran volumen de fondos que tuvo que gestionar. Además, es evidente que las ayudas de la cohesión han sido decisivas para impulsar el crecimiento económico y la mejora de la competitividad y del bienestar en España, contribuyendo a la convergencia de la mayor parte de las regiones con la media europea.

Gráfico 1. Pagos FEDER, FSE y Fondo de Cohesión por Estado miembro y periodo de programación

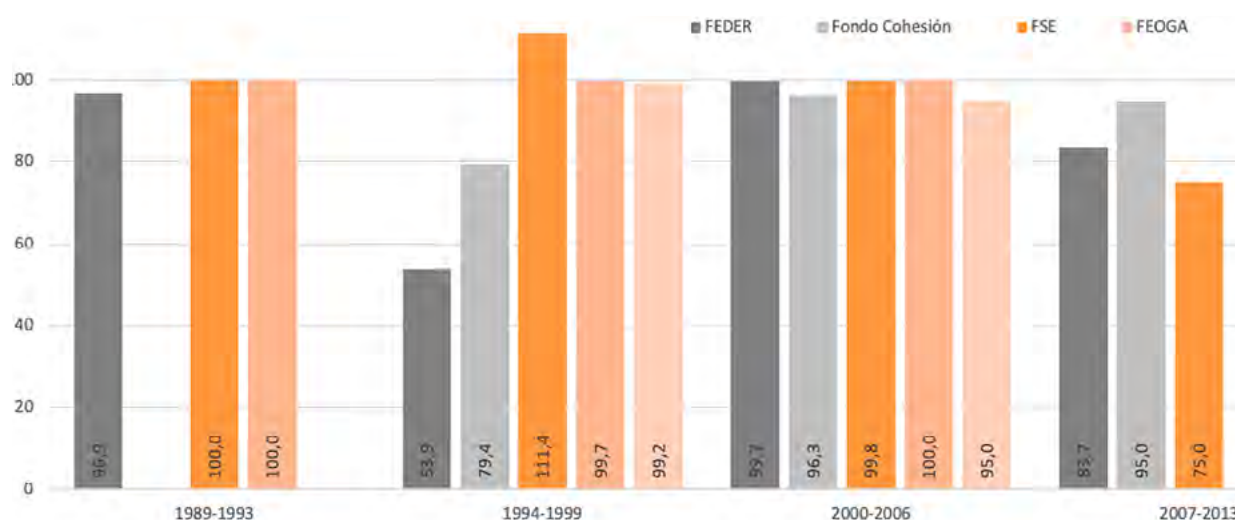


Fuente: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> Historic EU payments – regionalised and modelled

En particular, cabe destacar la capacidad de gestión demostrada en el periodo 2000–2006, en el cual España recibió 57.100 millones de euros de los fondos de cohesión. En ese periodo la ejecución alcanzó prácticamente el 100% de los fondos comprometidos. Sin embargo, esa capacidad de gestión pareció deteriorarse en el periodo 2007–2013, en parte como consecuencia de las dificultades presupuestarias de las administraciones españolas provocadas por la crisis económica, pero también como consecuencia de otros factores que parecen haber disminuido la capacidad de España para aplicar los recursos que la Unión Europea le destina.

Gráfico 2. Transferencias de la UE a España por fondo y periodo (M€)

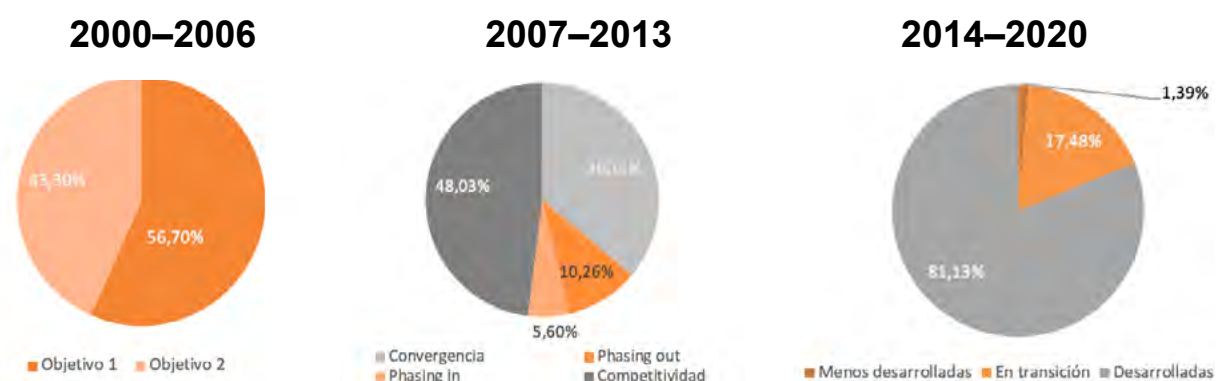
Fuente: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> Historic EU payments – regionalised and modelled

Gráfico 3. Porcentaje de ejecución sobre compromisos

Fuente: European Commission. Establishment of consolidated financial data 1989–2013. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/31c556d1-e394-11e6-ad7c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-68135194>

Uno de los factores que puede haber influido en la capacidad de absorción de los fondos a partir de 2007 es la reclasificación de las regiones españolas dentro de los objetivos de la política de cohesión, en parte como consecuencia de la ampliación de la UE, que automáticamente provocó una reducción de la renta media europea. Como consecuencia, muchas de las regiones que hasta 2006 estaban clasificadas como objetivo 1 (menos desarrolladas) no continuaron siendo consideradas regiones de convergencia a partir de 2007. Así, el porcentaje de población española en regiones menos desarrolladas bajó del 57% al 36%. Para mitigar este impacto, España se mantuvo como beneficiaria del Fondo de Cohesión y se crearon categorías intermedias (*Phasing in* y *Phasing out*) que permitían dedicar aún un volumen importante de los recursos a proyectos de infraestructuras.

Gráfico 4. Población cubierta según la clasificación de las regiones en la política de cohesión



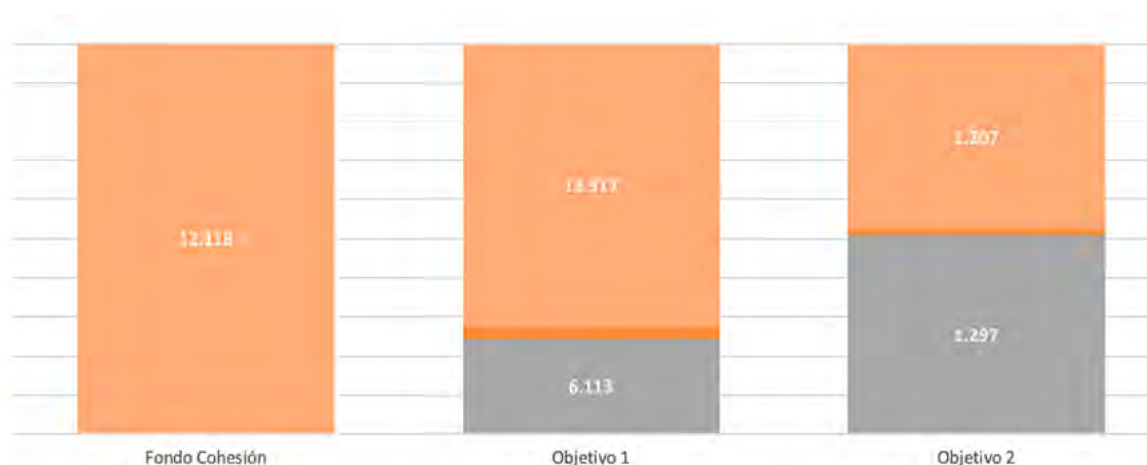
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE

Como es bien conocido, la clasificación de una región dentro de los objetivos de la política regional implica automáticamente una reorientación de las prioridades de las intervenciones. Esta diferenciación de las orientaciones entre los programas para los diversos tipos de regiones, e incluso para los Estados, según sean o no beneficiarios del Fondo de Cohesión, ha existido siempre, pero ha tendido a intensificarse en los últimos periodos, con la introducción del principio de concentración temática, que obliga a las regiones más desarrolladas (todas las Comunidades excepto Extremadura, Andalucía y Galicia) a dedicar al menos el 80% de los fondos a la investigación y la innovación, la digitalización, la ayuda a las PYME y la descarbonización (y un 20% como mínimo a este último). Con ello, se ha reducido drásticamente la posibilidad de dedicar los fondos europeos a la cofinanciación de las inversiones en infraestructuras, que habían constituido el grueso de las actuaciones cofinanciadas en periodos anteriores y que facilitaban la absorción de un gran volumen de fondos en un número relativamente pequeño de proyectos.

En los siguientes apartados vamos a realizar un rápido repaso por la programación y ejecución de los fondos de cohesión en España en los tres últimos periodos, con el fin de observar, a la luz de los datos disponibles, las diferencias en la orientación de las intervenciones y en los niveles de ejecución de los fondos, e intentar discernir los factores que han podido influir o pueden estar influyendo en la capacidad de las administraciones españolas y, en general, del tejido económico español para aplicar eficazmente los fondos europeos y alcanzar los objetivos de cohesión económica, social y territorial y de crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

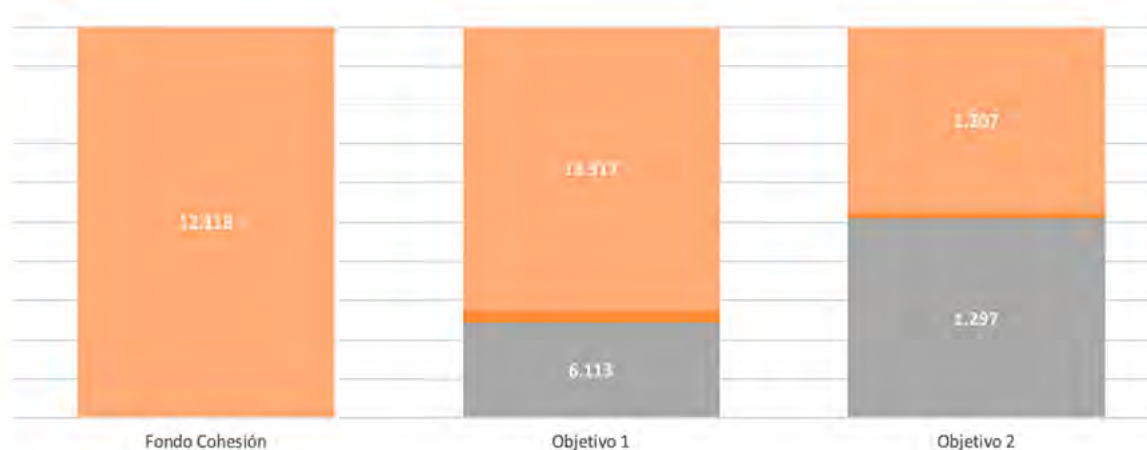
Gráfico 5. Reparto de las ayudas por categorías de gasto

2000–2006 (FEIE)



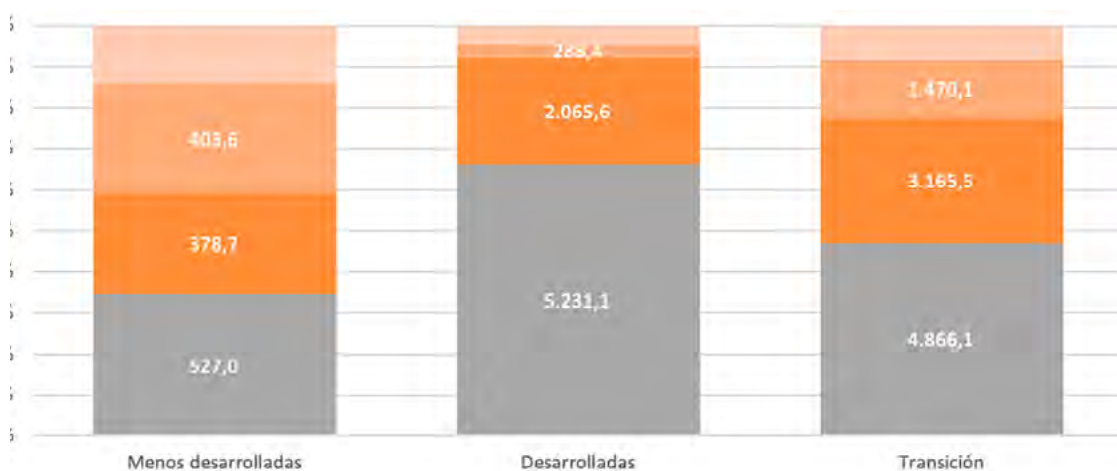
Fuente: 2000–2006 – Breakdown by NUTS2 level regions and fundamental expenditure categories

2000–2006 (FEIE)



Fuente: European Commission. Ex post evaluation 2007–2013

2014–2020 (FEDER)



Fuente: Comisión Europea. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020/esif-2014-2020-finances-planned-details/e4v6-qrrq/data>

3.2. Programación y ejecución 2000–2006

En el periodo 2000–2006 la Unión Europea destinó casi 60.000 millones de euros a España a través de los instrumentos de la política de cohesión, algo menos de 48.000 millones a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE) y algo más de 12.000 millones a través del Fondo de Cohesión. En ese periodo, España recibió más del 25% de los fondos que la Unión Europea destinó a la política de cohesión en los Estados que componían la Unión al principio del periodo.

Según los cálculos de la evaluación *ex-post* del periodo⁵, los fondos estructurales y el fondo de cohesión supusieron un 1,02% del PIB anual de España (1,23 si se suma la cofinanciación nacional), casi cuatro veces más que lo que supusieron para el conjunto de los 15 (UE–15). En cantidades por habitante, España recibió alrededor de 212 euros por habitante y año, solo por detrás de Grecia y Portugal. En España, los fondos estructurales y de cohesión supusieron un 3,62% de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) anual, casi tres veces más que la media de la UE–15, y un 2,63% del gasto público total. Salvo para los cinco países de la cohesión, los fondos supusieron menos de 0,5% del PIB anual de los Estados miembros de la UE–15 en el periodo 2000–2006.

Gráfico 6. Compromisos de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión para España 2000–2006 (M€)

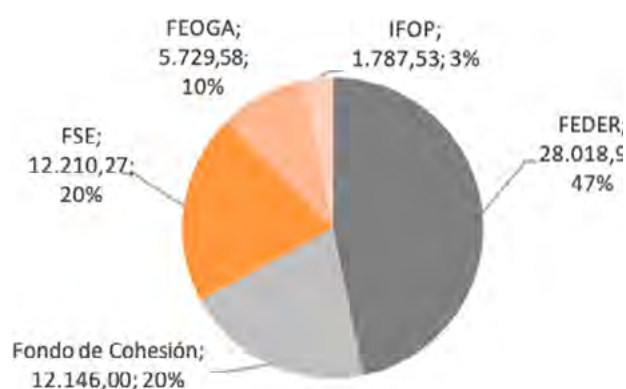


Tabla 1. Peso de los fondos estructurales y de cohesión en el periodo 2000–2006 en España y la media de la UE–15

	ES	GR	PT	UE–15
Porcentaje del PIB	1,02	2,15	2,46	0,28
Porcentaje de la FBCF	3,62	9,04	10,13	1,39
Porcentaje del gasto público	2,63	4,84	5,40	0,60
Porcentaje de la FBCF pública	29,12	63,19	76,67	12,18

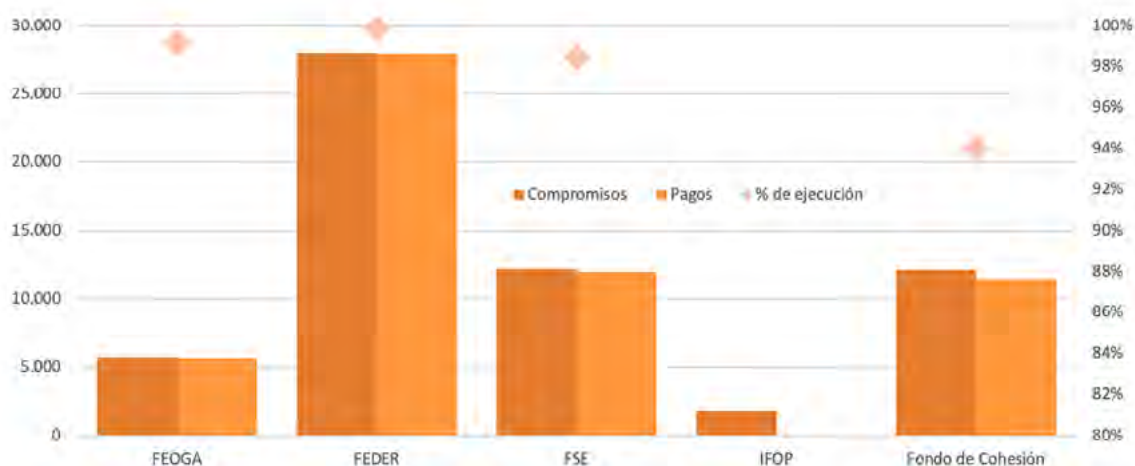
Fuente: Evaluación *ex-post* de los fondos 2000–2006

Fuente: Fondo de Cohesión: Ministerio de Hacienda; FEIE: Comisión Europea. *EU Budget commitments by fund by year and by programme*; https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/data/funds_commitment_2000_2006.xls

Los datos disponibles sugieren que, a pesar del enorme volumen de fondos, España fue capaz de absorber un porcentaje muy elevado de los fondos asignados en este periodo: ese porcentaje estaría cerca del 100% en el caso del FEDER, fondo del que España recibió casi una cuarta parte de los recursos asignados a los Estados de la UE–15, y solamente se habría quedado por debajo del 95% en el caso del Fondo de Cohesión.

⁵ Este estudio alcanza al 84% de los gastos previstos en las regiones de UE–15

Gráfico 7. Ejecución de los fondos estructurales y de cohesión en España 2000–2006 (M€, eje izquierdo; % eje derecho)

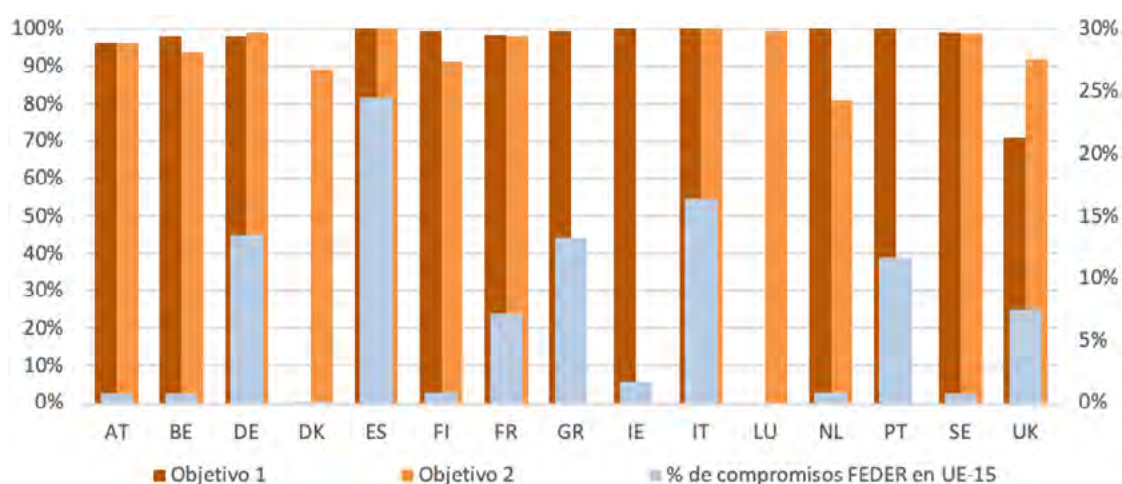


Fuente: Compromisos: Fondo de Cohesión: Ministerio de Hacienda; FEIE: Comisión Europea. EU Budget commitments by fund by year and by programme; Pagos: Comisión Europea. Historic EU payments – regionalised and modelled. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Level/Historic-EU-payments-regionalised-and-modelled/tc55-7ysv>

En este periodo España destinó el 45,8% de los fondos estructurales a infraestructuras básicas, en especial a infraestructuras de transporte (23,4%), por un 32,2% a la mejora del entorno productivo. Este patrón de asignaciones fue similar al que aplicaron los otros Estados de la cohesión (España, Grecia, Irlanda y Portugal), pero difiere de la orientación adoptada por otros Estados miembros, como resalta el informe de evaluación ex-post. Este informe destaca diferencias interesantes en la orientación de las políticas para regiones clasificadas dentro de los mismos objetivos de la política de cohesión:

- En las regiones del objetivo 1 (menos desarrolladas) en Austria, Bélgica, Suecia y Finlandia la atención se centró sobre todo en el entorno productivo (entre el 60% y el 72% de los gastos) mientras que en Grecia (52%), Irlanda y España (alrededor del 46%) y Malta (60%) la atención se centró en mayor medida en la infraestructura básica;
- En las regiones del objetivo 2 (transición) en la UE-15, el 57% los fondos se dedicaron al entorno productivo. Las regiones objetivo 2 españolas se situaron por debajo de esa media (48,6%), mientras que se situaban 10 puntos por encima de la media en los fondos dedicados a infraestructura. El informe destaca que casi un 30% del gasto total se dedicó a I+D. En cambio, el gasto en recursos humanos se situó 12 puntos por debajo de la media.

Gráfico 8. Porcentaje de las ayudas FEDER 2000–2006 asignadas a cada Estado miembro UE–15 (eje derecho) y tasas de ejecución (eje izquierdo)



Fuente: *Regional expenditure study 2000–2006: Breakdown of ERDF, Cohesion Fund and ISPA expenditures by regions, by sectors and by objectives*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/expenditure_final_annex1.xls.

Dentro de España se observan también notables diferencias en la orientación de las políticas entre unas regiones y otras. Estas diferencias son, en buena medida, consecuencia de la propia orientación inicial de los programas de las regiones de convergencia y de competitividad, pero, evidentemente, intensifican las diferencias de especialización de las regiones:

- El porcentaje de recursos dedicado a I+D o a las ayudas a PYMES es mucho más elevado en las regiones del objetivo 2 (29 y 16,5 por ciento, respectivamente) que en las regiones del objetivo 1 (un 5,1 y un 6,2%, respectivamente).
- Las reprogramaciones de fondos a lo largo del periodo en las regiones del objetivo 1 se destinan principalmente a incrementar los recursos dedicados a la agricultura, las zonas rurales y la pesca, mientras que en las regiones del objetivo 2 se incrementan los recursos destinados a la I+D, al mercado laboral y a ciertas infraestructuras.
- Las ayudas a la I+D se encuentran entre las que presentan un nivel de gasto total más bajo, menos del 80% del gasto total programado.

Tabla 2. Distribución de los compromisos y reprogramaciones de los Fondos Estructurales por sectores y objetivos en España y en la UE-15 (% del total)

		Compromisos				Reprogramaciones				Ejecución (fin 2008)			
		Regiones objetivo 1		Regiones objetivo 2		Regiones objetivo 1		Regiones objetivo 2		Regiones objetivo 1		Regiones objetivo 2	
		ES	UE-15	ES	UE-15	ES	UE-15	ES	UE-15	ES	UE-15	ES	UE-15
1. Entorno productivo	11 Agricultura	4,1	4,9		0,1	2,0	0,3			101,0	88,7		79,8
	12 Silvicultura	2,2	1,3			-0,3	-0,1			98,8	96,2		80,2
	13 Zonas rurales	5,7	6,7	0,3	2,4	2,8	0,8		0,4	88,4	90,1	63,9	85,5
	14 Pesca	3,6	1,8		0,1	2,4	0,6				5,3		89,1
	15 Ayudas a grandes empresas	2,9	2,8	1,2	2,3	-0,1	0,4		0,1	86,2	85,6	92,5	87,9
	16 Ayudas a PYMEs	6,2	9,5	16,5	31,5	-0,3	0,1	-0,7	-2,8	87,9	89,0	87,4	87,4
	17 Turismo	1,3	3,1	1,5	10,5	-0,2	0,4	0,2	1,3	92,6	82,3	83,9	90,4
	18 I+DTI	5,1	5,1	29,1	10,4	-0,2		0,5		79,8	86,8	77,3	82,6
	Total entorno productivo	31,0	35,2	48,6	57,3	6,0	2,5	-0,1	-1,0	79,1	83,9	81,2	87,0
2. Recursos humanos	21 Mercado laboral	10,4	7,0	2,1	1,8	-0,9	-0,1	0,8		94,2	92,8	85,0	85,8
	22 Integración social	1,4	3,0		2,0	-0,1	-0,2		-0,1	91,7	92,2		86,8
	23 Educación y formación profesional	3,1	6,9		2,3	-0,4	0,2		0,1	104,0	94,0		84,3
	24 Adaptabilidad, espíritu de empresa, TIC	6,5	4,5	8,4	3,9	-0,8	-0,7		-0,7	87,7	87,8	80,6	80,4
	25 Igualdad en el mercado laboral	0,6	1,3		0,6		-0,9	-4,5	-0,1	88,2	92,5		85,7
	Total Recursos humanos	22,1	22,6	10,6	10,6	-2,2			-0,8	93,3	92,1	81,5	83,7
3. Infraestructuras básicas	31 Infraestructuras de transportes	24,2	19,9	10,8	6,1	-1,2	-0,5	-3,7	-0,6	97,8	94,6	89,5	89,9
	32 Infraestructuras de telecomunicaciones	2,1	3,4	1,8	3,3	-0,2	-0,3	-0,2	-0,3	81,6	82,2	73,6	85,6
	33 Infraestructuras energéticas	0,5	0,8	0,8	1,0	-0,4	-0,4	-0,3	0,1	78,7	75,6	70,1	83,5
	34 Infraestructuras medioambientales	9,6	6,6	11,7	4,2	-0,7	0,1	0,3	0,5	66,7	81,8	73,4	87,3
	35 Ordenación y rehabilitación	5,3	5,9	12,3	14,2	-1,3	-0,4	2,7	2,2	70,8	84,5	81,6	88,0
	36 Infraestructuras sociales y sanitarias	4,4	3,8	2,9	1,1	-0,2	-0,2	1,5		108,2	96,6	83,7	89,4
	Total Infraestructuras básicas	46,2	40,4	40,3	29,9	-4,0	-1,7	-0,2	2,0	88,3	89,8	80,9	87,9
	4. Varios	41 Asistencia técnica	0,7	1,8	0,6	2,1	0,2	0,1	3,8	-0,1	52,4	71,4	77,7

Fuente: Evaluación ex-post de los fondos 2000-2006.

Los datos de ejecución disponibles⁶, que se refieren únicamente al FEDER, permiten profundizar en el análisis del destino final de las ayudas por categorías de gasto y, con ello, en la composición final del gasto apoyado. La concentración de las ayudas del FEDER en infraestructuras básicas en las regiones del objetivo 1 (72%), mientras que más de la mitad de las ayudas en las regiones del objetivo 2 se destinaron a mejorar el entorno productivo, con un peso muy relevante de las ayudas a I+D (casi el 30%). Esta concentración temática respondía en primer lugar a las prioridades que la Unión Europea establecía para cada tipología de regiones, con prioridad para las infraestructuras en las regiones objetivo 1 y de mejora del entorno productivo en las del objetivo 2.

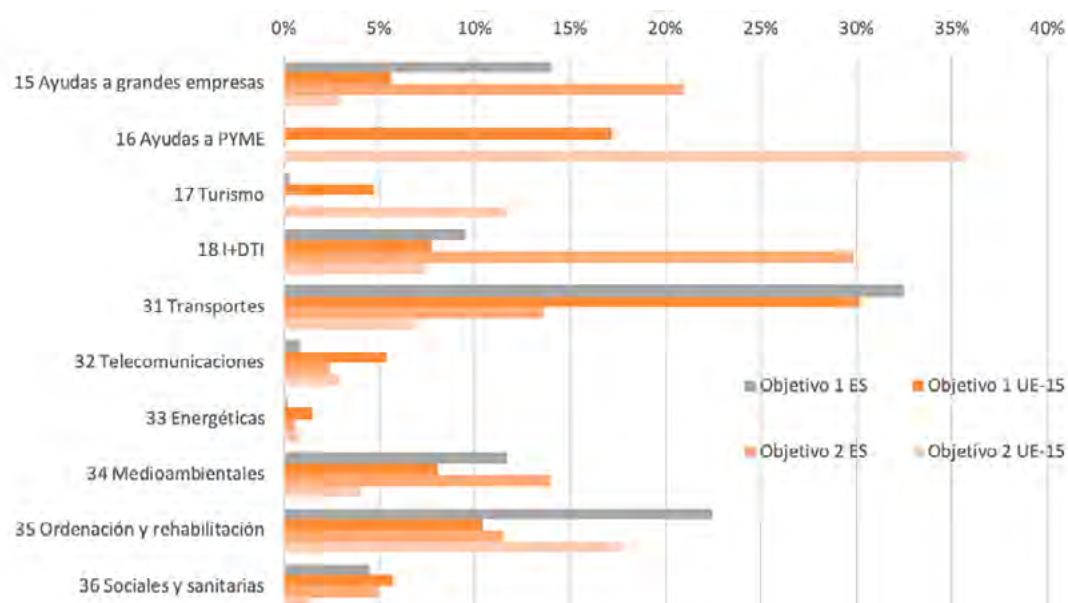
Tabla 3. Gastos del FEDER en España por sectores y objetivos para el periodo 2000–2006

		Fondo de Fondo de cohesión		Objetivo1		Objetivo2	
		M€	%	M€	%	M€	%
Mejora del entorno productivo	13 Zonas rurales	0,0	0,0	44,3	0,2	0,0	0,0
	15 Grandes empresas	0,0	0,0	3.549,7	14,0	535,1	21,0
	16 Ayudas a PYME	0,0	0,0	24,6	0,1	0,0	0,0
	17 Turismo	0,0	0,0	73,4	0,3	0,0	0,0
	18 I+DTI	0,0	0,0	2.420,5	9,5	761,7	29,8
	Total	0,0	0,0	6.112,6	24,1	1.296,9	50,8
RRHH	23 Educación y FP	0,0	0,0	860,1	3,4	41,2	1,6
Infraestructura	31 Transportes	4.814,0	0,0	8.238,5	32,5	348,4	13,6
	32 Telecomunicaciones	0,0	0,0	223,2	0,9	62,6	2,4
	33 Energéticas	0,0	0,0	47,2	0,2	17,0	0,7
	34 Medioambientales	7.304,0	0,0	2.977,4	11,7	358,4	14,0
	35 OT y rehabilitación	0,0	0,0	5.689,5	22,4	295,0	11,6
	36 Sociales y sanitarias	0,0	0,0	1.141,3	4,5	125,7	4,9
	Total	0,0	0,0	18.317,1	72,2	1.207,1	47,3
Varios	41 Asistencia técnica	0,0	0,0	68,8	0,3	8,4	0,3
	Total	12.118,0		25.358,6		2.553,6	

Fuente: *Regional expenditure study 2000–2006: Breakdown of ERDF, Cohesion Fund and ISPA expenditures by regions, by sectors and by Objectives. Annex 2 Breakdown by NUTS3 level regions and sectors.* https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/expenditure_final_annex1.xls

⁶ Existen discrepancias entre las fuentes de información para este periodo, especialmente en lo que respecta a la distribución de los fondos por categorías de gasto, dependiendo del momento en el que se observan los datos. Estas discrepancias afectan sobre todo a los informes de evaluación de los programas. Una mayor consistencia en los datos facilitaría el análisis.

Gráfico 9. Comparación de los gastos del FEDER en las regiones objetivo 1 y 2 en España y en UE15 (excluida España), 2000–2006 (% del total)



Fuente: *Regional expenditure study 2000–2006: Breakdown of ERDF, Cohesion Fund and ISPA expenditures by regions, by sectors and by Objectives. Annex 2 Breakdown by NUTS3 level regions and sectors.* https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/expenditure_final_annex1.xls

Como se puede observar en el gráfico, las ayudas del FEDER en las regiones españolas se concentraron en infraestructuras de transporte y medioambiente en mayor medida que en el resto de los países de la UE–15, mientras que, en cambio, se dedica un porcentaje muy inferior a las infraestructuras de telecomunicaciones, especialmente en las regiones del objetivo 1.

También destaca (de acuerdo con los datos disponibles) el volumen de ayudas del FEDER dirigidas a grandes empresas frente a las exiguas cantidades destinadas a las ayudas a las PYME. Cabe la posibilidad de que en esta rúbrica se hayan incluido todas las ayudas a empresas, independientemente de su tamaño, probablemente a través del instrumento de la Ley de Incentivos Regionales (LIR). Aparentemente, por tanto, un elevado porcentaje de las ayudas del FEDER a la mejora del entorno productivo en España se dirigió prioritariamente hacia las empresas de mayor tamaño, probablemente en proyectos de una mayor dimensión que los que desarrollarían las pequeñas empresas. Por ejemplo, según el informe 2006 de la LIR, en ese año se concedieron ayudas por importe de 363,4 millones de euros a 536 proyectos, lo que supone una media de 0,7 millones de euros de ayudas.

Gráfico 10. Distribución de los gastos de la política de cohesión (FEIE y Fondo de Cohesión) por Comunidades y Ciudades Autónomas y categorías de gasto



Fuente: *Regional expenditure study 2000–2006: Breakdown of ERDF, Cohesion Fund and ISPA expenditures by regions, by sectors and by objectives.* https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/expenditure_final_annex1.xls.

El análisis de la distribución sectorial y territorial de las ayudas de la Unión Europea concedidas a España durante el periodo 2000–2006 debe tener muy en cuenta que, durante ese periodo, España fue aún beneficiaria del Fondo de Cohesión, cuyas intervenciones no estaban territorializadas y se programaba y ejecutaba con criterios diferentes de los aplicados en la programación del resto de fondos estructurales. Como es bien conocido, el Fondo de Cohesión se gestionaba mayoritariamente por los órganos de la Administración Central del Estado y se aplicaba al conjunto del país, de acuerdo con los objetivos de dicho Fondo:

- a. Proyectos ambientales que contribuyesen a alcanzar los objetivos del tratado de la CE, en línea con las políticas ambientales de la Unión, en particular, abastecimiento de agua potable, el tratamiento de las aguas residuales y la eliminación de los residuos sólidos.

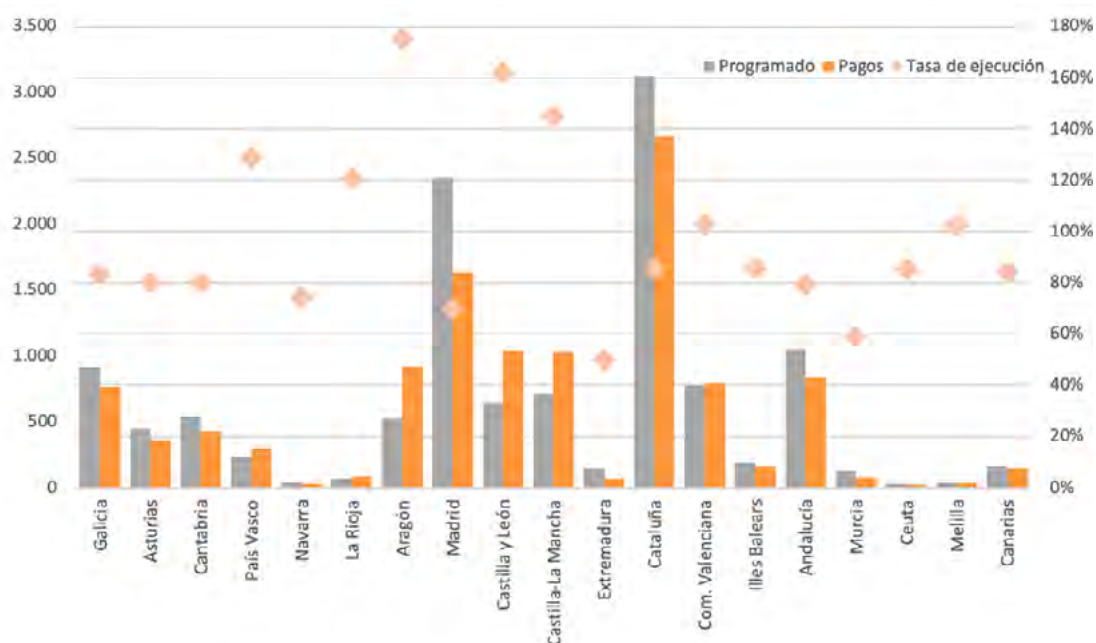
b. Proyectos de infraestructura de transporte para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte (RTE).

Los recursos asignados inicialmente a España dentro del Fondo de Cohesión para este periodo ascendían a algo más de 12.000 millones de euros⁷. De ellos, más de 6.200 millones de euros se destinaron a 82 actuaciones en transporte, principalmente a líneas de alta velocidad ferroviaria (4.600 millones de euros) y actuaciones portuarias (1.170 millones), con un promedio por actuación de más de 76 millones de euros, y 5.846,5 millones a 326 actuaciones medioambientales.

La programación del Fondo de Cohesión permitía dedicar un volumen importante de ayudas europeas a inversiones en infraestructuras y actuaciones medioambientales en las regiones del objetivo 2, complementando así otras intervenciones de los fondos estructurales. La previsión inicial destinaba un 53% del Fondo de Cohesión a las Comunidades del objetivo 2, con un peso importante en Cataluña y la Comunidad de Madrid (3.120 y 2.344 millones de euros respectivamente), que concentraban la mitad de los fondos programados.

Finalmente, los pagos recibidos por España en el marco del Fondo de Cohesión ascendieron a 11.420 millones de euros, lo que supone una tasa de ejecución del 94% de los fondos inicialmente asignados. La distribución territorial de las ayudas finalmente pagadas refleja importantes modificaciones sobre las previsiones iniciales por territorios, con rangos de ejecución que van del 50% (Extremadura) al 175% (Aragón).

Gráfico 11. Programación y ejecución del Fondo de Cohesión 2000–2006



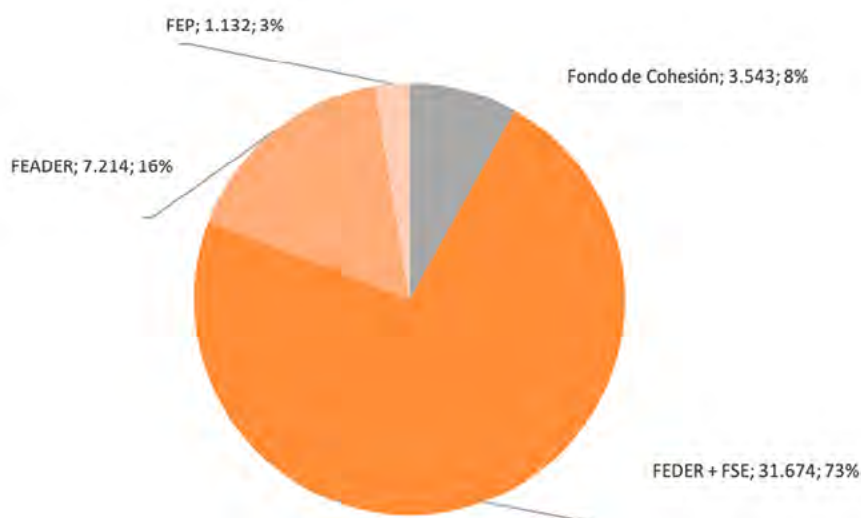
Fuente: Comisión Europea. Compromisos: *Regional expenditure study 2000–2006: Breakdown of ERDF, Cohesion Fund and ISPA expenditures by regions, by sectors and by objectives*. Pagos: *Historic_EU_payments_-_regionalised_and_modelled*. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Level/Historic-EU-payments-regionalised-and-modelled/tc55-7ysv>

⁷ Las cifras definitivas varían según las fuentes. La página web del Ministerio de Hacienda refleja un presupuesto de 18.000 millones de euros, pero la cantidad más probable de compromisos estaría en torno a los 12.140 millones de euros. Las cifras también oscilan según las fuentes en las cantidades asignadas a cada tipología de proyectos.

3.3. Programación y ejecución 2007–2013

En el periodo 2007–2013 el volumen total de fondos destinados a España en el marco de la política de cohesión se aproximó a los 35.000 millones de euros⁸, a los que habría que sumar otros 8.350 millones correspondientes al FEADER y al FEP (Fondo Europeo de la Pesca), lo que supuso una reducción importante respecto de los aproximadamente 60.000 millones del periodo anterior.

Gráfico 12. Asignación de Fondos para la cohesión



Fuente: Ministerio de Hacienda, Marco Estratégico Nacional

Tabla 4. Cuadro financiero de los Fondos Estructurales 2007–2013

Objetivo	Fondo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Convergencia	CF	1.270,3	917,8	550,7	280,8	229,2	175,3	119,2	3.543,2
	ERDF	2.455,1	2.465,8	2.475,9	2.485,4	2.494,3	2.502,6	2.510,2	17.389,2
	ESF	742,3	745,1	747,7	750,1	752,3	754,3	756,1	5.247,8
	Total	4.467,6	4.128,6	3.774,2	3.516,3	3.475,8	3.432,2	3.385,5	26.180,2
Competitividad Regional y Empleo	ERDF	1.190,3	1.048,0	895,0	744,8	583,4	595,1	607,0	5.663,5
	ESF	564,3	503,3	437,1	371,2	303,7	309,8	316,0	2.805,2
	Total	1.754,6	1.551,2	1.332,1	1.115,9	887,1	904,8	922,9	8.468,7
Total		6.222,2	5.679,8	5.106,3	4.632,3	4.362,9	4.337,1	4.308,4	34.648,9

Fuente: EU Budget commitments by fund by year and by programme. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/data/funds_obj_year_2007_2013.xls

Además de la reducción de los fondos, hay un cambio significativo la distribución temática, debido a la reclasificación de varias de las Comunidades Autónomas entre los objetivos de la cohesión y a la

⁸ Con algunas discrepancias dependiendo de la fuente de los datos

reducción del Fondo de Cohesión. Esto implicó una notable reducción de los fondos destinados a la inversión en infraestructuras, mientras que se incrementaba el peso del gasto dedicado a mejorar el entorno productivo (I+D, ayudas a las empresas). Con las precauciones derivadas de los cambios en las categorías en las que se clasifica el gasto, la inversión en infraestructuras de transporte se redujo en un 27% y en más de un 41% las infraestructuras medioambientales. En cambio, se duplicaron las ayudas a innovación e I+D y se quintuplicaron los fondos destinados a la digitalización.

A pesar de la reducción de los fondos, la ejecución de los programas se encontró con importantes dificultades, comenzando con la profunda crisis económica desencadenada a partir de 2008. Tal como recuerda el informe de evaluación ex-post de los programas de la política de cohesión 2007–2013⁹, durante la mayor parte del período 2007–2013, la economía española estuvo en continua recesión. El PIB disminuyó un 1,3% anual entre 2007 y 2009, un 0,5% anual en los dos años 2009–2011 y más de un 2% anual entre 2011 y 2013, y el crecimiento no se reanudó hasta 2014 y hasta 2015 la tasa de crecimiento no recuperó el nivel de los años anteriores a la crisis. Como consecuencia, el PIB per cápita español en términos de PPC disminuyó desde un poco más de la media de la UE–27 (103%) en 2007 hasta muy por debajo de ella (91%). Como es bien conocido, la crisis provocó un fuerte deterioro de las cuentas públicas, con un déficit presupuestario del 11% del PIB en 2009, lo que llevó, posteriormente, a adoptar diversas medidas de consolidación fiscal, con una significativa reducción de la inversión pública, que pasó del 5% del PIB en 2009 a poco más del 2% en 2013.

Tabla 5. Reparto de los recursos disponibles para España 2007–2013 (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión) por categorías y modificaciones a lo largo del periodo

	2008	2015	Final
A. Innovación e I+D	14,7	14,9	14,2
B. Servicios e infraestructuras TIC	3,3	4,0	5,0
C. Apoyo a las empresas	8,4	7,2	7,9
D. Energía	1,3	1,3	1,0
E. Medio Ambiente	18,3	16,4	16,4
F. Cultura, patrimonio y turismo	2,4	1,9	2,0
G1. Carreteras	6,1	6,6	8,6
G2. Ferrocarriles	10,3	12,0	12,8
G3. Otras inversiones en transporte	4,9	4,8	5,0
H1. Dimensión urbana y territorial	3,2	3,4	3,0
H2. Inclusión social	1,2	0,9	0,8
H3. Infraestructura social	2,4	3,1	3,5
I. Mercado de trabajo	18,4	17,0	13,5
J. Capital humano	3,3	4,7	4,7
K. Asistencia técnica	1,9	1,7	1,6

Fuente: Cifras para 2008 y 2015: Cohesion Data. Breakdown of the Available Funds by Theme For 2007–2013. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2007–2013–Categorisation/Breakdown–Of–The–Available–Funds–By–Theme–For–2007/w597–agi6>

Cifras finales: 2007–2013 Cohesion categorisation raw data (from closure reports). <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2007–2013–Categorisation/2007–2013–Cohesion–categorisation–raw–data–from–cl/qt3c–wiyg>

⁹ Applica, Ismeri Europa and Cambridge Economic Associates (2016). Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). Country Report – Spain

Tabla 6. Comparativa de la distribución de recursos del FEDER y del Fondo de Cohesión) por categorías entre el periodo 2000-2006 y el 2007-2013*

	2000–2006		2007–2013	
	M€	%	M€	%
A. Innovación e I+D	3.182,3	7,9	5.107,5	14,7
B. Servicios e infraestructuras TIC	285,8	0,7	1.137,1	3,3
C. Apoyo a las empresas	4.136,8	10,3	2.906,3	8,4
D. Energía	64,2	0,2	461,2	1,3
E. Medio Ambiente	10.655,4	26,6	6.325,2	18,3
F. Cultura, patrimonio y turismo	79,7	0,2	814,3	2,4
G1. Carreteras	13.409,0	33,4	2.107,6	6,1
G2. Ferrocarriles			3.575,5	10,3
G3. Otras inversiones en transporte			1.692,5	4,9
H1. Dimensión urbana y territorial	6.014,5	15,0	1.098,7	3,2
H2. Inclusión social	0,0	0,0	425,1	1,2
H3. Infraestructura social	1.278,2	3,2	847,4	2,4
I. Mercado de trabajo	912,5	2,3	6.359,4	18,4
J. Capital humano			1.143,0	3,3
K. Asistencia técnica	80,2	0,2	650,4	1,9
Total	40.098,5		34.651,2	

Fuente: Datos 2000–2006: Comisión Europea. Integrated database of allocations and expenditure for 2000–2006/2007–2013. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp13_db_nuts2_cs_v1.xlsx.

Datos para 2007–2013: Cohesion Data. Breakdown of the Available Funds by Theme For 2007–2013. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2007–2013–Categorisation/Breakdown–Of–The–Available–Funds–By–Theme–For–2007/w597–agi6>

Tal como refleja el Informe de Seguimiento Estratégico del MENR 2012 y el propio Acuerdo de Asociación de España para el periodo 2014–2020¹⁰, las restricciones presupuestarias afectaron a la capacidad inversora de las administraciones españolas en los años clave de ejecución del periodo y limitaron la capacidad de las administraciones españolas para aportar la cofinanciación nacional. Para mitigar esas dificultades, en 2011 se incrementó la tasa de cofinanciación de la UE (al 80%), dos años antes de terminar el periodo de programación y cuatro años antes del plazo n+2. Esto supuso que la cofinanciación comunitaria pasara del 68% al 76% para el conjunto del periodo y una reducción de casi un 50% de la cofinanciación pública nacional. Como consecuencia la inversión cofinanciada se redujo en casi 4.000 millones de euros (algo más del 10%).

¹⁰ Acuerdo de Asociación de España 2014–2020. Versión definitiva (febrero de 2019), p. 32 y siguientes.

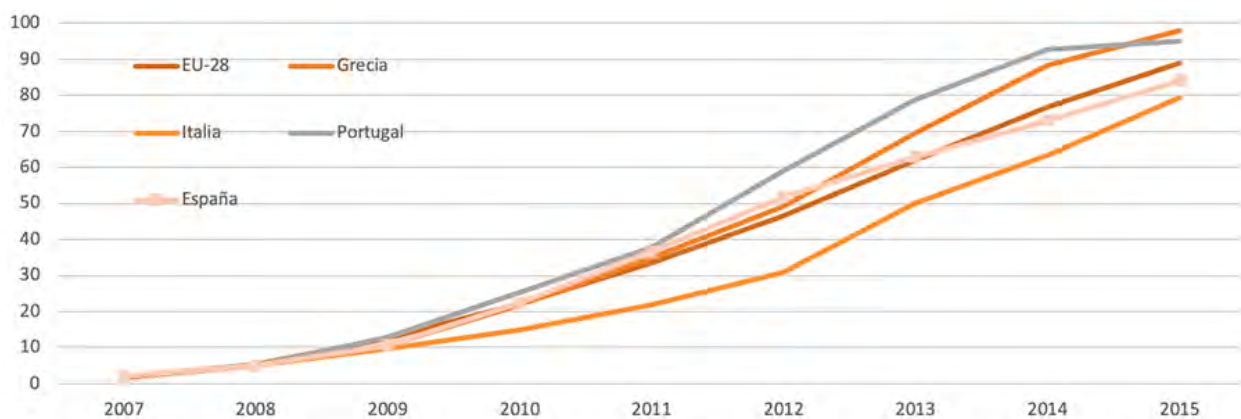
Tabla 7. Reprogramaciones del FEDER y el Fondo de Cohesión por categorías 2007–2013

Categorías	M€			%		
	2007	2016	Cambios netos	2007	2016	2007–2016
1. Innovación e I+D	5.353,3	5.110,5	-242,9	20,1	19,2	-4,5
2. Iniciativa empresarial	164,5	126,9	-37,6	0,6	0,5	-22,9
3. Otras inversiones en empresas	2.496,0	2.400,1	-95,9	9,4	9,0	-3,8
4. TIC para ciudadanos y empresas	973,8	1.257,6	283,7	3,7	4,7	29,1
5. Medio Ambiente	6.319,5	5.618,3	-701,3	23,8	21,1	-11,1
6. Energía	461,2	425,8	-35,4	1,7	1,6	-7,7
7. Banda ancha	164,2	196,4	32,1	0,6	0,7	19,6
8. Carreteras	2.108,1	2.296,9	188,8	7,9	8,6	9,0
9. Ferrocarriles	3.575,5	4.139,1	563,5	13,4	15,6	15,8
10. Otras inversiones en transporte	1.830,7	1.803,4	-27,3	6,9	6,8	-1,5
13. Cultura e infraestructura social	1.194,5	1.433,2	238,7	4,5	5,4	20,0
15. Dimensión territorial	1.679,7	1.590,0	-89,7	6,3	6,0	-5,3
16. Fortalecimiento institucional	–	1,5	1,5	–	0,0	100,0
17. Asistencia técnica	279,2	190,6	-88,5	1,0	0,7	-31,7
Total	26.600,4	26.590,1	-10,3			

Fuente: European Commission. Ex post evaluation 2007–2013

Gráfico 13. Ejecución de los Fondos Estructurales en España 2007–2013 (M€)

Objetivo	Fondo	Programación		Pagos netos totales
		Inicial	Final	
Convergencia	CF	3.543,2	3.543,2	3.538,8
	ERDF	17.389,2	17.298,1	17.283,2
	ESF	5.247,8	5.247,6	5.247,6
	Total	26.180,2	26.089,0	26.069,6
Competitividad Regional y Empleo	ERDF	5.668,0	5.656,4	5.611,2
	ESF	2.829,5	2.666,6	2.661,0
	Total	8.497,5	8.323,0	8.272,2
Total		34.677,7	34.412,0	34.341,8



Fuente: ESIF 2007–2013 EU Payments. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2007–2013–Finances/ESIF–2007–2013–EU–Payments–daily–update–/aqhg–azqx>

La crisis económica y las restricciones del crédito a las empresas provocaron también una fuerte reducción de las inversiones empresariales, lo que redujo a su vez la capacidad de utilización de fondos por parte del sector privado, en particular en las regiones menos dinámicas. Las dificultades de los destinatarios últimos de las intervenciones han entorpecido la ejecución de ciertas actuaciones (por ejemplo, ciertas ayudas a las empresas). El cambio la coyuntura económica afectó también el diseño de las políticas y obligó a reorientar ciertas medidas. Junto a las modificaciones de la normativa para incrementar la absorción se realizaron diversas reasignaciones de partidas, con una reducción relativamente importante de los fondos para ayudas a las empresas, innovación e I+D y medio ambiente, mientras que se incrementaban los fondos para digitalización, infraestructuras viarias y ferroviarias y para equipamientos culturales y sociales. Aunque todas estas dificultades provocaron retrasos en la ejecución de los recursos programados, con ciertos riesgos de incumplimiento de la regla N+2 y de descompromiso automático de fondos¹¹.

La ejecución total de los fondos estructurales (Fondo de Cohesión, FEDER y FSE) se quedó ligeramente por debajo del 91%, de acuerdo con las cifras disponibles. Al final de este periodo, España recibió pagos por importe de casi 31.500 millones de euros (31.488,9 millones), un 90,9% de las cantidades inicialmente programadas, si bien otras fuentes incrementan el volumen de pagos efectivos recibidos hasta los 34.340 millones de euros corrientes. Por fondos, las cantidades recibidas supusieron un 95% de los recursos programados inicialmente en el Fondo de Cohesión, 92,3% en el FEDER y 85% en el FSE. El ritmo de ejecución de los fondos en España parece que siguió el ritmo del resto de países de la cohesión del sur de Europa hasta 2012, momento a partir del cual ese ritmo decae. Por ello, se puede decir que, a pesar de las dificultades, el nivel de ejecución de los fondos en el periodo fue alto.

Tabla 8. España. Recursos asignados y pagos recibidos por Fondo de Cohesión, FEDER y FSE. 2007–2013 (M€ y %)



¹¹ Los datos disponibles en la web de la Comisión Europea reflejan unos descompromisos relativamente modestos, 762,9 M€, de los que 358,6 serían consecuencia del incumplimiento de la regla N+2 (Fuente: ESIF 2007–2013 EU Payments (daily update))

Tabla 9. España. Pagos anuales recibidos por Fondo de Cohesión, FEDER y FSE y % sobre recursos asignados. 2007–2013

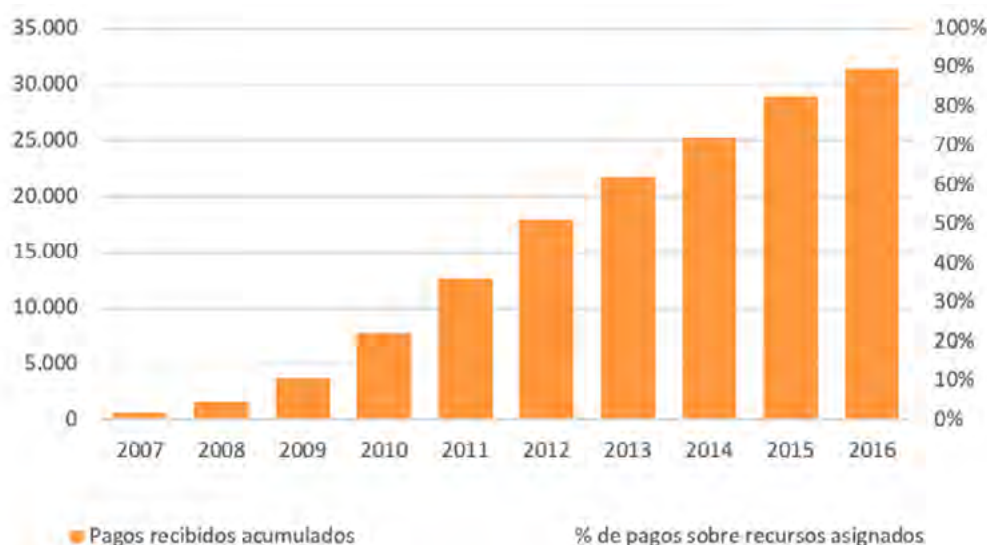
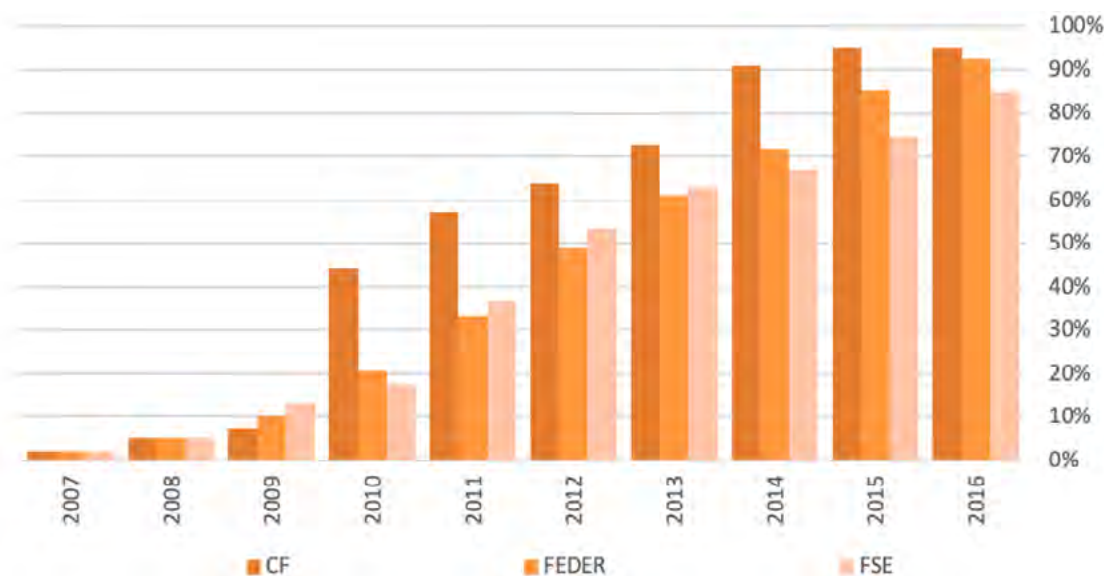


Tabla 10. España. Evolución del porcentaje de ejecución del Fondo de Cohesión, FEDER y FSE y % sobre los recursos asignados. 2007–2013



Fuente: Cohesion Data. SF 2007–2013 Funds Absorption Rate. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2007–2013–Finances/SF–2007–2013–Funds–Absorption–Rate/kk86–ceun>

En este periodo se intensificó la concentración de los recursos en las Comunidades Autónomas calificadas de Convergencia, *Phasing in* y *Phasing out*. En estas regiones se mantuvo una fuerte concentración de las intervenciones en infraestructuras de transporte (Ferrocarriles, autopistas, carreteras regionales y locales, puertos), ambientales (abastecimiento y tratamiento de aguas), infraestructuras educativas y ayudas a empresas.

En las regiones Competitividad, en cambio, la mayor parte de las ayudas se dirigieron a las prioridades de investigación y la innovación. Junto con los servicios digitales, concentraron prácticamente el 70% de las ayudas del FEDER, mientras que en el resto de territorios suponían apenas un 25% de los recursos. Es posible que la concentración de los recursos en estas prioridades y la

orientación de las políticas puedan haber contribuido a situarlas en mejor posición para superar la crisis y para responder al reto de la concentración temática exigida en el periodo 2014–2020, como se analiza más adelante. No obstante, no conviene sobreestimar el impacto de los fondos, ya que los recursos asignados a algunas de estas Comunidades fueron relativamente pequeños en relación con el tamaño de sus economías o de sus presupuestos públicos.

Tabla 11. España. Recursos asignados según fondos y territorios. 2007–2013

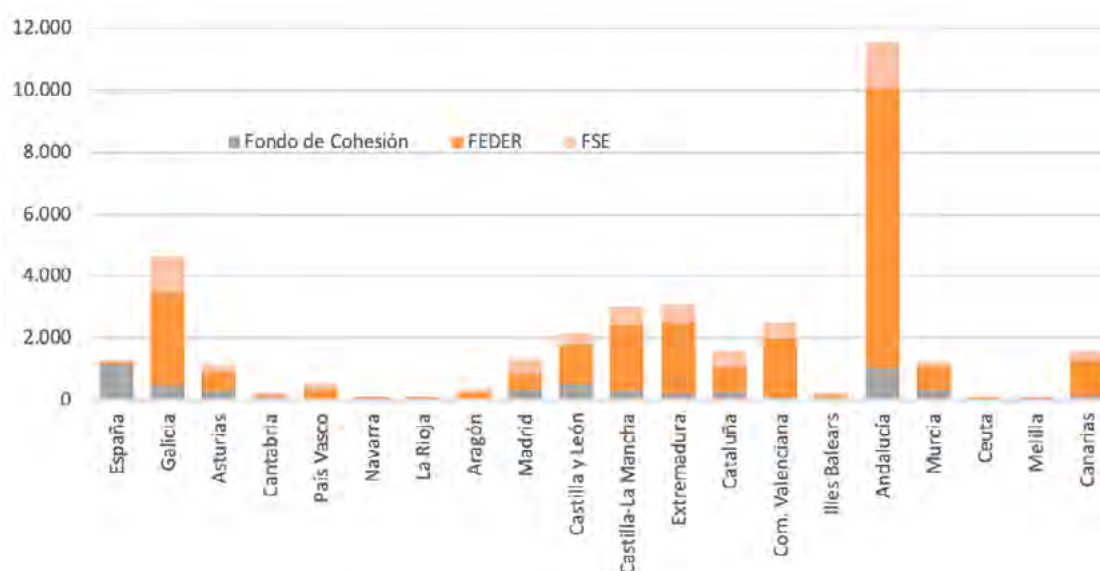
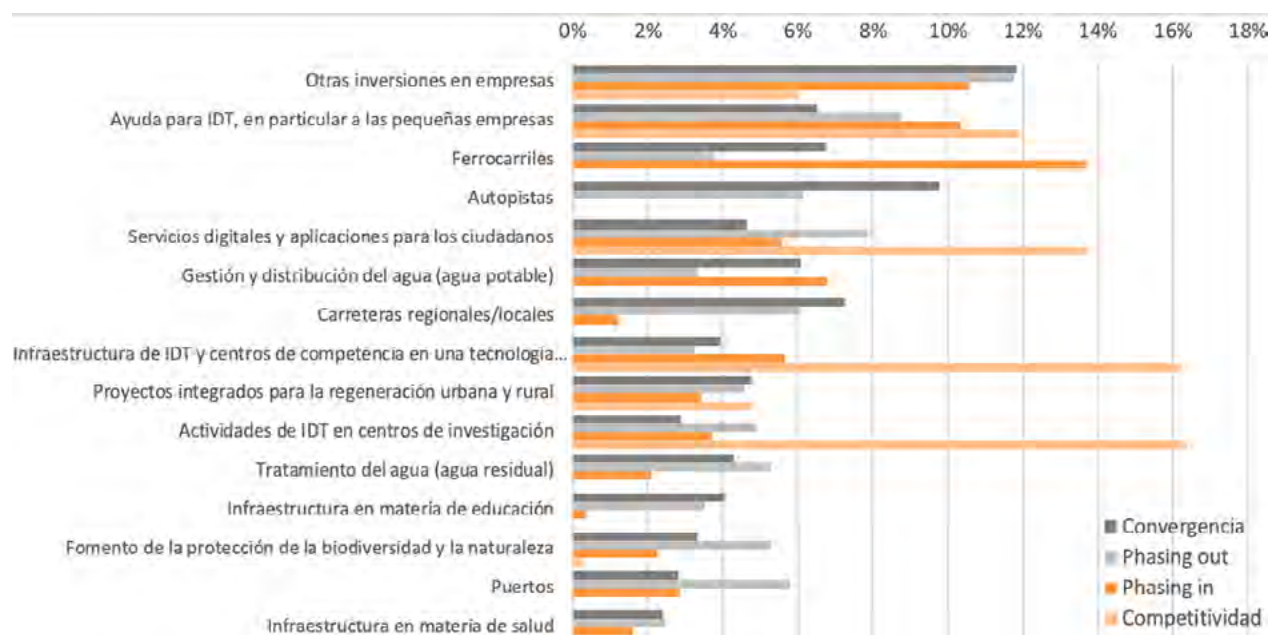


Tabla 12. Principales prioridades de gasto del FEDER en España, según la clasificación de las Comunidades y Ciudades Autónomas. % sobre recursos asignados. 2007–2013



Fuente: 2007–2013 Cohesion categorisation raw data (from closure reports) <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2007–2013–Categorisation/2007–2013–Cohesion–categorisation–raw–data–from–cl/qt3c–wiyg>

En este sentido, la evaluación de la ejecución de los fondos en España en este periodo incluye una referencia expresa a la ejecución de los programas de apoyo a las PYME y a la I+D en Castilla y León e indica que esta Comunidad fue una de las regiones de España con mejores resultados en la mayoría de los instrumentos de política nacional y que el programa operativo regional fue también eficaz para hacer frente a las principales barreras al crecimiento y la innovación, de las PYMES, especialmente en relación con la modernización de las empresas, así como en I+D e innovación¹², incluido el uso de las TIC, y la internacionalización, en particular de las micro y pequeñas empresas.

La creciente complejidad de la regulación y de la gestión de la Política de Cohesión ha sido señalada en repetidas ocasiones como uno de los principales obstáculos para la ejecución de los programas. La tardía aprobación de los marcos reglamentarios y financieros de la política europea de cohesión y su repercusión sobre el proceso de programación de los fondos es un argumento recurrente para explicar los retrasos en todas las fases posteriores de ejecución de los fondos. De las 10 dificultades para la ejecución de los fondos reflejadas en el Informe de seguimiento estratégico 2012 del MENR¹³, cuatro estarían relacionadas con demoras o cambios en los marcos normativos o financieros comunitarios: tardía aprobación de los programas operativos, solapamiento con el cierre del periodo 2000–2006, demora en la aprobación de las Perspectivas Financieras y los reglamentos 2007–2013 o cambios en los requerimientos sobre gestión y control financiero, que a su vez provocaron dificultades de adaptación de los sistemas internos.

Sin embargo, aparentemente, no hay grandes diferencias en las fechas de aprobación de los programas operativos de las regiones españolas y las del resto de Estados miembros. De los 118 programas del FEDER de los que se ha conseguido obtener la fecha de aprobación, 115 se aprobaron en 2007, 78 en el cuarto trimestre, entre ellos 10 españoles. Asimismo, el Marco Estratégico Nacional de Referencia de España fue uno de los primeros aprobados, en mayo de 2007, aunque también fue uno de los primeros en modificarse. No parece, por tanto, que quepa considerar que esas dificultades, en el caso de que hayan existido, sean únicamente aplicables a España y puedan explicar un comportamiento diferente. De hecho, los datos de absorción están en la media europea y de los países de la cohesión hasta 2012, momento que coincide con la aprobación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Los informes reflejan otras dificultades derivadas del diseño y ejecución de las políticas y con los sistemas de control, que merecen un análisis más profundo. Entre las dificultades relativas al FEDER y al FSE se señala la necesidad de adaptación a la nueva reglamentación de los sistemas de gestión y control, que habría provocado *“retrasos, disfuncionalidades, descertificaciones y suspensiones de pagos intermedios en determinados programas, [...] falta de instrucciones a tiempo o diferencias de criterio entre los auditores que han ocasionado la retirada o descertificación de gastos”*. Aunque se trata de una formulación genérica y no se atribuyen responsabilidades, parece claro que se señalan cierta falta de coordinación y deficiencias de gestión, que, en último término, son responsabilidad de las Autoridades de Gestión. En un Estado compuesto como es España, la existencia de una multiplicidad de Autoridades de Gestión como consecuencia de la descentralización de la gestión de los programas incrementa la necesidad de coordina-

12 El informe de evaluación refleja que la reprogramación del PO realizada en 2013 duplicó los recursos asignados al eje 1, en particular los fondos destinados a apoyar la I+D en las empresas.

13 Ministerio de Hacienda y AA.PP. (2013) Informe de seguimiento estratégico 2012 del MENR.

ción y de transparencia y de claridad en esa coordinación. En este sentido, se indica, entre las medidas adoptadas, *“la coordinación permanente y continua entre las Autoridades de Gestión, Certificación y Pagos y Control, con el fin de anticiparse a los posibles problemas de ejecución. De esta forma, se proponen líneas de actuación que promueven la efectiva absorción, buscando un impacto positivo y el logro de los objetivos de la programación”*. Desafortunadamente, no se indica en que se concreta esa coordinación, ni se han identificado referencias en informes de seguimiento, con lo que estas propuestas pueden haber quedado en buenos propósitos.

Algunas de las dificultades para la ejecución de los fondos tienen que ver con la distribución del gasto. Como ya se ha indicado, en este periodo se produce una notable reorientación de las ayudas, con una importante reducción de la inversión en infraestructuras y un crecimiento del gasto dedicado a mejorar el entorno productivo (I+D, ayudas a las empresas). En el momento de la ejecución, tal como refleja el informe, surgieron dificultades para absorber recursos en los regímenes de ayudas dirigidos a las empresas, en especial en actividades de I+D+i, principalmente en las PYMES. El informe viene a sugerir que la baja absorción estaba provocada por una concentración excesiva de los recursos destinados a la I+D+i en las regiones de convergencia, que se intentó corregir adaptando y mejorando las diversas líneas de actuación de los organismos intermedios, con medidas de simplificación, racionalización y armonización de los procedimientos y normativa y dotándolas de un enfoque más específico hacia las PYME y la innovación. Estas dificultades justificaron probablemente las reprogramaciones en varios programas operativos¹⁴. Estas reprogramaciones supusieron, entre otras, reducciones por importe de 1.433,4 M€ en el eje de investigación e innovación, parcialmente compensadas por 1.179,6 M€ en adiciones, y 1.182,1 M€ (por 480,8 M€ de adiciones) en el eje de medioambiente.

El Programa Operativo del Fondo Tecnológico fue uno de los que presentaron mayores dificultades de ejecución, por su *“elevado número de operaciones financiadas por el PO con gran dispersión en cuanto a su tamaño, en general muchos proyectos de pequeña cuantía, con la consiguiente dificultad para su gestión”* y, de nuevo, una *“importante concentración en las regiones convergencia”* (lo que apunta a las dificultades de absorción en esas regiones) y que *“la crisis está limitando la capacidad financiera y la demanda de las empresas”*¹⁵. Profundizar en la experiencia del Fondo Tecnológico es particularmente interesante, ya que refleja las dificultades que España ha venido encontrando para absorber de manera eficiente los fondos europeos en la medida en que estos fondos se han reorientado progresivamente (por aplicación del principio de concentración temática) hacia la innovación y la sostenibilidad. Este programa operativo fue objeto de una evaluación estratégica de la que se pueden extraer interesantes conclusiones.

Así, por ejemplo, de las entrevistas realizadas a los principales órganos ejecutores del programa se desprende una curiosa paradoja: aunque se considera, *“en términos generales que el PO está bien diseñado”*, se reconoce que existe una *“falta de adecuación de la reglamentación del FEDER al tipo de operaciones financiadas por el Fondo Tecnológico”* y *“que pueden existir problemas de absorción debido a la extrema concentración de fondos en las regiones convergencia (70%)”*¹⁶. La contradicción entre la primera apreciación y las otras dos resulta evidente: no parece que pueda haber estado bien diseñado un programa que no se adecuaba a la reglamentación que

14 Ex-post evaluation of cohesion policy 2007–2013. Spain.

15 Ver también DGFC (2014) Evaluación Estratégica Temática de I+D+i: El Fondo Tecnológico.

16 DGFC (2014) Evaluación Estratégica Temática de I+D+i: El Fondo Tecnológico, p. 113 y siguientes.

debe cumplir y que concentra recursos donde parece que no podrán ser utilizados. Esta supuesta inadecuación a los proyectos de I+D de la normativa que regula los fondos (se menciona el Reglamento de Disposiciones Comunes) se basa en que el FEDER no se adaptaría a *“muchos pequeños proyectos llevados a cabo por el sector empresarial con resultados a veces intangibles como los proyectos de I+D e innovación”* y que *“los requerimientos en cuanto a gestión son los mismos, por ejemplo, para el Fondo de Cohesión (613 operaciones) que para el Fondo Tecnológico (más de 11.000)”*. En cualquier caso, sin entrar a discutir esa última constatación, la realidad es que el FEDER ha venido cofinanciado tradicionalmente centenares de líneas de ayudas a las empresas, muchas de ellas también con multitud de pequeñas actuaciones.

Por tanto, la complejidad de la gestión, de ser cierta, podría haber sido solucionada bien y, en todo caso, no parece que pueda explicar per se la falta de ejecución. Que más del 50% de las operaciones del Fondo tengan un importe de ayuda inferior a 10.000 euros y que solamente el 15% de ellas hayan superado los 100.000 euros, complica evidentemente la gestión, pero lo que debería evaluarse es el efecto incentivador que puede conseguirse sobre la I+D o la innovación con ayudas de 10.000 euros. En cualquier caso, lo que llama la atención es que, a pesar de haber detectado esa inadecuación (el informe se publicó en junio de 2014), España se haya convertido en el Estado miembro que ha programado un mayor volumen de fondos para I+D en el periodo 2014–2020, quizás pecando de un exceso de optimismo. Aquí podría residir una de las razones por las que hoy es uno de los Estados que menos fondos ha comprometido y gastado, a pocos días de la finalización del periodo de programación¹⁷.

Una de las medidas que se adoptaron para aumentar el grado de absorción de los fondos en este periodo (en particular, precisamente en el Fondo Tecnológico) fue incrementar el uso de instrumentos de ingeniería financiera JEREMIE y JESSICA. La utilización del FEDER para apoyar instrumentos financieros no ha contado con gran aceptación en España, en buena medida en base al argumento de que su gestión era compleja. Así, el propio Acuerdo de Asociación indica que *“gran parte de los problemas detectados en el uso de Instrumentos Financieros en el periodo 2007–2013 han estado motivados por falta de un marco regulatorio claro, que ha supuesto una elevada inseguridad jurídica para los organismos intermedios, que ha afectado negativamente al diseño y ejecución de los mismos”*¹⁸ y que en ellos intervienen *“un elevado número de agentes que se rigen por normativas y procedimientos muy diferentes, como es el caso de los intermediarios financieros, con poco conocimiento de los aspectos técnicos de la gestión de fondos o de ayudas de Estado”*, lo que supone que *“sean lentos en su definición y aplicación y se generen errores durante la implementación”*.

¹⁷ Ver infra.

¹⁸ Ciertamente, el Tribunal de Cuentas Europeo en un Informe Especial nº 2/2012 “Instrumentos financieros en beneficio de las PYME cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (212/C 91/03)” observó numerosas deficiencias en la definición de los instrumentos y su aplicación en los distintos reglamentos relativos a los Fondos Estructurales.

3.4. Programación y ejecución 2014–2020

Finalmente, llegamos en este análisis al actual periodo de programación. A partir de 2014 España, aunque va a seguir siendo uno de los principales beneficiarios de la política de cohesión, con unas ayudas asignadas de casi 40.000 millones de euros en el conjunto de los fondos, deja de ser beneficiaria del Fondo de Cohesión y la mayor parte de las Comunidades y Ciudades Autónomas pasan a ser consideradas como regiones más desarrolladas. Todo esto conlleva, en primer lugar, la reducción de los recursos y, sobre todo, cambios en las condiciones de concentración temática que impone la normativa comunitaria.

Gráfico 14. Ayudas previstas por Estado miembro y fondo 2014–2020

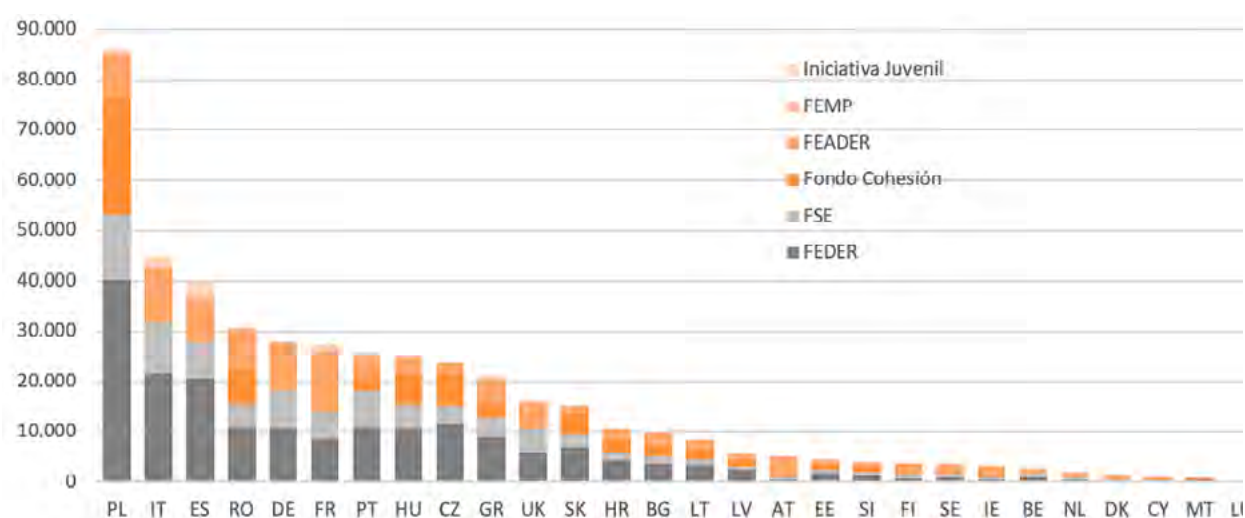
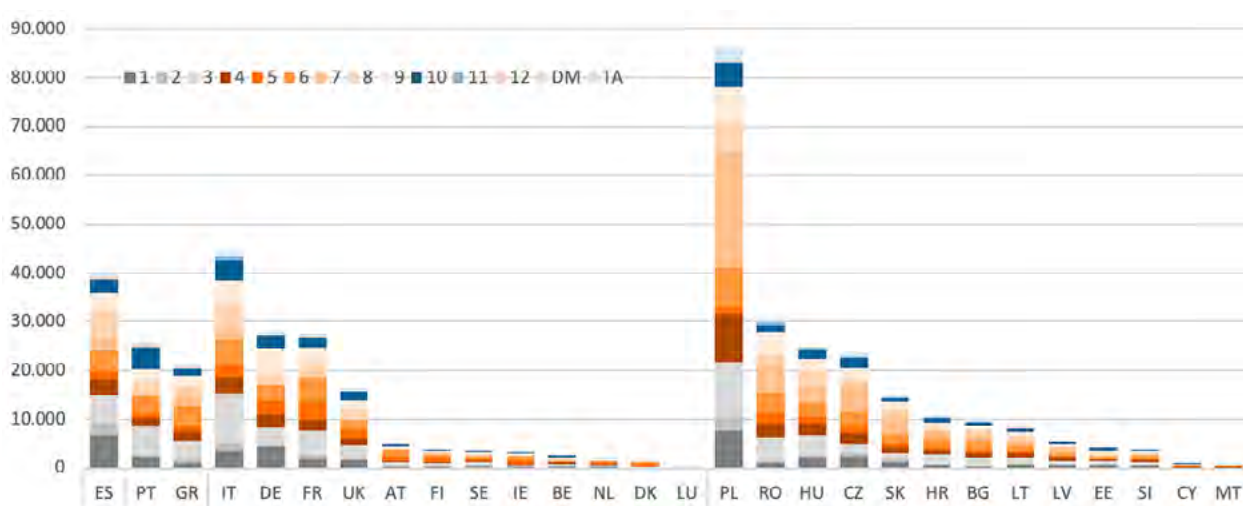


Gráfico 15. Ayudas previstas por Estado miembro y objetivo temático 2014–2020



Fuente: ESIF 2014–2020 Finances Planned Details. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020/ESIF-2014-2020-FINANCES-PLANNED-DETAILS/e4v6-qrrq/data>

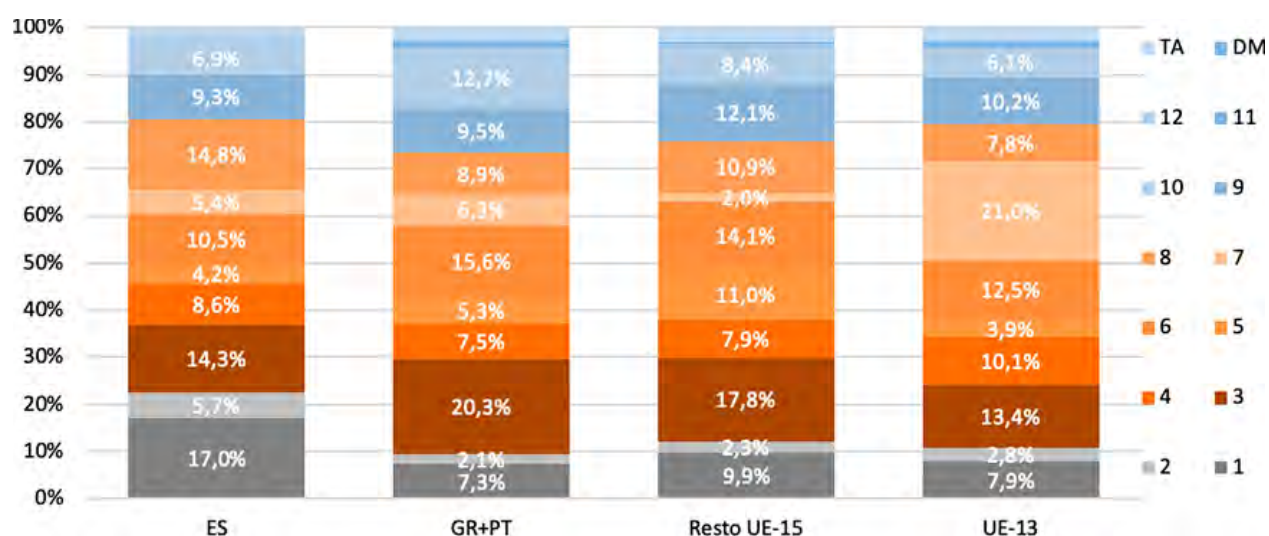
En parte por esta obligación de concentración temática, España ha volcado una parte muy significativa los recursos comunitarios hacia la investigación y la innovación. Porcentualmente, supone casi el doble de lo que han consignado, en promedio, el conjunto de los países más

desarrollados de la Unión (UE-15 exceptuando a España, Grecia y Portugal) y más del doble que los Estados de la ampliación, Grecia o Portugal. España ha concentrado también ayudas en mayor medida que otros Estados en los objetivos temáticos de digitalización y empleo. En cambio, España está dedicando menos recursos a educación, medio ambiente y economía circular, lucha contra el cambio climático y prevención de riesgos, y a mejorar la competitividad de las empresas. Las inversiones en infraestructuras de transporte y energía se han reducido, aunque sigue dedicando el triple que los Estados más desarrollados, muy cerca de lo que hacen Portugal y Grecia, que siguen recibiendo ayudas del Fondo de Cohesión, lo que implica que un porcentaje importante de las ayudas del FEDER siguen destinándose a infraestructuras.

Tabla 13. Asignación inicial y actual de ayudas por objetivo temático para España

		M€		% del total	
		Inicial*	Actual	Inicial*	Actual
1	Investigación e innovación	5.287,7	6.770,0	14,2	17,0
2	TIC	2.440,2	2.285,7	6,5	5,7
3	Competitividad de las PYMES	5.823,4	5.728,6	15,6	14,3
4	Economía baja en carbono	4.248,4	3.432,6	11,4	8,6
5	Cambio climático y prevención de riesgos	1.629,6	1.679,3	4,4	4,2
6	Medio ambiente y eficiencia de recursos	4.705,6	4.196,5	12,6	10,5
7	Infraestructuras de transporte y energía	2.172,6	2.162,1	5,8	5,4
8	Empleo sostenible y de calidad	4.366,1	5.923,9	11,7	14,8
9	Inclusión social	3.924,1	3.725,7	10,5	9,3
10	Educación y formación profesional	2.738,3	2.739,5	7,3	6,9
12	Ultraperiféricas		472,1		1,2
DM/TA	Medidas suprimidas y asistencia técnica		811,4		2,0
	Total	37.335,9	39.927,4		

Gráfico 16. Comparación de la programación por objetivos temáticos (% del total de ayudas programadas, 2020)



Fuente: Inicial: Acuerdo Asociación España 2014–2020. Cuadro financiero; Actual: ESIF 2014–2020 Finances Planned Details. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014–2020/ESIF–2014–2020–FINANCES–PLAN–NED–DETAILS/e4v6–qrrq/data>. *Nota: No incluye Iniciativa Juvenil.

Tabla 14. Distribución por objetivos temáticos de los fondos programados por tipo de regiones y por fondo

Objetivo Temático	Menos desarrolladas			Transición y ultraperiféricas			Más desarrolladas			Plurirregionales			
	FED-ER	FSE	Total	FED-ER	FSE	Total	FED-ER	FSE	Total	FEAD-ER	FEMP	IJ	Total
1	14,2	0,0	10,4	25,1	0,0	18,7	37,9	0,0	28,2	2,4	0,0	0,0	1,7
2	10,6	0,0	7,8	9,9	0,0	7,4	13,0	0,0	9,7	0,2	0,0	0,0	0,1
3	9,4	0,0	6,9	8,8	0,0	6,5	14,3	0,0	10,7	33,5	57,8	0,0	28,0
4	9,5	0,0	7,0	16,5	0,0	12,3	17,6	0,0	13,1	6,4	1,2	0,0	4,5
5	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,7	0,5	0,0	0,4	18,6	0,0	0,0	12,7
6	15,0	0,0	11,0	11,3	0,0	8,4	7,7	0,0	5,7	22,3	25,0	0,0	17,5
7	26,2	0,0	19,2	13,5	0,0	10,0	3,6	0,0	2,7	0,0	0,0	0,0	0,0
8	0,0	48,0	12,7	0,0	40,7	10,4	0,0	31,8	8,1	1,9	11,2	100,0	25,2
9	5,7	23,6	10,4	5,1	25,8	10,4	3,2	33,0	10,8	11,5	0,0	0,0	7,9
10	8,6	26,6	13,4	2,8	29,8	9,7	1,1	31,8	8,9	0,9	0,0	0,0	0,6
12	0,0	0,0	0,0	4,1	0,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TA	0,8	1,8	1,1	2,1	3,6	2,5	1,3	3,3	1,8	2,3	4,8	0,0	2,0

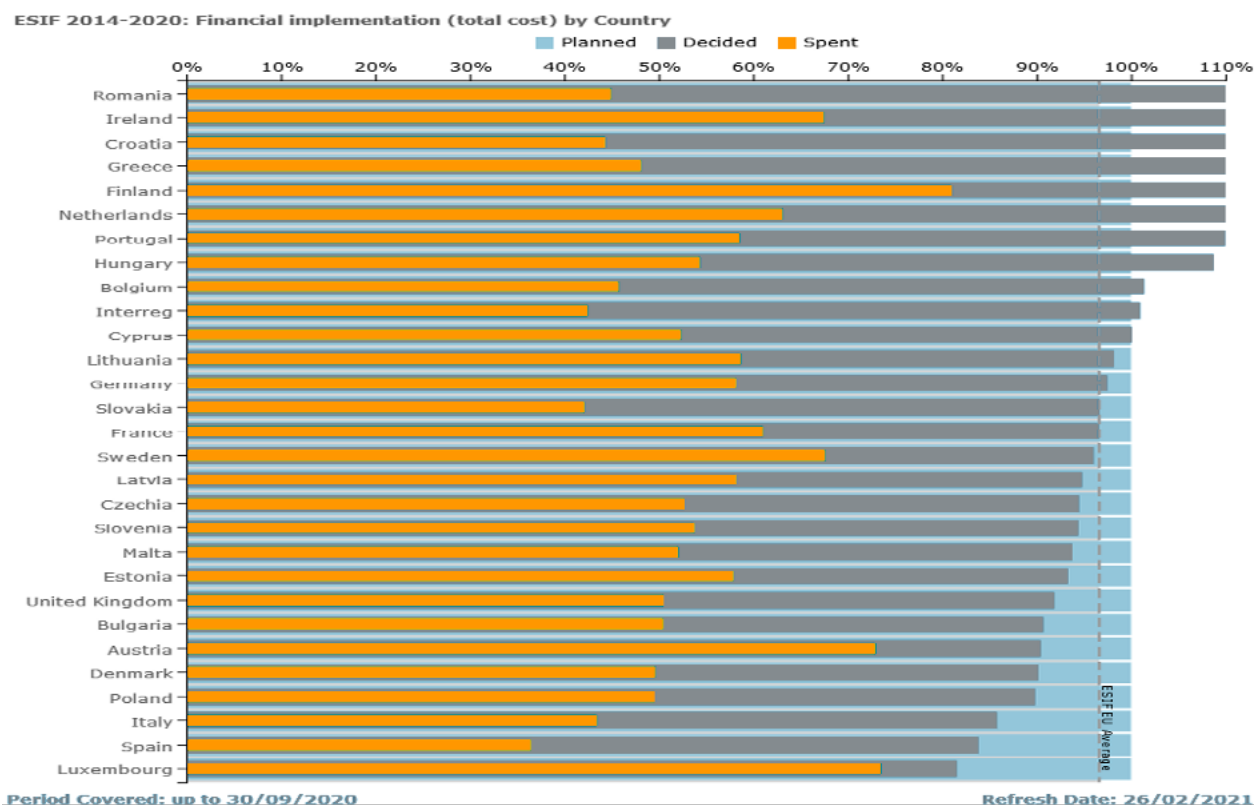
OT1: Investigación e innovación; OT2: Tecnologías de la información y la comunicación; OT3: Competitividad de las PYMES; OT4: Economía baja en carbono; OT5: Adaptación al cambio climático y prevención de riesgos; OT6: Protección del medio ambiente y eficiencia de recursos; OT7: Infraestructuras de transporte y energía; OT8: Empleo sostenible y de calidad; OT9: Inclusión social; OT10: Educación y formación profesional; OT12: Ultraperiféricas y de muy baja densidad; OTTA: Medidas discontinuadas y asistencia técnica.

Fuente: ESIF 2014–2020 Finances Planned Details. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014–2020/ESIF–2014–2020–FINANCES–PLANNED–DETAILS/e4v6–qrrq/data>

El reto que plantea esta concentración de recursos en el objetivo de I+i es enormemente exigente, dados los antecedentes de otros periodos, en los que ha habido ciertas dificultades para la ejecución de estos fondos, cuando se disponía de menos recursos. Hay que tener en cuenta que este eje, al igual que el objetivo temático de competitividad de empresas no solamente depende de la inversión pública, sino que requiere también que el tejido empresarial sea capaz de generar proyectos de investigación, innovación e inversión a los que destinar las ayudas y que ese proceso de oferta y demanda se gestione de manera eficaz, a través de instrumentos bien diseñados y gestionados. Si se tiene en cuenta la cofinanciación nacional, la inversión pública prevista en estos dos ejes se acerca a los 17.500 millones de euros, más de 9.500 millones en investigación e innovación y casi 8.000 en ayudas para mejorar la competitividad de las PYME.

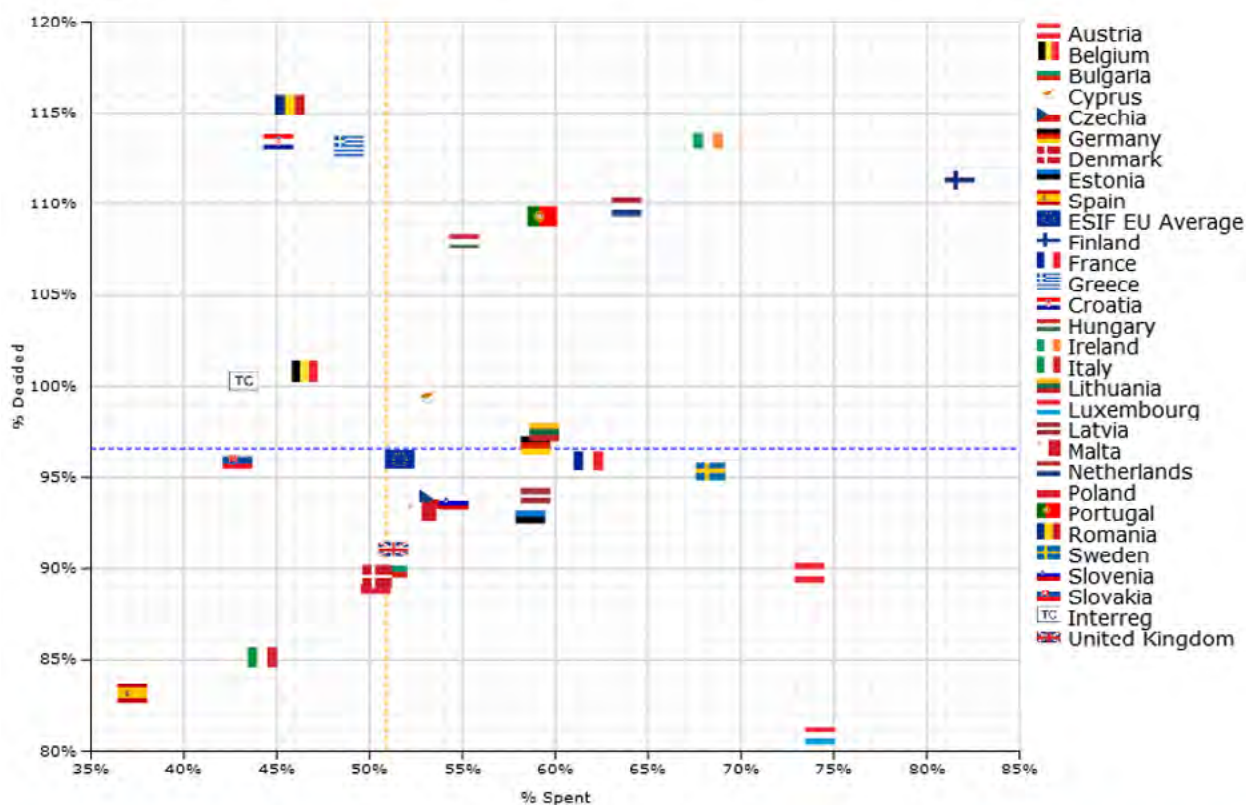
Como se ha señalado en la introducción, los datos disponibles a 30 de septiembre de 2020 sitúan a España como el Estado miembro con menor porcentaje de pagos realizados (36%) y el segundo con menos fondos asignados a operaciones (84%) respecto del total de costes programados. En términos de absorción de la contribución comunitaria programada, los porcentajes son aún más bajos: está decidido el destino del 70,8% de la ayuda programada y se ha pagado un 26,7%. Los gráficos extraídos del portal de datos de la cohesión reflejan bien la distancia entre los niveles de ejecución de España y del resto de Estados. De acuerdo con estos datos, España aún debe asignar recursos procedentes de los fondos estructurales del periodo 2014–2020 a proyectos por un importe total de, al menos, 11.000 millones de euros, de los que aproximadamente 8.000 millones serían ayudas comunitarias y 3.000 millones de cofinanciación nacional, sin contar el gasto privado que debe generarse, dependiendo del tipo de proyectos, sobre todo en los proyectos de I+i y competitividad empresarial, en un contexto tan complejo como el provocado por la COVID-19.

Gráfico 17. Grado de ejecución del FEDER 2014–2020. Costes totales



Fuente: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#>

ESIF 2014-2020: EU overview of implementation by country – total cost of selection and spending as % of planned (scatter plot)

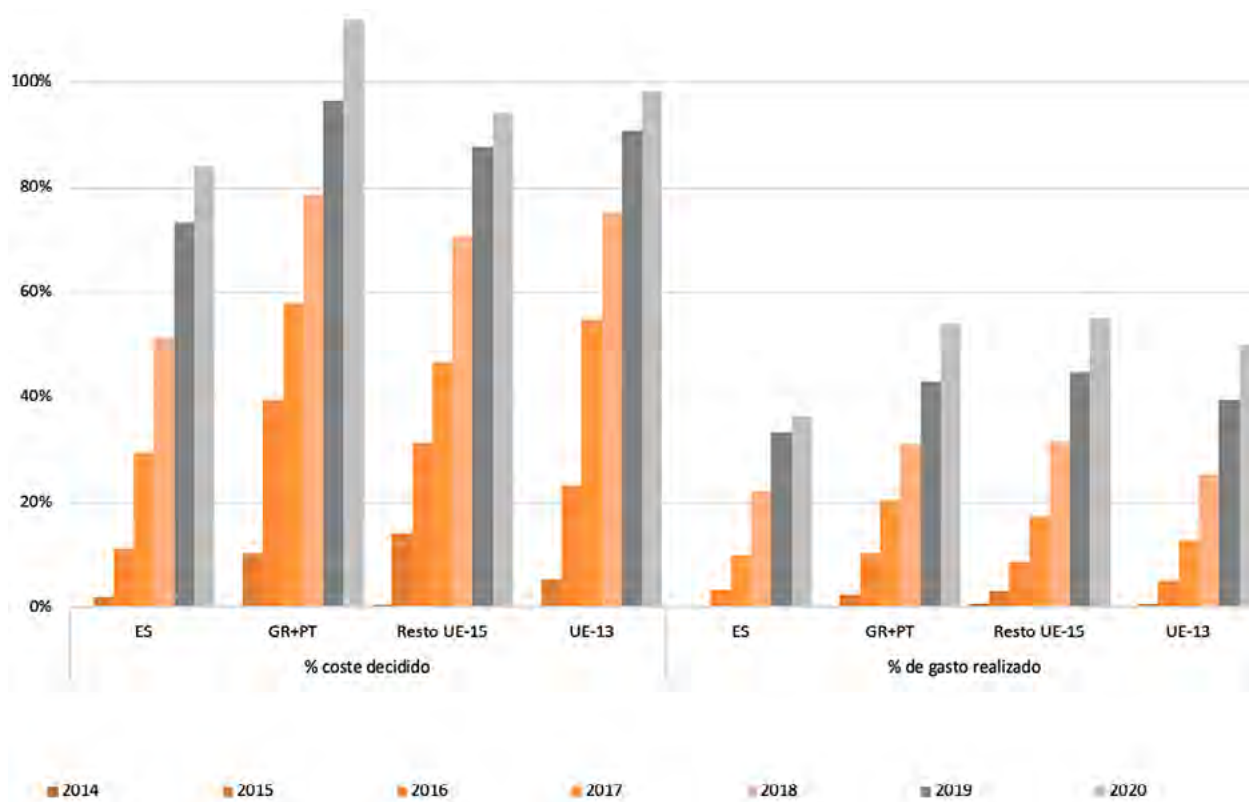


Period Covered: up to 30/09/2020

Refresh Date: 26/02/2021

Fuente: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#>

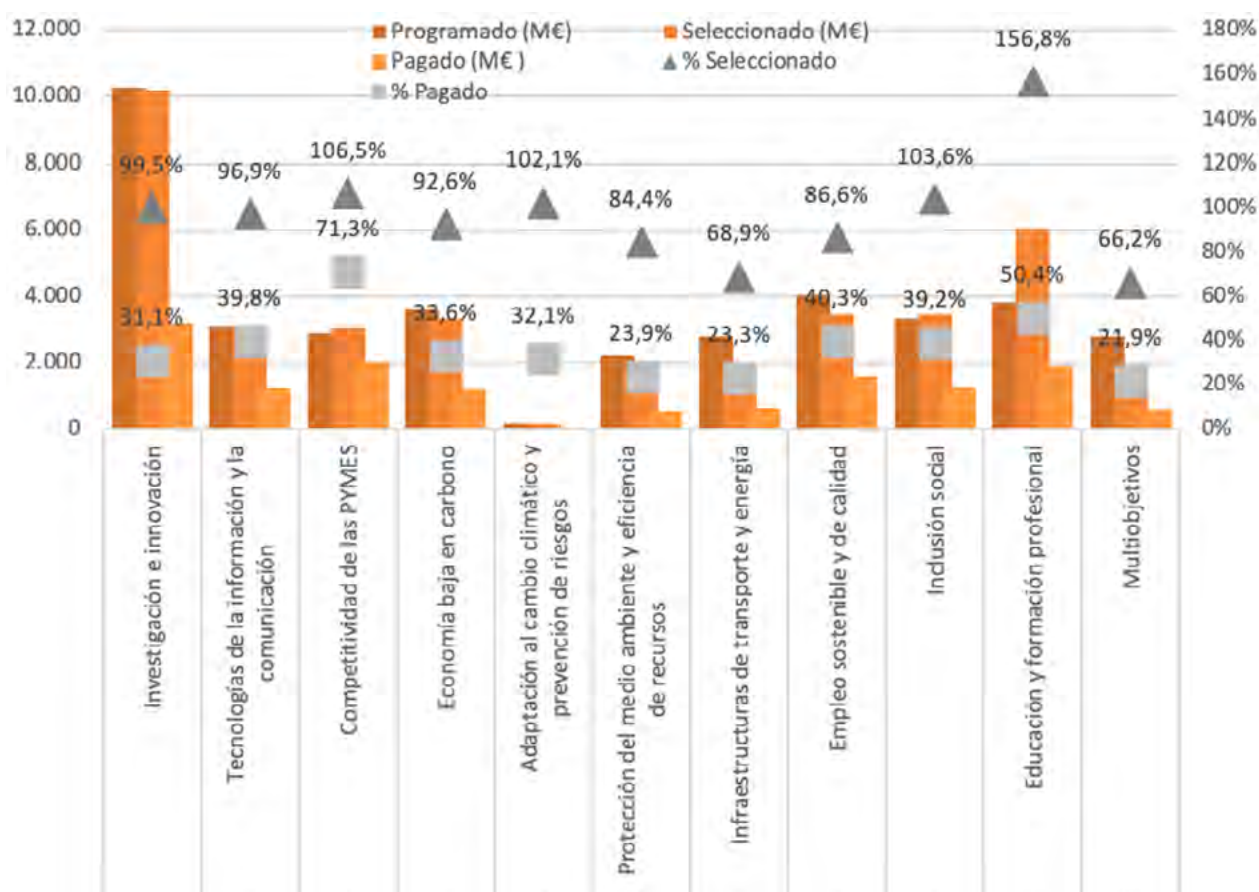
Gráfico 18. Evolución de la ejecución de los fondos por grupos de países 2014–2020



Fuente: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#>

En cualquier caso, aunque la crisis económica y las interrupciones provocadas por la pandemia constituyen algo sobrevenido e imprevisible, las dificultades que España parece estar teniendo en la ejecución de los programas son muy anteriores. La ejecución de los programas financiados por los fondos estructurales en España en este periodo ha avanzado lentamente, a un ritmo bastante inferior al de la mayoría de los Estados, ya sea de los Estados de la cohesión, del resto de los 15 o de los nuevos Estados miembros, tanto en lo que se refiere a compromisos como a pagos. Al igual que en el resto de países, los primeros compromisos de fondos se producen en 2015, pero, a partir de ese momento, España se va retrasando progresivamente, de modo que su ritmo de ejecución va un año por detrás del resto, especialmente de los Estados de nuestro entorno (UE-15) y presenta niveles de ejecución bastante inferiores a Portugal y Grecia, que han comprometido el total de los fondos y han pagado ya más de la mitad de los gastos previstos.

Gráfico 19. España. Datos de ejecución del FEDER y el FSE por objetivos temáticos 2014–2020: Cofinanciación UE (M€ y % seleccionado y pagado respecto al total programado)



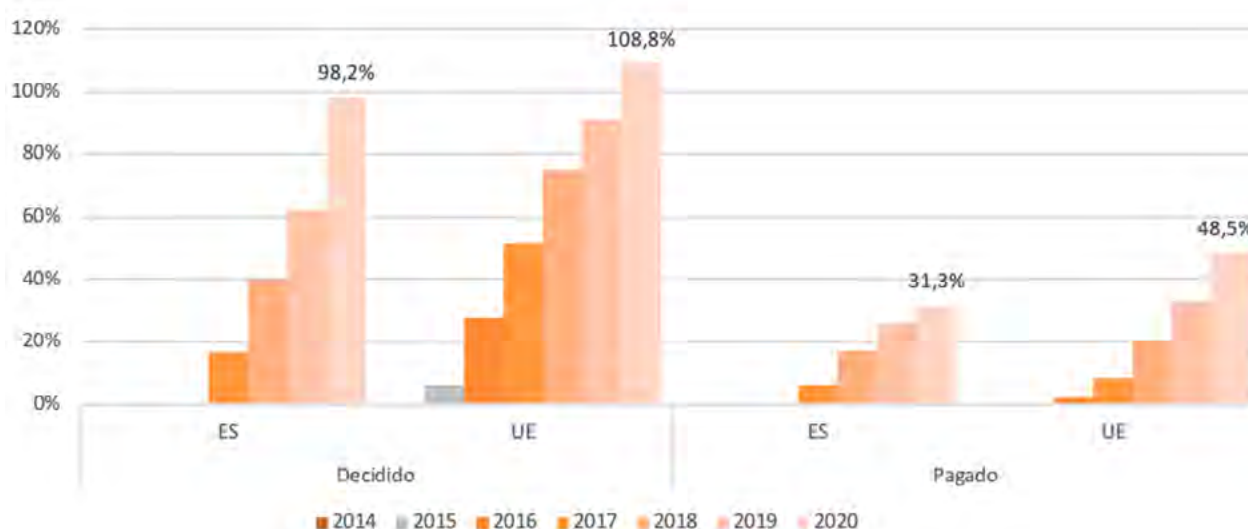
Fuente: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#>

Por fondos, el Fondo Social Europeo presenta niveles de ejecución relativamente favorables, al menos en términos de programación (se ha decidido el 104% de gasto total previsto) y en la Iniciativa de Empleo Juvenil (121%). En cambio, el FEDER se ha decidido un 70,8% del gasto previsto y se han declarado pagos por 7.700 millones de euros, un 27% del gasto total programado.

Los niveles de ejecución por objetivos temáticos pueden ofrecer algunas pistas de las dificultades de ejecución que está experimentando España, aunque también de las incertidumbres con las que se enfrenta el análisis de la ejecución de los fondos, debido a los lapsos de tiempo que discurren entre la programación, la decisión y el pago efectivo de los fondos.

Algunos de los ejes con mayor dotación de recursos, principalmente los objetivos temáticos 1 (Investigación e innovación), 4 (Economía baja en carbono) o, incluso, el OT 7 (Infraestructuras de transporte y energía) se encuentran entre los que presentan un nivel de ejecución más bajo: 22,3, 25,8 y 19,5 por ciento de gasto pagado sobre el gasto programado, respectivamente. El bajo nivel de ejecución en estos OT es particularmente preocupante, por el volumen de fondos que es necesario gastar antes del final del periodo y la llegada de los fondos de recuperación, que se concentran en buena medida en estas temáticas. Solamente si se consigue incrementar el ritmo de ejecución en estos ejes será posible alcanzar un nivel satisfactorio de absorción de los fondos.

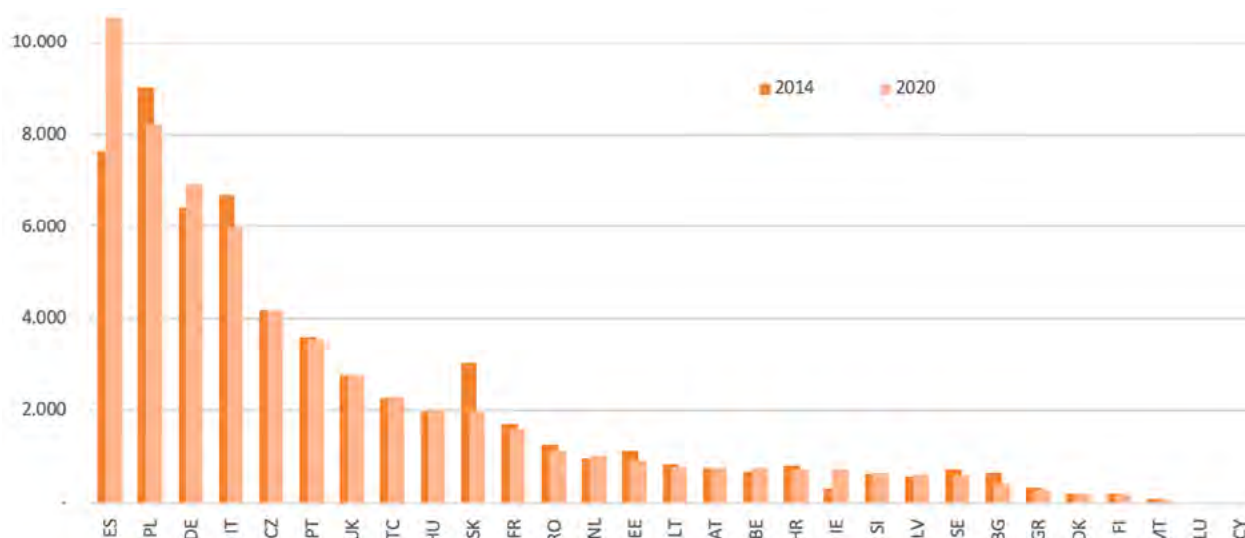
Gráfico 21. Evolución de la ejecución del FEDER en España en OT seleccionados



Fuente: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#>

El desafío parece particularmente exigente en el ámbito de la investigación y la innovación. Como ya se ha indicado, España es el Estado que ha programado el mayor volumen de fondos en el OT1 (Investigación e innovación), muy por encima del resto de Estados, pero los niveles de ejecución son extremadamente bajos, lejos de los porcentajes comprometidos por el resto de Estados. Además, el volumen de fondos de muchos de ellos es muy inferior, lo que facilita la absorción. En este sentido, llama la atención que el último informe sobre la evolución del Acuerdo de Asociación de España 2014–2020¹⁹ considere que “a pesar de las dificultades señaladas en algunos PO, en el resto este OT no plantea grandes dificultades para alcanzar los objetivos fijados en 2023” y que, consiguientemente, en varios programas se haya propuesto el incremento de la dotación. Esta reprogramación ha supuesto que el gasto total previsto en este OT se incremente de alrededor de 7.700 a más de 10.000 millones de euros.

¹⁹ Ministerio de Hacienda y otros (2019) Informe sobre la evolución del Acuerdo de Asociación de España 2014–2020. Agosto 2019

Gráfico 20. Gasto planeado, programado y ejecutado en el objetivo temático 1 (I+D)

El ritmo de compromisos se ha acelerado a partir de 2017, que es el primer año en el que se declaran gastos, y en los tres últimos años el volumen de gasto comprometido se sitúa entre 1.200 y 1.600 millones de euros anuales y, extraordinariamente, en 2020 (4.500 millones de euros decididos), de modo que en estos momentos se ha decidido casi el 100% de los fondos planeados. Sin embargo, el ritmo de gasto declarado es muy inferior, del orden de 800 millones de euros al año (1.300 millones en 2020). En particular, el grado de ejecución de varios programas operativos regionales es particularmente bajo, por debajo del 30% de gasto decidido o del 10% de gasto pagado. Muchos de ellos han aumentado significativamente el gasto programado a lo largo del periodo, con lo que necesitarán hacer un esfuerzo importante para asignar eficazmente y ejecutar el gasto, lo que genera algunas dudas en relación con la capacidad de absorción, teniendo en cuenta la situación del COVID²⁰, y, sobre todo, de cara a la capacidad de absorción de los fondos de recuperación y del periodo de programación 2021–2027.

Un volumen muy importante del gasto apoyado por el FEDER en este OT (casi el 56%) está programado dentro del Programa Operativo Plurirregional de España, que se ha gestionado a través de diversas agencias y organismos de la Administración central del Estado y una participación relevante de las Cámaras de Comercio. Según los datos de la web de datos abiertos de la Comisión, este PO ha comprometido la totalidad de los recursos (de hecho, el porcentaje de gasto decidido es del 115,7%), aunque el gasto pagado estaría en el 37%. Las cifras que resultan de los listados de operaciones disponibles en la web del Ministerio de Hacienda, el gasto comprometido en las prioridades temáticas correspondientes con el OT1 se acercaba (a 30/11/2020) a los 5.000 millones de euros, lo que supone un compromiso por encima del 105% del gasto programado.

²⁰ Una parte sustancial del gasto comprometido en 2020 se ha dedicado al esfuerzo de investigación relacionado con el COVID-19

Tabla 15. Ejecución del OT 1 en los programas operativos del FEDER 2014–2020

	Gasto programado		Gasto decidido		Gasto pagado	
	2014	2020	M€	%	M€	%
Andalucía	537,3	703,3	662,3	94,2%	136,3	19,4%
Aragón	35,7	63,2	18,5	29,2%	11,2	17,7%
Asturias	80,1	130,1	100,5	77,2%	43,3	33,3%
Baleares	31,3	135,2	62,8	46,5%	44,8	33,2%
Canarias	96,7	177,8	169,2	95,1%	34,1	19,2%
Cantabria	20,9	44,1	7,7	17,6%	7,3	16,6%
Castilla y León	183,9	384,2	347,3	90,4%	172,4	44,9%
Castilla–La Mancha	135,8	419,7	353,8	84,3%	88,1	21,0%
Cataluña	653,4	604,9	613,7	101,4%	187,1	30,9%
Extremadura	136,8	147,2	136,8	92,9%	19,6	13,3%
Galicia	178,0	213,6	296,1	138,6%	67,4	31,6%
La Rioja	30,7	44,7	25,3	56,6%	17,5	39,0%
Madrid	183,0	290,3	8,8	3,0%	0,5	0,2%
Murcia	73,4	81,6	52,1	63,8%	30,9	37,9%
Navarra	43,9	49,3	40,4	82,0%	26,4	53,5%
País Vasco	157,4	257,7	243,5	94,5%	69,1	26,8%
Com. Valenciana	326,9	780,9	436,1	55,8%	116,3	14,9%
Plurirregional*	4.320,9	5.734,4	6.636,1	115,7%	2.119,1	37,0%
Total	7.226,3	10.262,4	10.210,9	99,5%	3.191,5	31,1%

* El gasto previsto en el OT1 en el programa plurirregional (POPE) se ha modificado a lo largo de 2020. En los datos a 30/6/2020 se preveía incrementar su dotación hasta 5.734,4 M€

Fuente: ESIF 2014–2020 Finance Implementation Details

Tabla 16. Operaciones apoyadas por el POPE en las prioridades del OT1

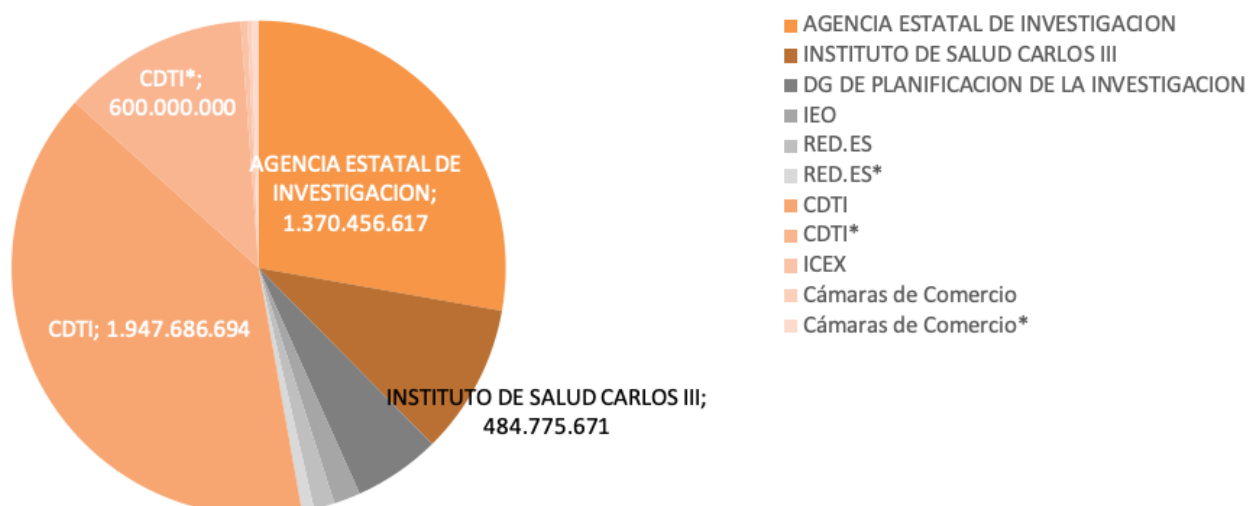
		Gasto decidido		Operaciones		Tamaño promedio (€)
		M€	%	Nº	%	
ES11	Galicia	424,0	8,6	1.658	8,6	255.734
ES12	Asturias	56,3	1,1	309	1,6	182.042
ES13	Cantabria	26,7	0,5	174	0,9	153.649
ES21	País Vasco	98,2	2,0	453	2,3	216.883
ES22	Navarra	71,1	1,4	262	1,4	271.533
ES23	La Rioja	13,9	0,3	77	0,4	180.732
ES24	Aragón	58,6	1,2	390	2,0	150.172
ES30	Madrid	518,0	10,5	1.629	8,4	318.013
ES41	Castilla y León	210,8	4,3	1.011	5,2	208.487
ES42	Castilla–La Mancha	194,5	3,9	783	4,0	248.420
ES43	Extremadura	95,4	1,9	445	2,3	214.356
ES51	Cataluña	627,6	12,7	2.829	14,6	221.847
ES52	Com. Valenciana	556,3	11,3	2.838	14,7	196.008
ES53	Illes Balears	20,9	0,4	168	0,9	124.350
ES61	Andalucía	1.099,3	22,3	5.110	26,4	215.136
ES62	Murcia	155,5	3,2	765	4,0	203.310
ES63	Ceuta	0,4	0,0	6	0,0	68.100
ES64	Melilla	0,0	0,0	1	0,0	6.825
ES70	Canarias	126,1	2,6	435	2,2	289.774
	Plurirregional	580,0	11,8	6	0,0	96.666.667
	Total	4.933,7		19.349		254.985

Fuente: Ministerio de Hacienda. DGFC <https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/loFE-DER1420/Paginas/inicio.aspx> (Datos a 30 de noviembre de 2020)

Desafortunadamente, los listados solamente recogen información sobre las ayudas concedidas y no incluyen datos de los gastos efectivamente pagados, por lo que no es posible deslindar si el gasto decidido se traducirá en gasto efectivamente pagado. Los listados disponibles no incluyen un código alfanumérico que permita hacer un seguimiento de las ayudas. Tampoco es posible realizar un seguimiento de estas ayudas a través de los organismos intermedios que las conceden, dada la dificultad de acceder a los listados de operaciones y beneficiarios y a la falta de correspondencia entre unos y otros listados.

De la información disponible se puede extraer que el programa operativo ha apoyado, principalmente, las convocatorias de ayudas a la investigación de la Agencia Estatal de Investigación y del Instituto de Salud Carlos III, las líneas de ayudas y préstamos del CDTI, las ayudas de la entidad pública empresarial Red.es otorgadas a operadoras de telecomunicaciones para el desarrollo de las tecnologías 5G, y los programas de las Cámaras de Comercio (Innocámaras, Planes de Comercio local y ayudas al turismo).

Gráfico 22. Organismos intermedios y principales beneficiarios (*) del POPE 2014–2020 en los ámbitos temáticos de I+i. Gasto decido (euros)



Fuente: Ministerio de Hacienda. DGFC <https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/loFE-DER1420/Paginas/inicio.aspx> (Datos a 30 de noviembre de 2020)

El CDTI aparece como el organismo más relevante en este eje del POPE. Según los datos disponibles, como organismo intermedio ha imputado hasta el momento 3.504 operaciones al POPE, por un importe de casi 1.975 millones de euros, que incluyen proyectos de I+D, individuales, de cooperación o estratégicos (CIEN), proyectos de I+D de transferencia tecnológica “Cervera”, proyectos Ininterconecta, Líneas Directas de Innovación (LIC) y de Expansión (LIC A), y, más recientemente, las Misiones Ciencia e Innovación y las ayudas COVID-19²¹. En cambio, aparentemente, a través de este programa operativo no se está cofinanciando otro de los programas clave del CDTI, el programa NEOTEC, que se ha reorientado hacia las subvenciones a fondo perdido.

Como beneficiarias de las 3.504 operaciones del CDTI aparece un número relativamente pequeño de empresas, 2.322, con importes que van desde 5.000 euros hasta los casi 25 millones de euros atribuidos a Airbus. De ellas, 637 empresas con dos o más participaciones concentran más de la mitad de las operaciones (1.820), por un importe de 1.163 millones. Las ayudas del CDTI consisten en general en financiaciones parcialmente reembolsables, con un tramo no reembolsable que oscila dependiendo del tipo de proyectos y del tipo de empresa, dentro de los límites establecidos por la normativa de ayudas de Estado.

A las líneas LIC se refieren específicamente 9 operaciones de compromiso de fondos por importe de 600 millones de euros decididas en junio de 2018 y con plazo de ejecución hasta el final del periodo de programación (31/12/2023). Estas operaciones, que han permitido comprometer un volumen importante de recursos, tienen que llegar a sus destinatarios finales a través de estas líneas LIC, que tienen intensidades de ayuda muy bajas, lo que supone que deben atraer un volumen muy elevado de inversión privada.

²¹ La web del CDTI presenta un resumen de su actividad en la gestión de fondos europeos. <https://www.cdti.es/index.asp?MP=100&MS=854&MN=2&TR=C&IDR=2923>

Tabla 17. Operaciones del POPE en los campos del OT1 por organismo intermedio o beneficiario*

Campo de intervención	Organismo intermedio o beneficiario*	Gasto decidido	Nº operaciones	Promedio
002	ES120002 RED.ES	67.210.496	10	6.721.050
	ES127006 CDTI	1.032.615.551	1.378	749.358
	Total	1.099.826.047	1.388	792.382
002	ES127002 ICEX ESPAÑA EXPORTACION E INVERSIONES	21.806.912	92	237.032
	ES127006 CDTI	1.679.856	2	839.928
	ES127006 CDTI*	600.000.000	9	66.666.667
	Total	623.486.768	103	6.053.270
058	ES127004 AGENCIA ESTATAL DE INVESTIGACION	278.911.332	895	311.633
	ES127007 DG DE PLANIFICACION DE LA INVESTIGACION	280.983.537	49	5.734.358
	ES120002 ENTIDAD PUBLICA EMPRESARIAL RED.ES*	39.630.485	21	1.887.166
	ES127010 INSTITUTO ESPAÑOL DE OCEANOGRAFIA (RUP)	85.445.058	1	85.445.058
	Total	684.970.412	966	709.079
060	ES127001 INSTITUTO DE SALUD CARLOS III	484.775.671	4.344	111.597
	ES127004 AGENCIA ESTATAL DE INVESTIGACION	1.091.545.285	8.117	134.476
	Total	1.576.320.956	12.461	126.500
064	ES127006 CDTI	913.391.288	2.124	430.034
	Cámaras de Comercio	22.650.270	442	51.245
	Cámaras de Comercio*	13.055.000	1.865	7.000
	Total	949.096.558	4.431	214.195
Total		4.933.700.741	19.349	254.985

002. Procesos de investigación e innovación en las grandes empresas; 002. Procesos de investigación e innovación en las grandes empresas 064 Procesos de investigación e innovación en las PYME (incluyendo sistemas de vales, procesos, diseño, servicios e innovación social); 058. Infraestructuras de investigación e innovación (públicas); 060. Actividades de investigación e innovación en centros de investigación públicos y centros de competencia incluyendo la interconexión en red; 064. Procesos de investigación e innovación en las PYME (incluyendo sistemas de vales, procesos, diseño, servicios e innovación social)

Fuente: Ministerio de Hacienda. DGFC <https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/loFEDER1420/Paginas/inicio.aspx> (Datos a 30 de noviembre de 2020)

El mayor número de operaciones apoyadas por el POPE (12.461) en estas temáticas corresponden (el mayor número) a los proyectos de investigación ejecutados por centros de investigación públicos y que han sido gestionadas por la Agencia Estatal de Investigación y por el ISCIII. El tamaño medio de las ayudas otorgadas parece un tanto exiguo (126.500 euros). Otro número importante de operaciones (2.307) han sido gestionadas directa o indirectamente por las Cámaras de Comercio, entre ellas 1.865 pequeñas ayudas de 7.000 euros cuyo impacto real sobre las capacidades de innovación de las PYME convendría analizar a posteriori.

El elevado número de operaciones de una cuantía relativamente reducida ya fue objeto de análisis en el informe de evaluación del PO Fondo Tecnológico. Tal como se indicó en dicho informe, parece claro que la proliferación de actuaciones de pequeña cuantía puede dificultar la gestión. Estas ayudas de pequeña cuantía llegan a un número importante de empresas, aunque probablemente sería necesario evaluar el impacto real de las actuaciones sobre la capacidad de innovación de las empresas.

Tabla 18. Número de operaciones y gasto comprometido en las operaciones del POPE en el OT1

Organismo Intermedio / beneficiario*	Número de operaciones							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Agencia Estatal de Investigación	–	1.143	1.362	3.443	–	1.852	1.212	–
Instituto de Salud Carlos III	402	861	602	676	977	826	–	–
DG Planificación de la investigación	–	1	–	16	11	3	13	5
IEO*	–	–	–	–	–	–	1	–
CDTI	–	242	1.121	577	401	724	386	53
CDTI*	–	–	–	–	–	9	–	–
RED.ES	–	–	–	–	–	–	2	8
RED.ES*	–	–	17	–	1	2	1	–
ICEX España Exportación e Inversiones	–	–	21	20	12	15	24	–
Cámaras de Comercio	–	–	–	–	937	798	130	–
Cámaras de Comercio*	–	–	–	131	140	97	74	–
Total	402	2.247	3.123	4.863	2.479	4.326	1.843	66

Organismo Intermedio / beneficiario*	Gasto elegible (M€)							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Agencia Estatal de Investigación	0,0	157,8	186,9	549,5	0,0	317,3	159,0	0,0
Instituto de Salud Carlos III	79,7	100,0	56,7	65,3	99,4	83,7	0,0	0,0
DG Planificación de la investigación	0,0	8,5	0,0	87,2	84,9	14,7	61,8	23,9
IEO*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	85,4	0,0
CDTI	0,0	225,2	638,3	289,0	219,7	349,8	205,0	20,6
CDTI*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	600,0	0,0	0,0
RED.ES	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	36,9	30,3
RED.ES*	0,0	0,0	37,5	0,0	0,6	0,9	0,6	0,0
ICEX España Exportación e Inversiones	0,0	0,0	5,5	5,1	3,3	4,5	3,5	0,0
Cámaras de Comercio	0,0	0,0	0,0	0,0	6,6	5,6	0,9	0,0
Cámaras de Comercio*	0,0	0,0	0,0	6,4	7,1	4,8	4,4	0,0
Total	79,7	491,5	925,0	1.002,5	421,6	1.381,2	557,4	74,8

Un dato que puede ofrecer ciertas pistas respecto de la ejecución de los programas es la fecha de compromiso de las actuaciones, ya que permite observar la continuidad de los programas. En este sentido, se observa una fuerte disminución del número de operaciones y del gasto total comprometido en el año 2017, que se recupera ligeramente en 2018 para decaer de nuevo en 2019. En particular, se observa que no ha habido aprobación de operaciones por parte del ISCIII en 2019 y se ha reducido el número y el importe de compromisos por parte de la Agencia Estatal de Investigación y el CDTI, que son los principales organismos del programa operativo. Estas disminuciones pueden estar relacionadas con las restricciones presupuestarias y las prórrogas de presupuesto. Cabe esperar un incremento de los compromisos en 2020 en el ámbito de salud, como resultado de algunas convocatorias publicadas. No obstante, también sería necesario analizar la respuesta a las convocatorias realizadas en estos últimos años.

Por tanto, aunque la evolución reciente en términos de compromisos (gasto decidido) es alentadora, persisten algunas incertidumbres sobre la absorción final de los recursos comprometidos en este eje, que a diferencia de otros (infraestructuras, medio ambiente), se concretan fundamentalmente en líneas e instrumentos de ayudas a empresas y centros de investigación y desarrollo tecnológico, y que dependen decisivamente de la capacidad de ejecución de los proyectos por parte de los destinatarios finales de las ayudas. El gran volumen de las ayudas que han sido adjudicadas a través de préstamos y de instrumentos financieros plantea ciertas incógnitas en relación con el desembolso final de los fondos y el consiguiente cierre de los programas operativos una vez que se llegue al límite establecido por la regla N+3.



4. Análisis por CCAA

Para poder identificar obstáculos que dificultan la absorción de los fondos europeos o factores que la favorecen, así como observar posibles correlaciones entre la utilización de los fondos y la coyuntura y la estructura económica e institucional, es conveniente profundizar en el análisis de la ejecución de los fondos a nivel de las Comunidades Autónomas, dado el reparto competencial y el elevado nivel de descentralización del gasto en España. Para realizar este análisis a nivel regional se han seleccionado tres Comunidades con diferente perfil y cuya clasificación a efectos de la política de cohesión ha ido evolucionando a lo largo de los diferentes periodos de programación: Principado de Asturias, Castilla y León y Andalucía.

En estos apartados dedicados a las tres Comunidades seleccionadas van a profundizar en la ejecución de los fondos en cada NUTS2. Se ha seleccionado este nivel territorial por la disponibilidad de información y por coherencia institucional, ya que es el nivel principal de programación de los fondos en España.

4.1. La eficacia financiera de los programas operativos de las comunidades de Andalucía, Asturias y Castilla y León

Este apartado complementa la descripción realizada en el apartado 2.4, examinando la programación y ejecución financiera de los programas operativos de las comunidades autónomas de Andalucía, Principado de Asturias y Castilla y León para el periodo 2014–2020. Los datos financieros de los programas vigentes y de la ejecución proceden de la aplicación elaborada por la Comisión Europea para el seguimiento de los fondos europeos y de inversión de la Unión Europea,²² complementados con la información adicional extraída de los informes de ejecución anual, publicados en la página web de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda,²³ y la información sobre beneficiarios publicada también en la misma página.²⁴ A fin de tener una visión general de partida, se presenta un balance inicial de la ejecución de los tres fondos más importantes por su dotación financiera en todas las comunidades autónomas, en el periodo 2014–2020, para pasar a continuación a particularizar la situación de las tres comunidades.

Una cuestión preliminar es importante: el examen de la ejecución financiera obliga al observador a delimitar un plazo normal de ejecución del programa. El periodo ideal de ejecución comprendería, en principio, siete años. Sin embargo y como se ha visto en el apartado previo, la arquitectura legal de los reglamentos permite extender el periodo de ejecución, en el periodo actual hasta el 31 de diciembre de 2023, lo que totaliza un plazo de diez años para la ejecución de los proyectos seleccionados en al-

²² Véase en el siguiente link: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/ES>. Los datos para los fondos en la UE28: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds>.

²³ Los datos utilizados en este apartado corresponden al estado actual de ejecución financiera facilitada por la Comisión Europea a 30 de junio de 2020. Los datos de beneficiarios del FEDER proceden de la información complementaria facilitada por la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda, a fecha del lunes 23 de noviembre de 2020, y que adelantan la información sobre el denominado “gasto seleccionado” que aparece en los datos facilitados por la Comisión Europea.

²⁴ Los datos de beneficiarios aquí utilizados fueron elaborados por el equipo (hojas de cálculo AS, AN y CL). Cada vez que se publican nuevos datos, dicha información es reemplazada en la web del Ministerio.

gún momento del periodo para ser cofinanciados.²⁵ La discusión de los pros y contras de la existencia de la denominada regla n+3 se realiza con cierto detalle en el apartado en el apartado 5.1.

El progreso realizado en la ejecución financiera de las medidas incluidas en los distintos programas operativos del periodo 2014–2020 ha sido bastante modesto, con la excepción del FEADER, el segundo fondo en importancia en España, que aventaja en el momento actual al resto de los fondos estructurales. El FEADER lograba el mejor nivel de ejecución, en el año 2020, con un valor cercano al 59,1%; el FSE tenía un nivel de ejecución del 43,1% y el FEDER un modesto 34,66. Los valores medios para el conjunto de la UE28 eran, en el momento de redactar este informe, un 68% en el FEADER, 54% en el FSE y 51% para el FEDER, con un promedio global del 56% para todos los fondos de inversión. España se situaba en el 42,5% (véase tabla 35, anexo), bastante alejada de la ejecución media comunitaria.

Este puñado de cifras permite conocer la situación actual y subraya la importancia del margen de maniobra que la regla n+3 otorga a los gestores y que ayuda a relativizar la evolución esperada de la ejecución financiera de los programas en España.²⁶ Se detallan a continuación los ritmos de ejecución comparados para las tres comunidades autónomas consideradas, mientras que las tablas resumen los ritmos de ejecución financiera alcanzados por el resto de las comunidades autónomas españolas²⁷.

4.1.1. FEDER

Andalucía	El valor del programa FEDER asciende a 3.988,25 millones de euros, el 13,6% del gasto del FEDER en España para el periodo 2014–2020. De ellos, 3.825,34 millones han sido seleccionados a la conclusión de 2020 (el 95,9%, frente a una media del 95,9% en España). El gasto ejecutado a esa fecha ascendía 1.254,44 millones, el 31,5% del total programado (por debajo de la media de España, que se situaba en el 36,2%), lo que significa que hay una distancia de 64 puntos porcentuales entre el gasto decidido y los pagos efectivamente realizados.
Asturias	El valor del programa FEDER asciende a 320,97 millones de euros, de los cuales 275,78 millones habían sido seleccionados, a la conclusión 2020, lo que representa el 85,9%, unos siete puntos por debajo de la media del FEDER en España. El gasto ejecutado a esa fecha ascendía 192,15 millones, el 59,9% del total programado para la región, veinticinco puntos por encima de la media en España.
Castilla y León	El valor del programa FEDER asciende 657,8 millones de euros, de los cuales habían sido seleccionados 555,69 millones de euros (una notable mejora respecto de los 291,3 millones que figuraban a 30 de junio de 2020), lo que representa un 84,5%. El gasto ejecutado a esa fecha ascendía 309,19 millones, el 47% del total programado para la región en el conjunto del periodo.

Fuente: *Elaboración propia con los Datos de ESIF, Comisión Europea, marzo de 2021: Andalucía: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014ES16RFOP003>; Asturias: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014ES16RFOP005>; Castilla y León: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014ES-16RFOP009>.*

²⁵ Véase el Reglamento nº 1303 /2013, artículo 57, relativo a la entrega y elaboración de la evaluación *ex post*, programada para 2024.

²⁶ El Informe anual del Tribunal de Cuentas de la Unión Europea para el cuarto año del periodo (2017) llama la atención sobre el problema de la absorción. La Comisión no muestra preocupación por el ritmo de ejecución y alega, precisamente, el margen de maniobra que concede la denominada norma n+3 (véase p. 53 y p. 54, apartados 2.13 y 2.14).

²⁷ A 23 de noviembre de 2020, el programa FEDER constaba de un total de 3.460 operaciones en el sistema de seguimiento, con un valor de 3.059 millones de euros, el 76,7% del total programado.

Tabla 19. Tasa de ejecución del FEDER, 2014–2020 (% del gasto total programado)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	0	0,0	0,0	3,0	13,6	23,0	31,5
Aragón	0	0,0	0,0	0,0	20,8	32,3	39,2
Asturias	0	0,0	0,0	12,2	18,2	25,4	59,9
Baleares	0	0,0	0,0	1,2	11,7	21,8	50,7
Canarias	0	0,0	0,0	3,8	16,5	29,0	46,6
Cantabria	0	0,0	0,0	11,5	54,1	77,5	75,9
Castilla y León	0	0,0	0,0	0,0	11,9	21,3	47,0
Castilla – La Mancha	0	0,0	0,0	4,9	13,0	22,8	36,3
Cataluña	0	0,0	0,0	0,2	12,4	20,7	31,7
Com. Valenciana	0	0,0	0,0	0,0	12,3	21,5	27,6
Extremadura	0	0,0	0,0	4,3	11,9	22,7	32,1
Galicia	0	0,0	0,0	9,0	20,0	37,0	48,5
Madrid	0	0,0	0,0	1,2	5,0	6,9	14,6
Murcia	0	0,0	0,0	4,6	12,9	21,5	32,2
Navarra	0	0,0	0,0	4,9	21,0	26,3	40,9
País Vasco	0	0,0	0,0	3,8	20,9	28,1	36,4
Rioja	0	0,0	0,0	3,6	31,7	60,1	67,3
Ceuta	0	0,0	0,0	0,0	11,8	22,7	27,8
Melilla	0	0,0	0,0	0,0	19,1	30,0	38,4
Total CCAA	0	0,0	0,0	3,2	14,4	24,5	36,2
TOTAL Nacional	0	0,0	2,6	6,5	17,0	26,5	34,6

4.1.2. FSE

Andalucía	El valor del programa correspondiente al FSE asciende a 1.299,79 millones de euros, el 12,7% del gasto del FSE en España para el periodo 2014–2020. De ellos, 1.397,46 millones había sido seleccionados a finales de 2020 (el 107,5%, frente a una media del 104% en España). El gasto ejecutado a esa fecha ascendía 518,83 millones, el 39,9% del total programado (frente a un 43,1% en el conjunto de España para este fondo).
Asturias	El valor del programa del FSE asciende a 108,75 millones de euros, de los cuales 129,33 millones habían sido seleccionados, a 30 de junio de 2020, lo que representa el 119%, quince puntos por arriba de la media de las CCAA. El gasto ejecutado a esa fecha ascendía 50,3 millones, el 46,3% del total programado para la región, dos puntos por debajo de la media en España del Fondo, pero por encima del ritmo de ejecución del resto de las CCAA.
Castilla y León	El valor del programa del FSE asciende a 172,02 millones de euros, de los cuales 179,13 millones habían sido seleccionados, a 30 de junio de 2020, el 104% de la programación, una notable mejora respecto de junio de 2020. El gasto ejecutado a esa fecha ascendía 54,73 millones, el 31,8% del total programado para la región, once puntos por debajo de la media de España.

Andalucía: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014ES05SFOP022>;

Asturias: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014ES05SFOP004>;

Castilla y León: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014ES05SFOP006>

Tabla 20. Tasa de ejecución del FSE, 2014–2020 (% del gasto total programado)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	0	0,0	0,0	17,4	17,7	27,4	39,9
Aragón	0	0,0	0,0	0,0	19,2	33,6	57,5
Asturias	0	0,0	0,0	0,0	17,3	31,5	46,3
Baleares	0	0,0	0,0	0,0	8,7	14,1	33,3
Canarias	0	0,0	0,0	0,0	6,7	15,9	32,3
Cantabria	0	0,0	0,0	0,0	18,3	18,9	28,8
Castilla y León	0	0,0	0,0	0,0	7,6	15,2	31,8
Castilla – La Mancha	0	0,0	0,0	8,8	33,4	48,1	59,6
Cataluña	0	0,0	0,0	0,0	9,0	16,7	24,6
Com. Valenciana	0	0,0	0,0	0,0	9,0	22,8	47,9
Extremadura	0	0,0	12,8	29,6	45,2	63,2	60,0
Galicia	0	0,0	2,3	9,7	23,8	38,2	46,2
Madrid	0	0,0	0,0	0,0	17,2	26,0	35,7
Murcia	0	0,0	8,0	16,2	14,2	31,2	41,0
Navarra	0	0,0	0,0	0,0	10,0	19,5	46,3
País Vasco	0	0,0	0,0	0,0	35,0	39,2	63,6
Rioja	0	0,0	0,0	7,5	14,1	28,4	47,2
Ceuta	0	0,0	0,0	0,0	31,6	40,8	60,1
Melilla	0	0,0	0,0	0,0	13,2	28,1	39,8
Total CCAA	0	0,0	1,2	7,9	18,3	29,2	39,9
Total Nacional	0	0,0	0,6	4,6	20,3	32,2	43,1

4.1.3. FEADER

Andalucía	El valor del programa correspondiente al FEADER asciende a 2.426,21 millones de euros, el 19,8% del gasto del FEADER en España para el periodo 2014–2020. De ellos, 1.312,61 millones estaban seleccionados a finales de 2020 (el 54,1%, frente a una media del 73% en España). El gasto ejecutado a esa fecha ascendía 1.181,35 millones, el 48,7% del total programado (frente a un 53% en el conjunto de España para este fondo).
Asturias	El valor del programa FEADER asciende a 483,84 millones de euros, de los cuales 306,75 millones habían sido seleccionados a finales de 2020 (sin cambios respecto del 30 de junio de 2020). Esto representa el 63,4% del programa, unos nueve puntos por debajo de la media del FEADER en España. El gasto ejecutado a esa fecha ascendía 247,87 millones, el 51,2% del total programado para la región, ocho puntos por debajo de la media en España.
Castilla y León	El valor del programa FEADER asciende a 1.635,03 millones de euros, el 13,4% del total de este fondo en España. A finales de 2020, la comunidad había seleccionado operaciones por un valor de 1.370,75 millones, el 83,6% de la programación, nueve puntos por encima de la media. El gasto ejecutado a esa fecha ascendía 993,21 millones, el 60,7% del total programado para la región, ligeramente por encima del valor promedio de la ejecución en España.

Andalucía: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014ES06RDRP001>;

Asturias: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014ES06RDRP003>;

Castilla y León: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/programmes/2014ES06RDRP008>.

Tabla 21. Tasa de ejecución del FEADER, 2014–2020 (% del gasto total programado)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	0	0,0	1,9	8,1	16,3	27,9	48,7
Aragón	0	1,0	5,6	14,7	33,1	47,3	69,4
Asturias	0	2,9	5,3	15,4	25,1	34,1	51,2
Baleares	0	0,0	0,9	6,1	18,0	28,9	73,3
Canarias	0	0,0	0,0	4,0	16,7	28,4	52,2
Cantabria	0	3,2	9,0	20,6	47,0	63,1	81,3
Castilla y León	0	2,5	9,5	17,4	27,4	38,2	60,7
Castilla – La Mancha	0	0,8	5,4	12,7	24,3	38,7	60,6
Cataluña	0	0,3	2,4	6,1	18,4	27,9	66,1
Com. Valenciana	0	0,0	0,5	2,1	14,2	25,4	55,5
Extremadura	0	0,0	7,0	14,5	25,0	37,4	53,9
Galicia	0	0,0	3,9	14,8	28,5	44,9	70,0
Madrid	0	0,0	0,0	0,6	12,9	20,1	54,4
Murcia	0	0,0	2,6	10,0	21,1	34,3	63,5
Navarra	0	2,7	6,3	15,1	27,7	38,0	54,5
País Vasco	0	0,0	1,3	7,8	29,4	38,1	78,6
Rioja	0	4,6	12,6	22,7	39,7	57,7	73,7
Ceuta	0	0,0	0,0	0,0	15,5	26,1	..
Melilla	0	0,0	0,0	0,0	18,3	29,7	..
Total CCAA	0	0,5	3,6	10,0	21,5	33,4	59,3
Total Nacional	0,0	1,3	8,4	18,5	30,9	45,5	59,1

Los datos comentados para estas tres comunidades muestran una notable dispersión en el ritmo de ejecución financiera de los fondos considerados, si bien cabe constatar una aceleración en 2020, respecto de la información empleada en este informe el pasado mes de noviembre. Esta imagen se refuerza y perfecciona cuando se examinan los cuadros adjuntos, en los que se puede observar la ejecución por fondos en todas las comunidades autónomas españolas, en el periodo 2014–20. La mayor tasa de ejecución en el FEDER se alcanza en Cantabria (75,5%), una comunidad que también lidera la ejecución en el FEADER (81,3%). En el caso del Fondo Social Europeo, encabezada la ejecución financiera por el País Vasco (63,6%), Extremadura (60%), Castilla– La Mancha (59,6%) y Aragón (57,5%), situándose el resto de las comunidades a una considerable distancia.

Estos datos permiten barruntar una importante aceleración del gasto público en España, en el próximo trienio, simplemente con que tenga lugar una pronta movilización de los recursos no comprometidos hasta el momento de los fondos estructurales y de inversión europeos correspondientes al periodo 2014–2020. El reconocimiento de esta información, brindada por el sistema de seguimiento de los fondos facilitado por la Comisión Europea (ESIF data base) debería ser usado para no jalearse, innecesariamente, la llegada de los nuevos fondos adicionales sin una adecuada programación y concepción. España no elige cuándo llegan los fondos, constituyen una “riada” que habrá que encauzar, no se puede contener no dejar fluir sin más.

En el siguiente apartado se detallan los principales cambios ocurridos en el transcurso de estos años en la programación inicial, al calor de los problemas de ejecución. Una mirada a la compo-

ción de los programas por prioridades de gasto entre 2014 y 2020 permite una radiografía sencilla y clara y formar un cuadro bastante completo de la situación actual de la ejecución financiera.

4.2. La ejecución por ejes y las prioridades temáticas

Los programas analizados son deudores de la Estrategia Europa 2020 propuesta por la Comisión Barroso, al comienzo de la pasada década. Tal y como señalaba el documento inicial, “todas las políticas, instrumentos y actos jurídicos de la UE, así como los instrumentos financieros, deberían mobilizarse para perseguir los objetivos de la Estrategia. La Comisión se propone reforzar las políticas e instrumentos clave, como el mercado único, el presupuesto y la agenda exterior de la UE para centrarse en los objetivos de Europa 2020. Las propuestas operativas para asegurar su plena contribución a la Estrategia forman parte integral de Europa 2020” (CE, 2010, marzo).

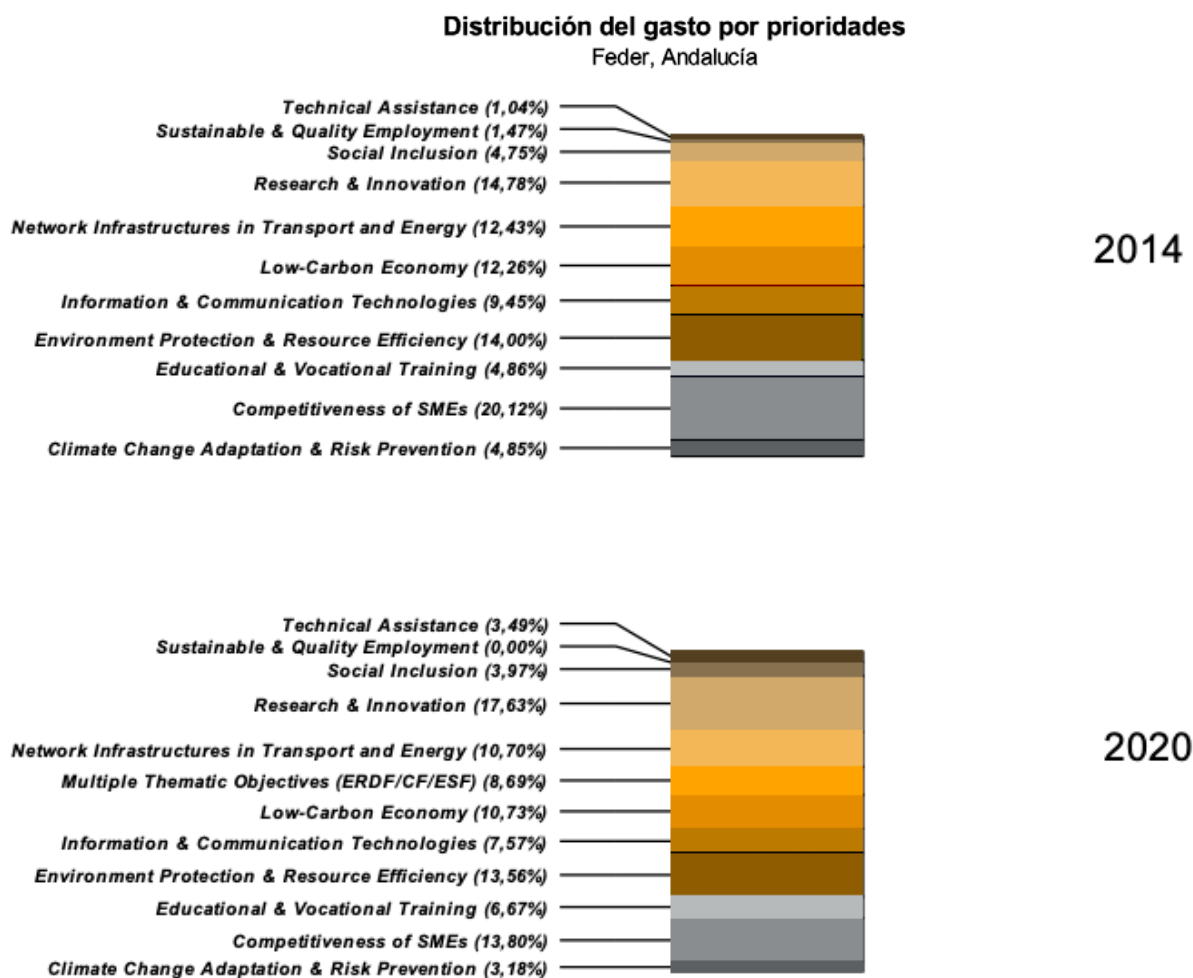
La influencia de la estrategia Europa 2020 deja su huella en los datos iniciales correspondientes a 2014 a los programas operativos del FEDER, FSE y FEADER. Sin embargo, en el caso de las comunidades aquí analizadas, los datos del año 2020 muestran importantes cambios en la composición del gasto programado.

4.2.1. Andalucía

El valor de la inversión total movilizada en Andalucía asciende a 7.714,25 millones de euros (datos de 2020), con una ayuda de la Unión Europea por valor de 6.165,3 millones de euros. Hasta el momento en la región se han ejecutado inversiones por valor de 2.205,47 millones, el 28,6% del total (34,8% de ejecución para todos los fondos en España).

Andalucía se encuentra alejada de los valores promedios de ejecución, especialmente en los correspondientes al FEDER y el FSE. En los últimos años ha procedido a reducir la asignación hacia fondos en el eje de “Competitividad de las pequeñas y medianas empresas”, y el eje “Favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores economía baja en carbono”, y a aumentar los recursos asignados al eje 01 (“Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación”), hasta 703 millones de euros, siendo la asignación inicial por un valor de 537 millones. El aumento en el peso de esta prioridad no deja de sorprender, ya que el nivel de ejecución a 30 de junio de 2020 ascendía a 17,74 millones de euros, según la información facilitada por la Comisión Europea. Finalmente, cabe dejar constancia aquí de la aparición de un eje multitemático, donde participan los tres fondos estructurales, por un valor de 346,5 millones, el 8.7% del programa FEDER, y de la supresión del eje 08 dedicado a la “sostenibilidad y la calidad del empleo”.

La estructura del gasto en el FEADER se mantiene relativamente más estable y parece seguir el patrón de asignación definido en el año 2014. Cabe señalar, sin embargo, que el movimiento ha ido en el sentido contrario al del FEDER, en este fondo, donde se ha procedido a incrementar el gasto asignado a la prioridad de “Competitividad de las pequeñas y medianas empresas”, pasando de 669 millones en 2014 a 757 millones en la propuesta vigente en 2020. Este cambio, junto con la tasa de ejecución lograda a mediados de 2020 (47,2% de lo programado), parece indicar que las empresas agroalimentarias de la región han estado en condiciones de absorber una parte importante de los gastos programados y que las autoridades gestoras esperan que se mantenga en los próximos años.



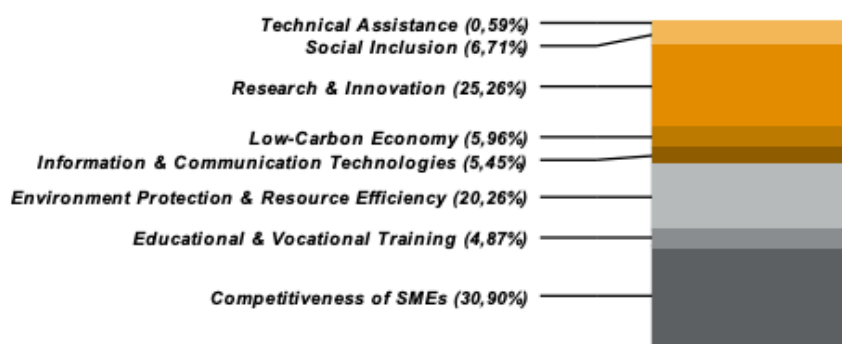
4.2.2. Asturias

El valor de la inversión total movilizada en Asturias por los tres programas comunitarios asciende a 913,56 millones de euros (datos de 2020), con una ayuda de la Unión Europea por valor de 668,78 millones de euros. Hasta el momento en la región se han ejecutado inversiones por valor de 490,32 millones, el 53,7% del total, diez puntos por encima de la media de ejecución en el conjunto de España (42,5%). Como en el caso de Andalucía, Asturias cumplió con la regla n+3 en el año 2019, si bien presenta unos valores de ejecución más altos y cercanos a los valores promedios de ejecución europeos (47%).²⁸

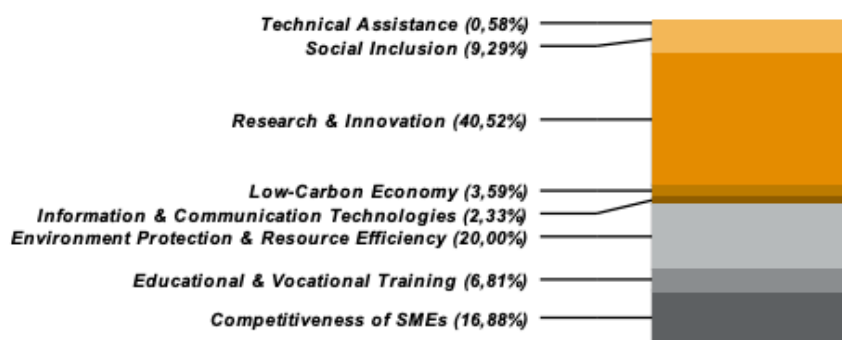
En los últimos años ha procedido a revisar la programación inicial en una dirección semejante a la comentada para Andalucía: para el FEDER, se ha reducido en 14 puntos porcentuales la asignación de los recursos dedicados al eje de “Competitividad de las pequeñas y medianas empresas”, en favor del eje 01 (“Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación”), que pasa a tener una dotación de 130 millones de euros (frente a la asignación inicial de 80,1 millones, realizada en 2014). El nivel de ejecución, a 30 de junio de 2020, ascendía a 29,57 millones de euros, el 22,7% del nuevo valor programado, según la información facilitada por la Comisión Europea.

²⁸ Véase el link: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>.

Distribución del gasto por prioridades Feder, Asturias



2014



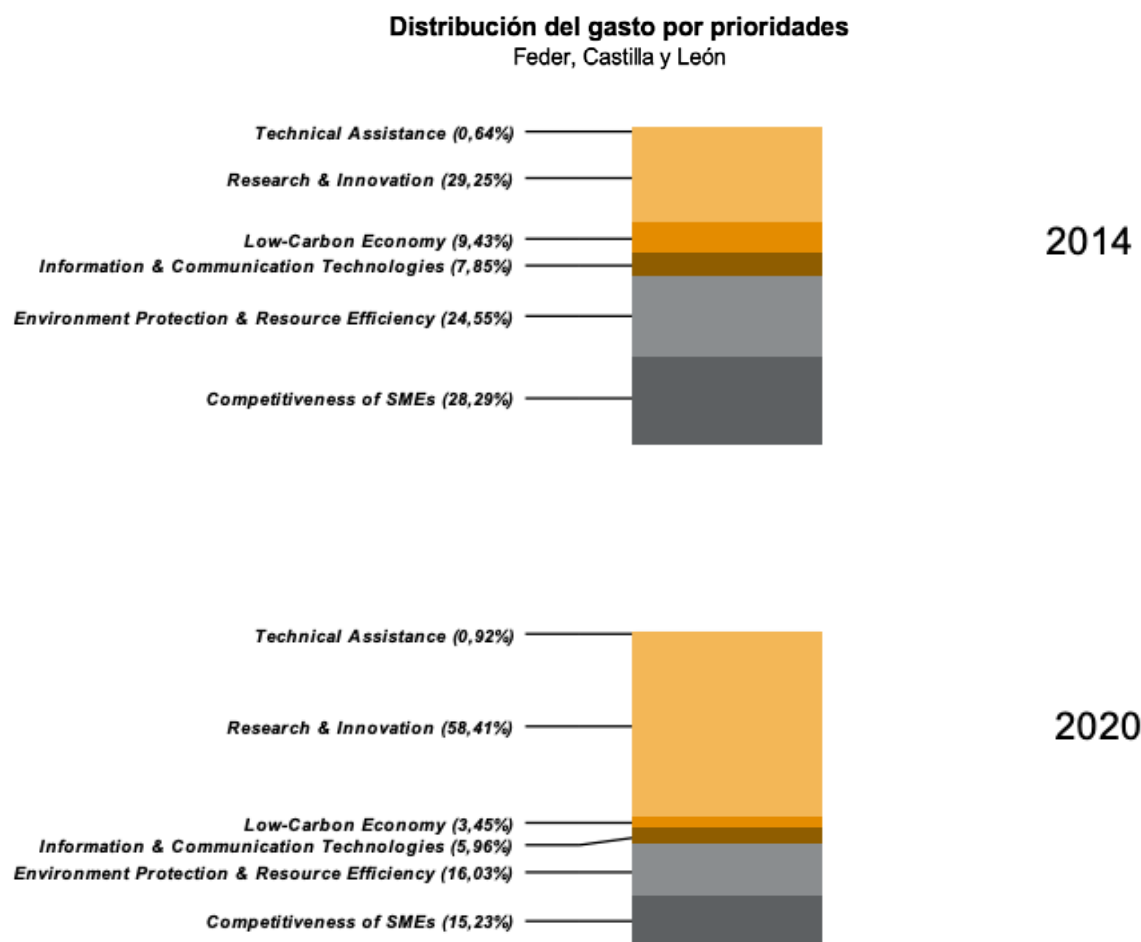
2020

La estructura del gasto en el FEADER se mantiene relativamente más estable y parece seguir en mayor medida el patrón de asignación definido en el año 2014. En cambio, la estructura de prioridades de gasto en el FSE ha sufrido un cambio muy importante respecto de lo programado en 2014.

4.2.3. Castilla y León

El volumen de la inversión total movilizada en Castilla y León por los programas comunitarios asciende a 2.464,9 millones de euros (datos vigentes en 2020), con una ayuda de la Unión Europea por valor de 1.384,1 millones de euros. Hasta el momento se han ejecutado inversiones por valor de 1.384,1 millones, el 56,1% del total, trece puntos por encima de la media de ejecución en el conjunto de España (42,5%). Como en el caso de Andalucía y Asturias, estos datos han permitido satisfacer en cada fondo la regla n+3 en el año 2019.

Las líneas maestras de la revisión en el gasto coinciden con lo comentado en los casos de Andalucía y Asturias. Para el FEDER, se ha reducido en 13 puntos porcentuales la asignación de recursos dedicada al eje de “Competitividad de las pequeñas y medianas empresas”, en favor del eje 01 (“Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación”), que pasa a tener una dotación por valor de 384 millones de euros (frente a la asignación inicial de 183 millones, realizada en 2014). El nivel de ejecución logrado en este eje reforzado, a 30 de junio de 2020, ascendía a 34,76 millones de euros, el 9,1% del nuevo valor programado, según la información facilitada por la Comisión Europea.



La estructura del gasto en el FEADER, un fondo muy importante en Castilla y León, se mantiene relativamente estable y parece seguir a grandes rasgos el patrón de asignación definido en el año 2014. La estructura de prioridades de gasto en el FSE ha sufrido cambios relevantes, pero de menor calado que las revisiones realizadas en el caso de Asturias.

Tabla 22. Pagos acumulados del FEDER y del FSE, 2014–2020 (M€)

FEDER							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	–	–	–	120,73	539,64	908,55	1.254,44
Aragón	–	–	–	–	48,76	75,59	103,44
Asturias	–	–	–	40,33	59,92	83,63	192,15
Baleares	–	–	–	3,08	31,19	58,41	138,31
Canarias	–	–	–	46,72	201,57	353,88	568,96
Cantabria	–	–	–	12,92	60,96	87,24	91,26
Castilla y León	–	–	–	–	79,91	142,03	309,19
Castilla – La Mancha	–	–	–	36,95	96,34	168,87	271,03
Cataluña	–	–	–	3,48	206,57	345,98	530,09
Com. Valenciana	–	–	–	–	144,91	253,27	325,44
Extremadura	–	–	–	39,66	109,77	209,98	297,19
Galicia	–	–	–	102,50	227,98	422,79	554,93
Madrid	–	–	–	5,69	23,93	32,88	76,93
Murcia	–	–	–	19,20	53,84	89,79	132,72
Navarra	–	–	–	4,36	18,66	23,40	36,38
País Vasco	–	–	–	13,52	74,78	100,84	130,35
Rioja	–	–	–	2,46	21,40	40,66	44,97
Ceuta	–	–	–	–	6,68	12,87	15,81
Melilla	–	–	–	–	12,60	19,75	25,27
Total CCAA	–	–	–	451,59	2.019,41	3.430,41	5.098,85

FSE							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	–	–	–	207,88	230,62	356,70	518,83
Aragón	–	–	–	–	30,77	53,74	76,09
Asturias	–	–	–	–	18,81	34,25	50,30
Baleares	–	–	–	–	8,25	13,35	31,55
Canarias	–	–	–	–	15,14	35,75	65,90
Cantabria	–	–	–	–	8,26	8,54	13,32
Castilla y León	–	–	–	–	16,14	32,25	54,73
Castilla – La Mancha	–	–	–	20,73	87,08	125,48	155,44
Cataluña	–	–	–	–	54,85	101,97	151,21
Com. Valenciana	–	–	–	–	31,93	81,01	174,63
Extremadura	–	–	42,37	98,19	155,16	216,88	213,17
Galicia	–	–	8,92	38,10	95,87	153,81	185,99
Madrid	–	–	–	–	110,46	167,05	238,18
Murcia	–	–	9,09	18,28	18,05	39,70	53,95
Navarra	–	–	–	–	3,96	7,75	18,39
País Vasco	–	–	–	–	38,14	42,70	69,41
Rioja	–	–	–	1,63	3,20	6,45	10,73
Ceuta	–	–	–	–	4,17	5,38	7,92
Melilla	–	–	–	–	1,41	3,00	4,25
Total CCAA	–	–	60,37	384,82	932,27	1.485,78	2.093,98

Fuente: elaborado con los datos de ESIF, Comisión Europea, marzo de 2021.

Tabla 23. Pagos acumulados del FEADER y total ESIF, 2014–2020 (millones de euros)

FEDER							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	–	–	–	120,73	539,64	908,55	1.254,44
Aragón	–	–	–	–	48,76	75,59	103,44
Asturias	–	–	–	40,33	59,92	83,63	192,15
Baleares	–	–	–	3,08	31,19	58,41	138,31
Canarias	–	–	–	46,72	201,57	353,88	568,96
Cantabria	–	–	–	12,92	60,96	87,24	91,26
Castilla y León	–	–	–	–	79,91	142,03	309,19
Castilla – La Mancha	–	–	–	36,95	96,34	168,87	271,03
Cataluña	–	–	–	3,48	206,57	345,98	530,09
Com. Valenciana	–	–	–	–	144,91	253,27	325,44
Extremadura	–	–	–	39,66	109,77	209,98	297,19
Galicia	–	–	–	102,50	227,98	422,79	554,93
Madrid	–	–	–	5,69	23,93	32,88	76,93
Murcia	–	–	–	19,20	53,84	89,79	132,72
Navarra	–	–	–	4,36	18,66	23,40	36,38
País Vasco	–	–	–	13,52	74,78	100,84	130,35
Rioja	–	–	–	2,46	21,40	40,66	44,97
Ceuta	–	–	–	–	6,68	12,87	15,81
Melilla	–	–	–	–	12,60	19,75	25,27
Total CCAA	–	–	–	451,59	2.019,41	3.430,41	5.098,85

FSE							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	–	–	–	207,88	230,62	356,70	518,83
Aragón	–	–	–	–	30,77	53,74	76,09
Asturias	–	–	–	–	18,81	34,25	50,30
Baleares	–	–	–	–	8,25	13,35	31,55
Canarias	–	–	–	–	15,14	35,75	65,90
Cantabria	–	–	–	–	8,26	8,54	13,32
Castilla y León	–	–	–	–	16,14	32,25	54,73
Castilla – La Mancha	–	–	–	20,73	87,08	125,48	155,44
Cataluña	–	–	–	–	54,85	101,97	151,21
Com. Valenciana	–	–	–	–	31,93	81,01	174,63
Extremadura	–	–	42,37	98,19	155,16	216,88	213,17
Galicia	–	–	8,92	38,10	95,87	153,81	185,99
Madrid	–	–	–	–	110,46	167,05	238,18
Murcia	–	–	9,09	18,28	18,05	39,70	53,95
Navarra	–	–	–	–	3,96	7,75	18,39
País Vasco	–	–	–	–	38,14	42,70	69,41
Rioja	–	–	–	1,63	3,20	6,45	10,73
Ceuta	–	–	–	–	4,17	5,38	7,92
Melilla	–	–	–	–	1,41	3,00	4,25
Total CCAA	–	–	60,37	384,82	932,27	1.485,78	2.093,98

Fuente: elaborado con los datos de ESIF, Comisión Europea, marzo de 2021..

4.3. Las prioridades de gasto y la ejecución financiera de los programas operativos de las comunidades de Andalucía, Asturias y Castilla y León

Como se puso de manifiesto en el apartado anterior para las tres comunidades consideradas en este trabajo, las programaciones difieren notablemente en el peso de cada eje, lo cual es una apreciación monetaria de las necesidades de cada territorio en el momento de la propuesta de la planificación. Vamos a completar la perspectiva mostrando con un cierto detalle la evolución de la ejecución de los programas operativos por ejes de actuación, a fin de poner de manifiesto la dispar eficacia financiera lograda en el periodo 2014–2020, y la situación alcanzada por las tres regiones a mediados de 2020. Fundamentalmente se toman aquí en consideración el FEDER y el FEADER, que presentan ámbitos de intervención extensos y, además, incorporan el territorio como foco de la inversión –mientras que el FSE, al estar orientado a un factor más móvil, como son las personas y el capital humano que ellas atesoran, puede dispersar sus efectos esperados con la movilidad laboral–.

Tal y como rezan los escritos de la Comisión para el periodo analizado, todos los fondos se destinan a invertir en la creación de empleo estable y de calidad y en una economía y un medio ambiente europeos sostenibles y sanos. Los Fondos EIE se concentran en cinco sectores, principalmente: investigación e innovación, tecnologías digitales, economía hipo–carbónica, gestión sostenible de los recursos naturales, pequeñas y medianas empresas. Las prioridades suponen un cambio estructural respecto de las prioridades de gasto realizadas por las administraciones públicas españolas en periodos precedentes.²⁹ Se intenta recoger a continuación la evolución del gasto realizado en relación con las prioridades seleccionadas por la UE.

Datos de la ejecución de Andalucía

Los datos de ejecución del FEDER y FEADER destacan en los ejes de “Ayudas para la mejora de la competitividad de pequeñas y medianas empresas” (58,9% y 57,5%, respectivamente); la Educación, formación y formación profesional tiene una tasa dispar (45,9% en el FEDER, solamente un 23,8% en el FEADER, al final del año 2020).³⁰ “Cambio climático” presentaba una tasa de ejecución en el FEADER del 62,1%, pero bastante más baja en el FEDER (20%). Los datos de ejecución en una de las prioridades más señaladas de este periodo (Investigación y desarrollo) son muy bajos (19,4% y 10,5%), pero mejoran los valores registrados a 30 de junio de 2020 (2,5% y 4,2% en FEDER y FEADER). Estos datos revelan un claro desajuste entre las expectativas existentes al inicio del programa y las posibilidades de absorción de la región en este campo de actuación.

²⁹ En el eje 7 dedicado a Transporte e infraestructuras está prevista una inversión de 2.781 millones de euros, administrada en su mayor parte por la AGE. Solamente tres comunidades y las ciudades autónomas programan gasto en este eje, por medio del FEDER.

³⁰ El FSE presenta en esta región mucho peso y tiene una ejecución del 40%.

Gráfico 23. Tasa de ejecución por prioridades del FEDER (en %), Andalucía, 2014–2020

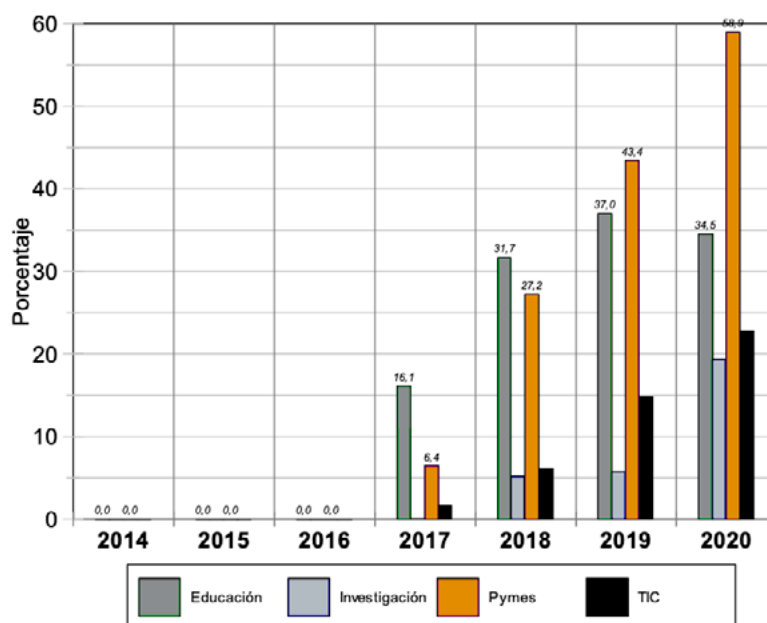
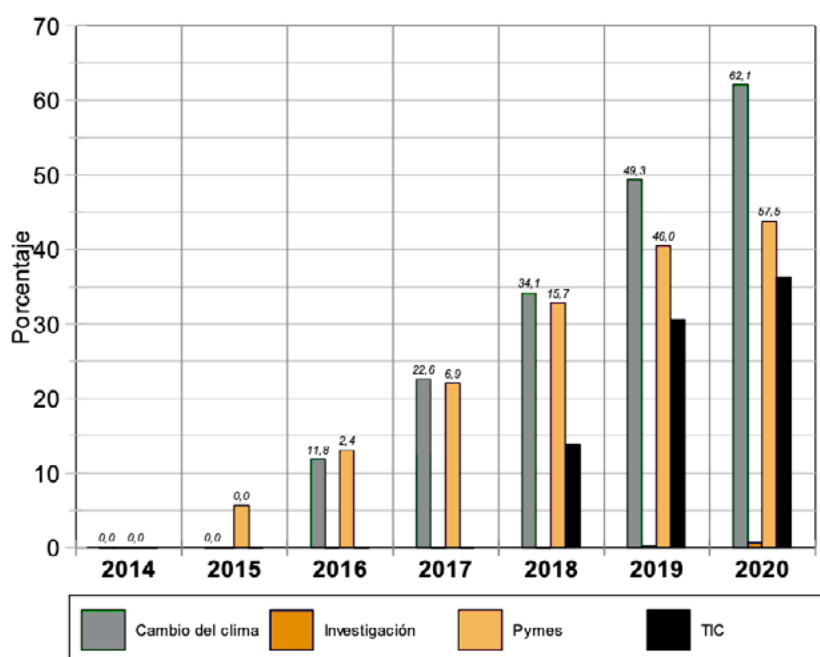


Gráfico 24. Tasa de ejecución por prioridades del FEADER (en %), Andalucía, 2014–2020



Datos de la ejecución de Asturias

Los gráficos adjuntos muestran la evolución de la ejecución de los fondos FEDER y FEADER para la comunidad del Principado de Asturias en el periodo 2014–2020. Una reprogramación en el año 2020 rebajó de forma considerable los recursos aplicados en el eje de “Ayudas para la mejora de la competitividad de pequeñas y medianas empresas”, lo que propicia una ejecución del 148,6%, mientras que el FEADER alcanzaba una tasa de ejecución del 43,8%. La Educación, formación y formación profesional tiene una tasa por debajo del ritmo de ejecución del FEDER (40,5%) mientras que la prioridad del cambio climático ha absorbido ya el 83,7% de los recursos

programados por el FEADER, en el año 2020. La nueva prioridad de investigación y desarrollo obtiene unos niveles muy bajos de ejecución hasta 2020 en el FEADER (0,6%), mientras que el FEDER logra un 33,3%.

Gráfico 25. Tasa de ejecución por prioridades del FEDER (en %), Asturias, 2014–2020

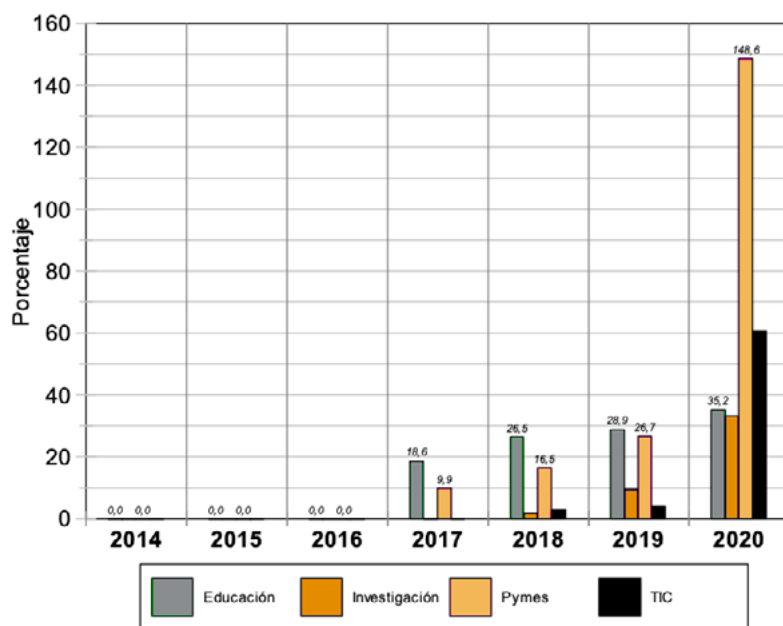
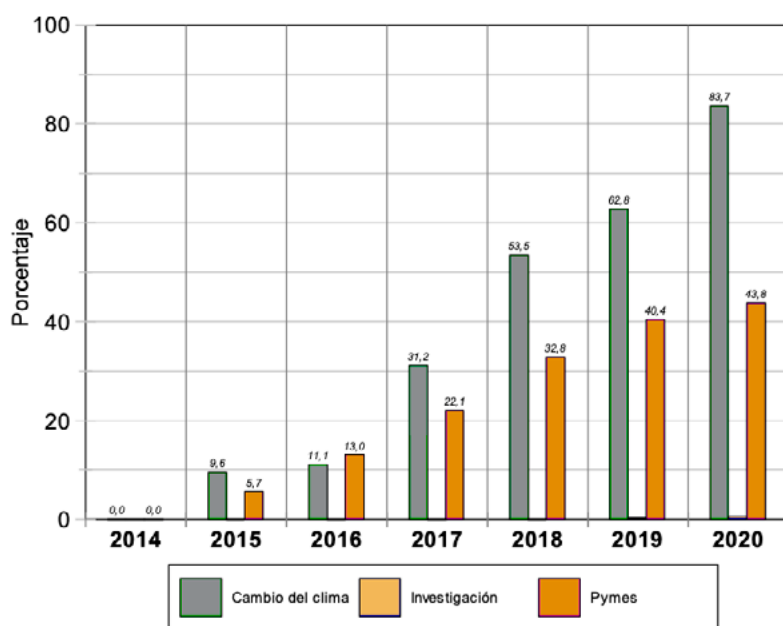


Gráfico 26. Tasa de ejecución por prioridades del FEADER (en %), Asturias, 2014–2020



Datos de la ejecución de Castilla y León

Los datos disponibles para el conjunto del año 2020 en esta región corrigen la fuerte desviación que se observaba en la ejecución de la prioridad temática de investigación y desarrollo, a mediados de 2020. En el momento actual alcanza un 44,9% en el FEDER, donde se concentra el grueso de los recursos, y un 28% para el FEADER). Las prioridades medio-ambientales (cam-

bio del clima y protección del medioambiente) presentan una evolución razonable, con tasas de ejecución acumuladas del 44,6 y 59,8% en 2020, respectivamente. La absorción en el apartado de pequeñas y medianas empresas (54,6 y 62,8%), también parece satisfactoria, si se tiene en cuenta que la región castellana fue un espacio donde la concentración temática del periodo analizado impacta de una manera muy destacada, pues las infraestructuras de transportes tuvieron un peso muy grande en los periodos de programación precedentes.

Gráfico 27. Tasa de ejecución por prioridades del FEDER (en %), Castilla y León, 2014–2020

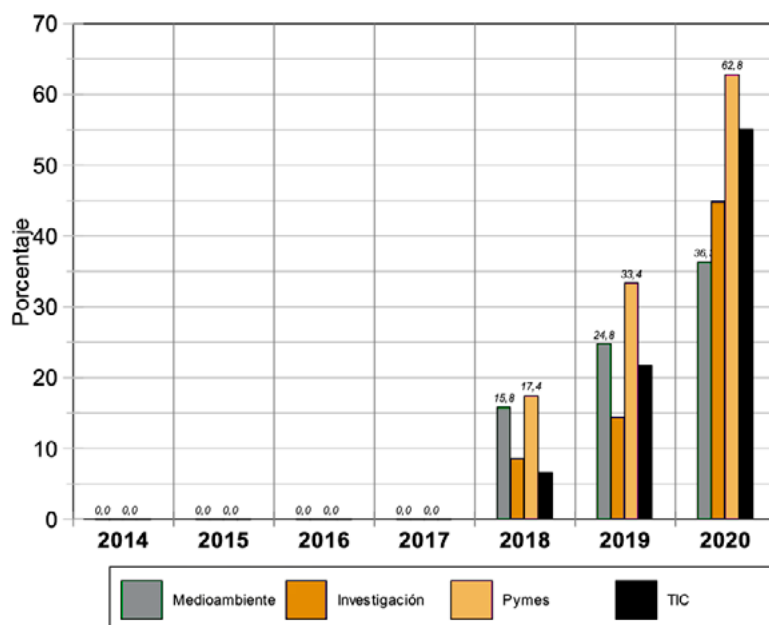
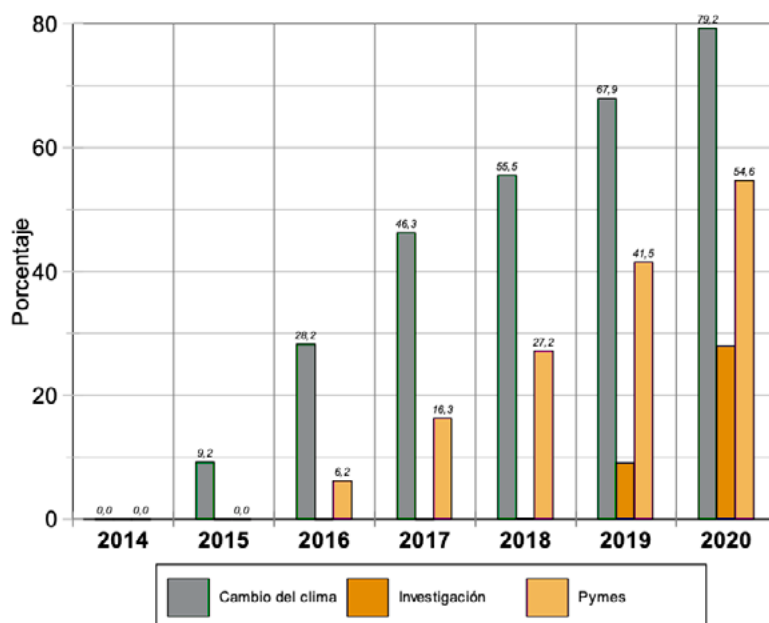


Gráfico 28. Tasa de ejecución por prioridades del FEADER (en %), Castilla y León, 2014–2020



4.4. La evolución de la función 46 en los presupuestos de las Comunidades Autónomas

A lo largo de distintos apartados de este *Informe* se ha puesto de manifiesto la importancia de la investigación y desarrollo como nueva prioridad temática en el periodo de programación 2014–2020. Teniendo en cuenta el peso financiero y conceptual de esta prioridad en la *Estrategia 2020*, vamos a describir de una forma compacta la evolución del gasto en investigación básica y en investigación y desarrollo, en el gasto público de las Administraciones públicas españolas, para particularizar a continuación en la evolución del presupuesto de las comunidades autónomas consideradas en este trabajo. Esta perspectiva de tres niveles permitirá revelar los órdenes de magnitud actuales de esta función en el gasto público nacional, de una forma coherente y comparable entre comunidades autónomas y países.

Evolución del gasto en investigación básica y en investigación y desarrollo, 2001–2018

Los datos de Eurostat para el periodo 2001–2018 son particularmente útiles para situar la contribución de la ayuda comunitaria a la financiación del gasto nacional en las funciones de investigación básica (GF0104) y de la investigación y desarrollo diseminada a lo largo de las distintas funciones de gasto consideradas en la clasificación COFOG del Sistema Europeo de Cuentas.

Tabla 24. Evolución del gasto público en investigación básica, años 2001–2018, en millones de euros y porcentaje

Año	Total investigación básica	Administr. Central	CCAA	EELL	Gasto Total de las AA PP	Peso en % del gasto total	Peso en % del PIB
2001	2.844	1.043	1.801	0	269.274	1,1	0,4
2002	3.065	1.157	1.908	0	289.607	1,1	0,4
2003	3.547	1.230	2.317	0	307.871	1,2	0,4
2004	3.746	1.304	2.442	0	333.736	1,1	0,4
2005	4.130	1.409	2.721	0	356.857	1,2	0,4
2006	4.468	1.570	2.898	0	385.827	1,2	0,4
2007	5.022	1.694	3.328	0	422.204	1,2	0,5
2008	5.702	1.934	3.768	0	459.823	1,2	0,5
2009	6.122	2.141	3.981	0	494.355	1,2	0,6
2010	6.015	2.061	3.958	–4	493.815	1,2	0,6
2011	6.019	1.978	4.041	0	490.976	1,2	0,6
2012	5.619	1.829	3.790	0	501.688	1,1	0,5
2013	5.130	1.620	3.510	0	467.649	1,1	0,5
2014	5.049	1.529	3.520	0	465.650	1,1	0,5
2015	5.019	1.561	3.458	0	472.962	1,1	0,5
2016	4.938	1.519	3.419	0	472.733	1,0	0,4
2017	5.256	1.679	3.577	0	478.669	1,1	0,5
2018	5.300	1.584	3.716	0	501.497	1,1	0,4

Fuente: elaborado con los datos de Eurostat, Cuentas nacionales, clasificación COFOG 1999.

La Tabla 24 muestra el peso de la investigación básica en el gasto agregado de las Administraciones Públicas españolas. Como se ve en la evolución de la primera columna, el gasto alcanza un

valor máximo en el año 2009 –correspondiendo el 65% del gasto a las CCAA– y desde entonces experimenta recortes que lo sitúan en un valor mínimo en el año 2016, cuando representa el 1% del gasto agregado y el 0,4% del PIB. En los años siguientes experimenta una leve recuperación.

La Tabla 25 muestra la evolución del gasto agregado de las CCAA en investigación y desarrollo y su distribución entre las distintas funciones de gasto. El perfil es similar, con un valor máximo del gasto en el año 2010, si bien la magnitud de los recortes ha sido más moderada. El peso en el PIB se mueve en el 0,5%, siendo las CCAA el principal actor en esta partida del gasto público en España.

Tabla 25. Evolución del gasto público de las CCAA en investigación y desarrollo, años 2001–2018, en millones de euros y porcentaje total del PIB

Año	Servicios públicos generales	Defensa	Seguridad y orden público	Asuntos económicos	Protección medioambiental	Vivienda y servicios comunitarios	Salud	Cultura	Educación	Protección social	Total gasto en I+D	Peso en % del PIB
2001	195	0	2	1.483	213	66	415	39	116	0	2.529	0,4
2002	200	0	2	1.728	241	78	549	44	128	0	2.970	0,5
2003	267	0	0	1.843	318	65	764	59	185	0	3.501	0,5
2004	267	0	0	1.976	326	62	946	65	197	0	3.839	0,5
2005	368	0	0	2.207	387	86	1.154	72	242	0	4.516	0,5
2006	370	0	0	2.523	423	91	1.402	74	342	0	5.225	0,5
2007	276	0	0	2.707	436	153	1.630	71	324	0	5.597	0,4
2008	309	0	0	3.008	466	181	1.867	72	393	0	6.296	0,5
2009	258	0	0	3.268	509	154	2.249	105	502	0	7.045	0,5
2010	243	0	0	3.118	512	159	2.484	108	529	0	7.153	0,5
2011	243	0	0	3.010	481	132	2.417	105	457	0	6.845	0,5
2012	187	0	0	2.767	413	142	2.481	103	553	0	6.646	0,5
2013	196	0	0	2.676	420	129	2.475	96	559	0	6.551	0,5
2014	180	0	0	2.682	389	124	2.471	130	528	0	6.504	0,5
2015	210	0	0	2.701	405	130	2.313	112	776	0	6.647	0,5
2016	249	0	0	2.724	379	153	2.444	105	604	0	6.658	0,5
2017	199	0	0	2.857	380	168	2.531	114	628	0	6.877	0,5
2018	203	0	0	2.950	380	170	2.572	115	654	0	7.044	0,5

Fuente: elaborado con los datos de Eurostat, Cuentas nacionales, clasificación COFOG 1999.

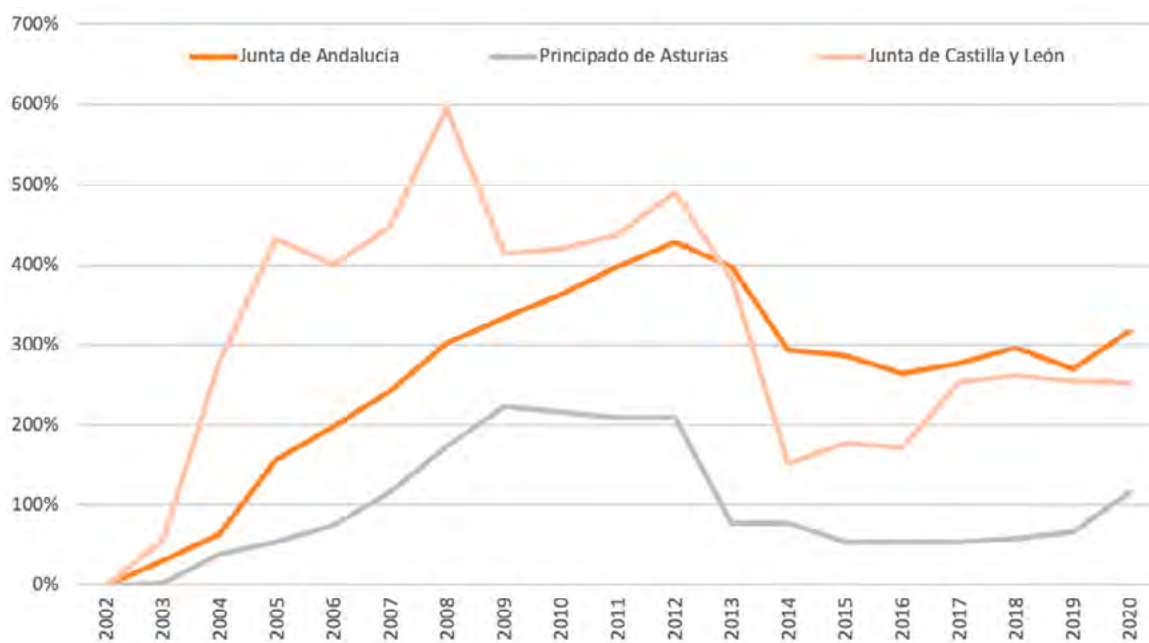
Con este marco general, podemos observar el perfil de la evolución de la programación presupuestaria de las comunidades autónomas de Andalucía, Asturias y Castilla y León en el periodo 2002–2020 (Gráfico 29). La evolución del gasto presupuestado nominal tiene una forma clara de U invertida, para las tres comunidades autónomas, si bien el año donde se alcanza el valor máximo del gasto presupuestado varía en cada una de ellas. Hacia el final del periodo de programación comunitaria 2007–2013 se observan los menores valores de gasto en la función 46 y en los tres últimos años de la serie (2018–2020) se observa una leve mejoría de la asignación de recursos a la investigación, desarrollo e innovación.

Tabla 26. Presupuestos iniciales, evolución del gasto público en I+D+i, años 2002–2020, millones de euros

Año	Junta de Andalucía	Principado de Asturias	Junta de Castilla y León
2002	129,5	16,6	41,3
2003	167,7	17,0	64,2
2004	212,3	23,0	156,2
2005	332,4	25,6	219,8
2006	385,0	29,0	206,5
2007	442,7	35,9	226,3
2008	520,1	45,3	287,6
2009	561,1	53,7	212,4
2010	599,7	52,4	214,9
2011	645,1	51,4	222,3
2012	683,6	51,4	243,8
2013	644,6	29,5	199,4
2014	509,2	29,5	104,2
2015	501,3	25,6	114,5
2016	471,7	25,6	112,0
2017	488,6	25,6	146,0
2018	512,6	26,1	149,2
2019	478,7	27,6	146,5
2020	539,5	35,9	145,4

Fuente: elaborado con los datos del Ministerio de Hacienda, varios años. Los datos combinan las dos series disponibles para esta función del gasto público.

Gráfico 29. Evolución de los presupuestos iniciales en I+D+i, años 2002–2020, (2002=0)



Fuente: elaborado con los datos del Ministerio de Hacienda, varios años. Los datos combinan las dos series disponibles para esta función del gasto público.

4.5. A modo de conclusión

Todos estos datos desagregados no deben hacer perder una cierta perspectiva general: las administraciones nacionales o regionales se enfrentan a la tarea de lograr programación razonablemente correcta de un *subconjunto* del gasto nacional capaz de atraer hacia España la ayuda comunitaria comprometida en los presupuestos de la Unión Europea del periodo 2014–20, conforme a las metas establecidas en la Estrategia 2020.

Los datos disponibles muestran que se trata de una ayuda media anual, para los siete años, por valor de 5.548,5 millones de euros, lo que hubiera requerido la movilización media de un gasto nacional adicional por valor de 2.313,4 millones de euros, totalizando así y también en promedio, una inversión de 7.861,9 millones de euros anuales.³¹ En España y a pesar del enorme ajuste realizado entre 2010 y 2013, la inversión de las Administraciones públicas se ha movido entre un valor mínimo de 21.730 millones (año 2016) y un máximo de 27.120 millones de euros, en el año 2015.³²

En consecuencia, los fondos comunitarios suponen una suerte de *obligación contractual*, si se acepta usar esta manera de describirlo, del 36,2% de la inversión pública en el peor año de la serie en España.³³ Haciendo las cuentas de esta forma, está claro que algo no cuadra y algo está estrangulando la capacidad de absorción de la ayuda comunitaria y la movilización de una parte del gasto nacional en la dirección de las prioridades definidas en la estrategia Europa 2020.³⁴ O tal vez las cosas cuadren perfectamente y el enfoque de programación comunitario no haya sido explicado correctamente.

31 Euros corrientes de cada año de programación.

32 Si eliminamos el dato agregado la inversión realizada por las corporaciones locales, todavía habría un margen suficiente para encajar la ayuda comunitaria en el gasto de inversión.

33 Diez puntos más que el porcentaje medio que tiene la región con uno de los mejores perfiles de ejecución financiera en el periodo 2014–2020 (Cantabria). Este porcentaje asciende al 88,4% en el caso de Andalucía, 87% en Asturias y un 67,8% en Castilla y León. Todos estos datos corresponden al capítulo 6 de los presupuestos anuales (inversiones reales).

34 La comparación con la Formación Bruta de Capital (en términos de Contabilidad Nacional) es a modo de orientación, porque las ayudas comunitarias no se materializan necesariamente en inversión, lo que da pie a aumentar los grados de libertad presupuestarios que aumentarían la tasa de absorción.



5. Elementos para la reflexión

5.1. ¿Incentivos a procrastinar?: la regla n+3 y sus consecuencias

A lo largo de la década pasada se ha concedido una gran atención y ha emergido una creciente literatura dedicada al estudio de la absorción financiera de los fondos estructurales y de inversión europeos. Sin embargo y a pesar del caudal de análisis existente, y hasta dónde llega nuestro conocimiento, no hay constancia de ninguna mención a la presencia de la regla n+3 y de sus consecuencias no queridas en el proceso de absorción.³⁵ O, dicho de forma más técnica, de sus consecuencias en el proceso generador de los datos que los evaluadores, analistas o ciudadanos van a observar.³⁶ Con la regla n+3 en juego, dentro del procedimiento de gestión de los fondos europeos, el proceso de ejecución financiero es endógeno y los hipotéticos resultados van a ser inexorablemente muy heterogéneos y, además, los efectos empíricos del programa no serán observables hasta muy finalizado el periodo, o quedarán muy diluidos en el caso de que se adopte el camino de máxima dispersión anual ('procrastinar').³⁷

Simplificando mucho, el argumento es el siguiente. Un planificador y ejecutor 'óptimo', racional, puede adoptar dos caminos extremos muy plausibles: puede atarse los machos y tomarse muy en serio el periodo estándar de uso plurianual de los recursos que pone a su disposición la Comisión Europea con el Acuerdo de Asociación y trazar como meta ejecutar y absorber los fondos en un periodo de siete (ocho) años, dando prioridad a la programación de acciones y medidas que garanticen el retorno en el menor plazo posible (más una varianza normal atribuible a las inevitables sorpresas existentes en la vida). La otra opción polar es trazar una senda en algún punto de la senda (7+1)+2 años, en la cual se optimiza la recepción de recursos, sin prisa pero sin pausas, dentro de la envolvente de la regla n+3 (2015, 2018; 2017, 2020; 2018,..., 2021), para que no se pierda un euro, al mismo tiempo que se garantiza el cumplimiento de los estrictos protocolos y toda la liturgia que está detrás de la aplicación de los fondos comunitarios a los proyectos concretos.³⁸ La Tabla 27 presenta cuatro reglas de ejecución (con n+0 como extremo) y en el anexo se ofre-

Tabla 27. Usos alternativos en el tiempo de una ayuda de 100 millones de euros (año 0)

Año	n+0	n+1	n+2	n+3
0	100	50	33,3	25
1		50	33,3	25
2			33,3	25
3				25

35 Blom-Hansen (2005) propone un análisis del problema de la absorción basado en el modelo agente y principal. Aquí nos inspiramos en el trabajo de Akerlof (1991), pp. 15–17 y en la descripción operativa de la regla n+3.

36 Véase la nota 23 de este informe y los informes del Tribunal de Cuentas Europeo para el ejercicio de 2017 (en especial la p. 53 y p. 54, apartados 2.13 y 2.14, que contiene la respuesta de la Comisión), 2018 y 2019. En este último, el Tribunal de Cuentas viene a reconocer el punto de vista trasladado por la Comisión Europea dos años antes. Un análisis de la heterogeneidad de la ejecución puede encontrarse en Moreno (2020), para el periodo 2007–2013.

37 El reglamento UE 1303/2013 prevé una evaluación *ex post* de la eficacia, eficiencia e impacto a entregar no más tarde del 31 de diciembre de 2024 (art. 57, apartado 2).

38 Véanse los detallados Manuales de procedimiento del Gobierno de Andalucía, de Aragón o de la Comunidad Valenciana, para conocer el meollo de la gestión diaria.

ce una comparación del ritmo de absorción implicado por una regla $n+2$, cuya secuencia sería 2015, 2017; 2017, 2019; 2020, ..., 2022).

Como es natural, el planificador ignora el futuro y posibles sorpresas en el camino, porque él solamente está atado –alineado– con los compromisos ligados a la Estrategia Europa 2020 –en los términos establecidos por el acuerdo de asociación y los programas operativos aprobados–. El grado en que esos compromisos entran en colisión con las preferencias de gasto emanadas de los parlamentos regionales (o nacionales) no puede ser evaluado aquí, por el plazo de tiempo disponible para este trabajo, pero sí cabe constatar la moderada atención concedida en el ámbito regional al problema de la absorción de los fondos europeos. Una mirada rápida a los proyectos de presupuestos regionales para el año 2021 –que se suelen caracterizar por una enorme extensión– no dedica un apartado claro y preciso para informar al Parlamento sobre la marcha de la ejecución de estos fondos y con los problemas derivados de la propia aprobación del presupuesto de cada año. Porque parece claro que la toma en consideración de las prioridades de la Estrategia 2020 en los presupuestos anuales de cada comunidad será el mejor camino para facilitar o aminorar las fricciones a una buena ejecución financiera.³⁹

La panoplia de resultados de absorción nacionales y regionales que se constatan en el periodo 2007–2013 y en el periodo vigente proporcionan una evidencia *prima facie* en favor de la idea de que la regla $n+3$ –la ausencia de una regla dura de ejecución– ha contribuido a estimular la segunda senda de programación en determinados países que, además, también pueden alegar que la varianza de la vida se volvió contra ellos.⁴⁰ Para los países de la ampliación, y atendiendo a la cantidad de recursos dotados y la falta de experiencia en la gestión, no cabe extrañar que se produjeran rezagos en la ejecución financiera y que se tuvieran que adoptar reglas más holgadas para evitar la pérdida de recursos.

En el caso español, la regla $n+2$ en el periodo 2000–2006 no aportaba gran cosa,⁴¹ dada la experiencia existente en el marco anterior y el enorme peso de la inversión en infraestructuras en la programación española –lo cual no es óbice para la existencia de accidentes en la ejecución–. Sin embargo, la crisis de la deuda soberana 2010/2012 –con unas normas muy estrictas que obligaron a la reconducción del gasto de las administraciones públicas– unido al giro temático propiciado por la Estrategia 2020, fueron los factores que contribuyeron a poner las cosas mucho más difíciles en el periodo 2014–2020. El doble retraso encadenado –de ejecución del periodo anterior, más la concentración temática– abonaron el camino para que la ejecución se desplace al horizonte más holgado de diez años.

La regla $n+3$ (o $n+2$ que se baraja para el periodo 2021–2027) es una buena regla: es una regla de prudencia, útil para hacer frente a la incertidumbre y una norma que cualquier agente económico adoptaría *ex ante*, desde el velo de la ignorancia. La regla $n+3$ evita o no promueve la

39 El *Anexo de Inversiones* del proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad de Andalucía para el año 2021 incluye información sobre la programación de los fondos comunitarios (p. 404 en adelante). No así el proyecto de ley de Presupuestos del Gobierno del Principado de Asturias, que ofrece una información general en un apartado del *Informe Económico y Financiero* del año presupuestario.

40 La crisis económica financiera, la inestabilidad política en España desde 2015, la lentitud en la aprobación de los Acuerdos de asociación y programas operativos...son los principales sospechosos. Véase Gobierno de España, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Agricultura (2019).

41 No conviene olvidar que, para España, los dos periodos centrales de gasto, 1994–1999 y 2000–2006, fueron precedidos por el inestimable aprendizaje brindado por los años 1986 a 1993.

hiperactividad y anima idealmente hacia la ‘buena planificación’ / selección de acciones y medidas, como un todo coherente, cuando se une con el incentivo de la reserva de rendimiento. Sin embargo, no es menos cierto, también, que los datos disponibles a mediados de 2020 sugieren la posibilidad de que haya contribuido, en algunos países, a un ambiente de reducida exigencia en la ejecución de los fondos comunitarios y a una demora creciente en los pagos finales, como bien constata el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, en el informe relativo al ejercicio de 2019. El volumen de compromisos pendientes al final de 2019 no dejaba de crecer y en parte ello se atribuye a la lenta ejecución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.⁴²

¿Qué hacer? Tomar buena nota del problema, de la tensión subyacente en la gestión de las ayudas comunitarias, desde la atalaya del Parlamento Europeo, y tomar nota de que a mediados de 2020 estaban disponibles –sin decidir la aplicación– un 21% de los recursos en el caso español, por un valor de 11.633 millones, para la aplicación más inmediata a las urgencias provocadas por la pandemia acaecida este año. Haciendo de la necesidad virtud –y en dirección contraria a lectura realizada por los medios de comunicación sobre el bajo nivel de ejecución–, al menos la regla se ha vuelto por una vez a favor de los ciudadanos, convirtiéndose en una suerte de hucha de recursos susceptibles de ser movilizados en la dirección de las necesidades más acuciantes y que golpean a las regiones europeas con distinto grado de intensidad.

5.2. La influencia de la coyuntura macroeconómica

La relación entre el ciclo económico y el aprovechamiento de los fondos de cohesión puede ser vista desde dos ángulos opuestos. Una primera visión incide en el objetivo último de los fondos vinculado, como no podía ser de otra manera, con el logro de un mejor equilibrio económico y competitivo entre los territorios de la Unión Europea, en especial aquellos más rezagados en términos económico–sociales e institucionales. La visión, al contrario, observa cómo la situación particular del ciclo económico tiene, o puede tener, influencia en la capacidad de los países y regiones de absorber eficazmente los fondos disponibles en cada periodo de programación de estos.

La primera aproximación, la eficacia de los fondos en el desarrollo económico, ya ha sido mencionada en el apartado 4 de este informe. Se ha señalado que los análisis para distintas regiones y países no son, en absoluto, concluyentes, aunque parece que, hasta ahora, los fondos estructurales y de cohesión han sido más eficaces para aumentar el retorno de las inversiones y, con ellas, el crecimiento económico en las regiones más ricas, con recursos humanos más educados y más innovadoras. Como es de esperar, los efectos de los fondos en las economías regionales no dependen solo de sí mismos sino, principalmente, de las características propias de las regiones y de la situación coyuntural en la que se encuentren. Por supuesto, las características de los territorios que son de carácter estructural, como pueden ser los niveles de educación de la población o la estructura productiva y la capacidad innovadora asociada, son difícilmente modificables en el corto y medio plazo. En el caso de España en el periodo 2014–2020 la estructura socio económica, precisamente por esa permanencia en sus características a través del tiempo, no parece ser una variable que sea capaz de explicar, aunque sea en parte, el rezago en la planificación y certificación de pago de los fondos estructurales a lo largo del último periodo de programación.

⁴² Véase el *Informe anual 2019* del Tribunal de Cuentas Europeo, p. 61 y p. 62, proposición 2.8.

La segunda aproximación –los efectos de la coyuntura económica en la absorción– sí es un elemento que puede afectar a la capacidad de programar y ejecutar los fondos estructurales de la Unión Europea. En ese contexto, los duraderos efectos de la crisis financiera de 2008–2009 y su traslado a la economía real y, posteriormente, a las finanzas públicas puede ser una situación coyuntural de especial relevancia a los efectos del presente informe.

Interesante es constatar que los fondos procedentes de la Unión podrían llegar a considerarse una especie de *estabilizadores automáticos* ya que, al estar programados para periodos de siete años (y, en la práctica, de diez), actúan de forma independiente a la coyuntura económica. De esta forma, en etapas altas del ciclo económico los fondos tienden a representar una parte menor del crecimiento económico que en las fases bajas cuando éstos aumentan su peso nominal sobre los cambios en el PIB. Lo mismo sucede con el peso de los fondos en las finanzas públicas. Así, podríamos llegar a pensar los fondos como una forma de financiación con un cierto componente anticíclico que podría, y debería, complementar la inversión nacional y regional especialmente en las etapas de la parte baja del ciclo económico.

En España, los Marcos Plurianuales previos destinaban una parte importante de los fondos estructurales y de cohesión a la (co)financiación de la inversión pública⁴³, especialmente las grandes obras públicas como carreteras, puertos o aeropuertos, entre otras infraestructuras⁴⁴. Esta estrategia, de larga data, ha tenido como consecuencia, además, la acumulación de una experiencia importante en la administración y gestión de los fondos en esa línea, que ha sido menor en otro tipo de proyectos⁴⁵. En este sentido, la caída de la inversión pública observada en los años posteriores a la crisis de 2008–2009 con sus intensos coletazos en Europa a partir de 2010 y el severo ajuste fiscal que ha requerido posteriormente, hasta llegar a nuestros días, ha supuesto una rémora importante para España y algunos otros países de la Unión Europea.

El Gráfico 30 muestra la inversión total de la economía (izquierda) y la inversión pública (derecha) con datos de Eurostat para un grupo de países europeos seleccionados. La información se muestra en promedios para tales intervalos. España muestra dos diferencias frente al resto de países: en primer lugar, el esfuerzo inversor de la economía previo a la crisis financiera es el más elevado de todos⁴⁶. En segundo lugar, la importancia de la inversión pública, dentro de la inversión total, cobró una mayor importancia en la fase alta del ciclo económico entre 2002 y 2009 para posteriormente observar una brusca caída hasta el mínimo del 2% del PIB en 2016 y 2017. En este sentido, España ha mostrado una dinámica de la inversión pública menos estable en el tiempo que la del resto de países europeos y una mayor importancia dentro de la inversión total en las fases altas del ciclo económico. Portugal⁴⁷ ha seguido una dinámica similar mientras para el resto de los países seleccionados la inversión pública ha sido, en todo el periodo, menos importante en términos de sus PIBs.

43 Por comodidad en la lectura emplearemos el término inversión, ya sea pública o privada, en vez de inversión bruta de capital fijo, concepto más preciso de la contabilidad nacional.

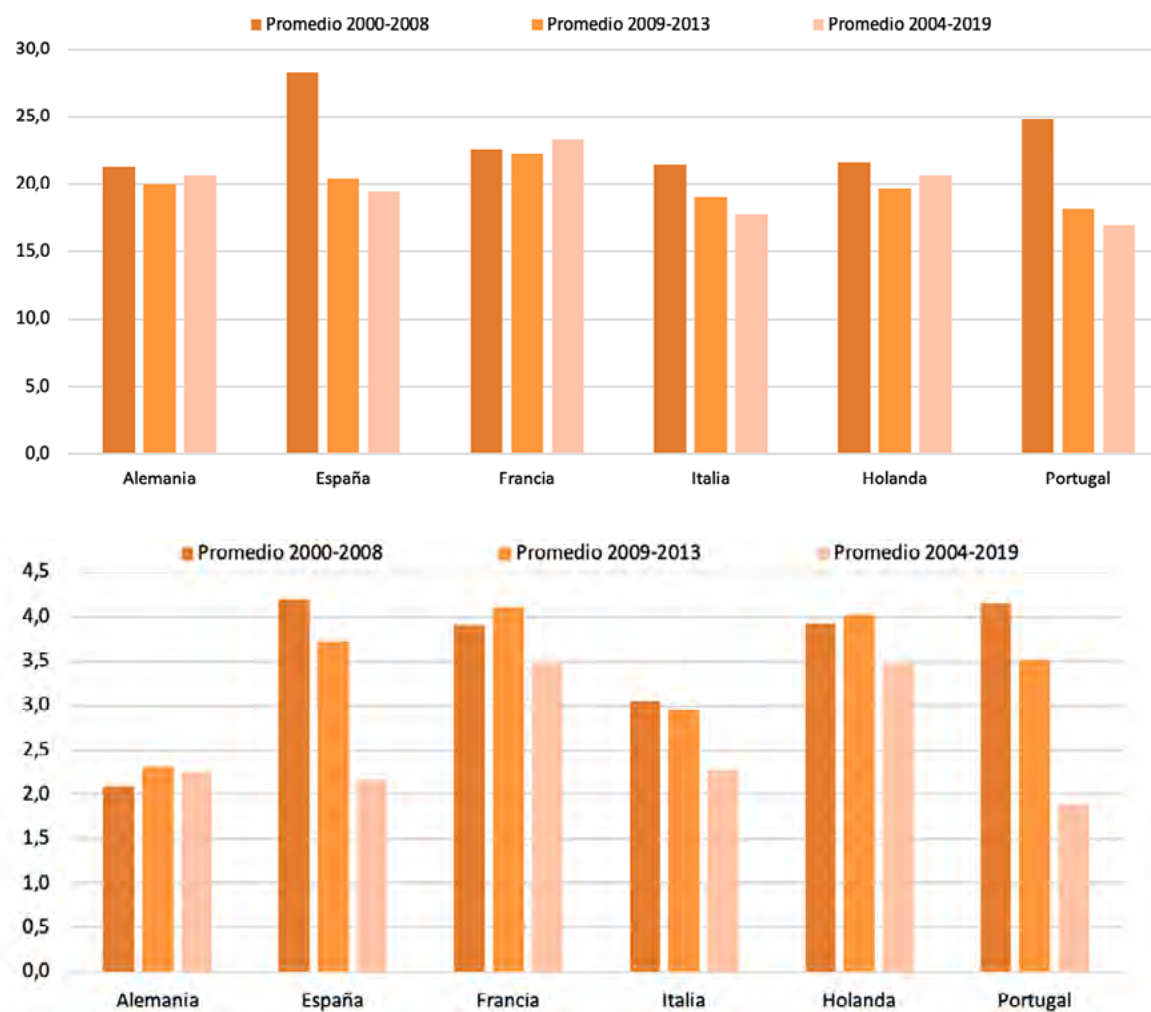
44 Los datos y argumentos de este hecho se han presentado en la sección 2.2 y 2.3 de este informe.

45 Recordemos, además, que la infraestructura física al tener en general costes elevados facilita la absorción de fondos con pocos proyectos de elevado volumen de gasto, lo que redundaba en una mayor facilidad en la gestión de los mismos.

46 Recordemos que parte de la Formación Bruta de capital fijo de la economía española en ese periodo venía impulsada por el sector de la construcción, especialmente residencial. Este sector llegó a representar el 15% de la economía española mientras en los países grandes de Europa era aproximadamente la mitad de esa cifra.

47 Es importante remarcar que los fondos de la política de cohesión en Portugal representan algo más del 80% del total de la inversión pública del país para el periodo 2015–2017 mientras que para España esa cifra, aun siendo elevada, no llega al 18% (en Italia es algo más del 10%) (Comisión Europea, 2017).

Gráfico 30. Formación Bruta de Capital Fijo. Izquierda, inversión total de la economía. Derecha, inversión pública. Porcentajes sobre los respectivos PIB

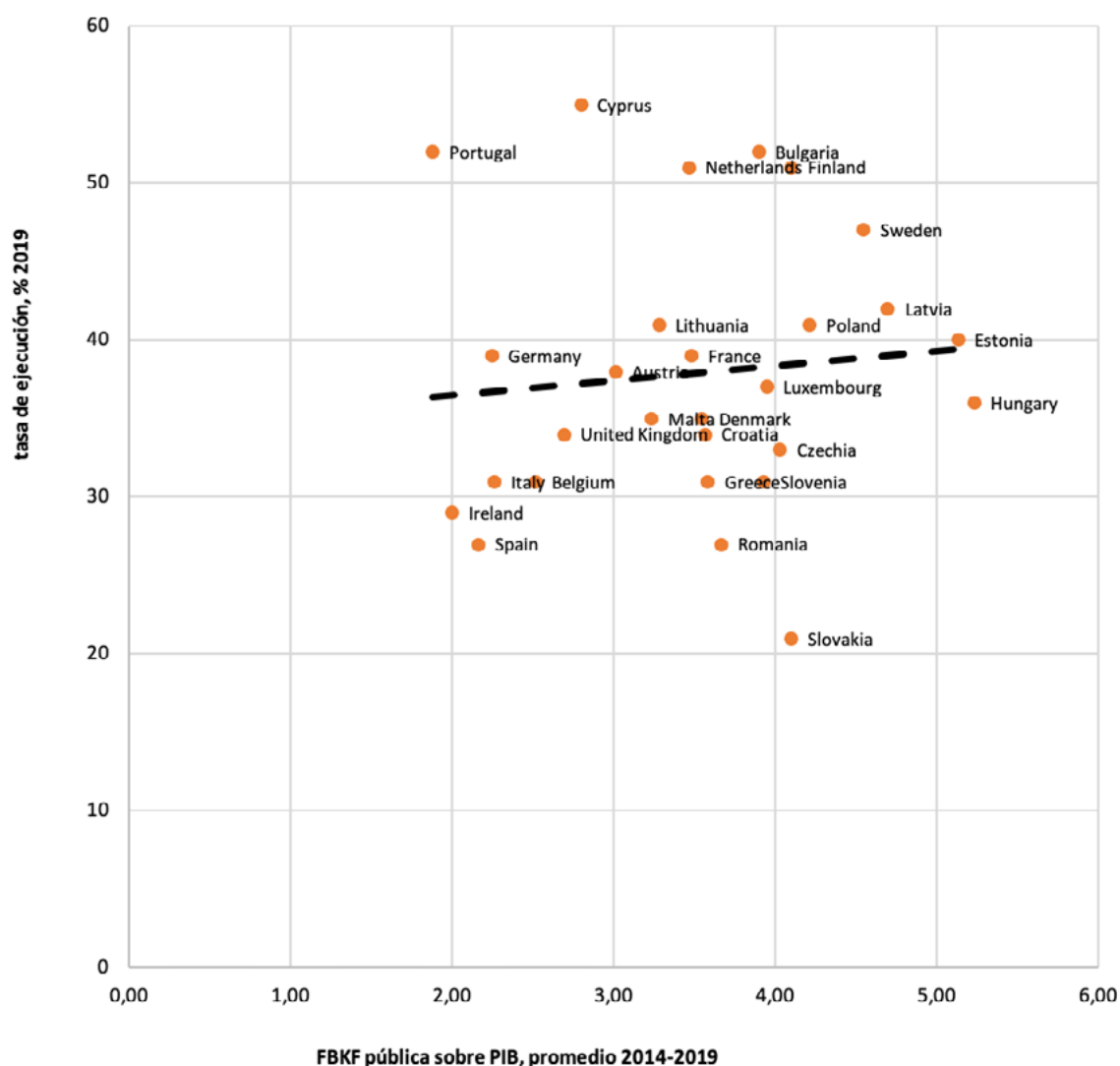


Fuente: Eurostat

El Gráfico 31 y el Gráfico 32 muestran, respectivamente, la relación entre la inversión pública y la tasa de ejecución (Gráfico 31) y la capacidad/necesidad de financiación del sector público y la tasa de ejecución (Gráfico 32) para los países de la Unión Europea. La inversión pública y la capacidad/necesidad de financiación se miden como el promedio simple en el periodo 2014–2019, como porcentaje del PIB nacional. La tasa de ejecución se calcula a 31 de diciembre de 2019 (en este caso se refiere a la tasa de ejecución del FEDER). Como puede observarse, ambos gráficos muestran una asociación positiva entre las variables. Así, niveles más altos de inversión pública se relacionan con niveles de ejecución más elevados (Gráfico 31) y niveles de ejecución elevados se relacionan con mejores situaciones fiscales de los países (Gráfico 32). Aunque la variabilidad es elevada entre países como muestran los gráficos, se señala una cierta dependencia de los niveles de absorción de fondos de la Unión Europea de los niveles de inversión pública y, en mayor medida, de la situación fiscal que atraviesan los países miembros.

Los siguientes gráficos presentan relaciones similares a las anteriores, pero para el caso de las Comunidades Autónomas de España, en el mismo periodo 2014–2019. El Gráfico 33 muestra la relación entre el promedio de la inversión pública regional española, medida como proporción

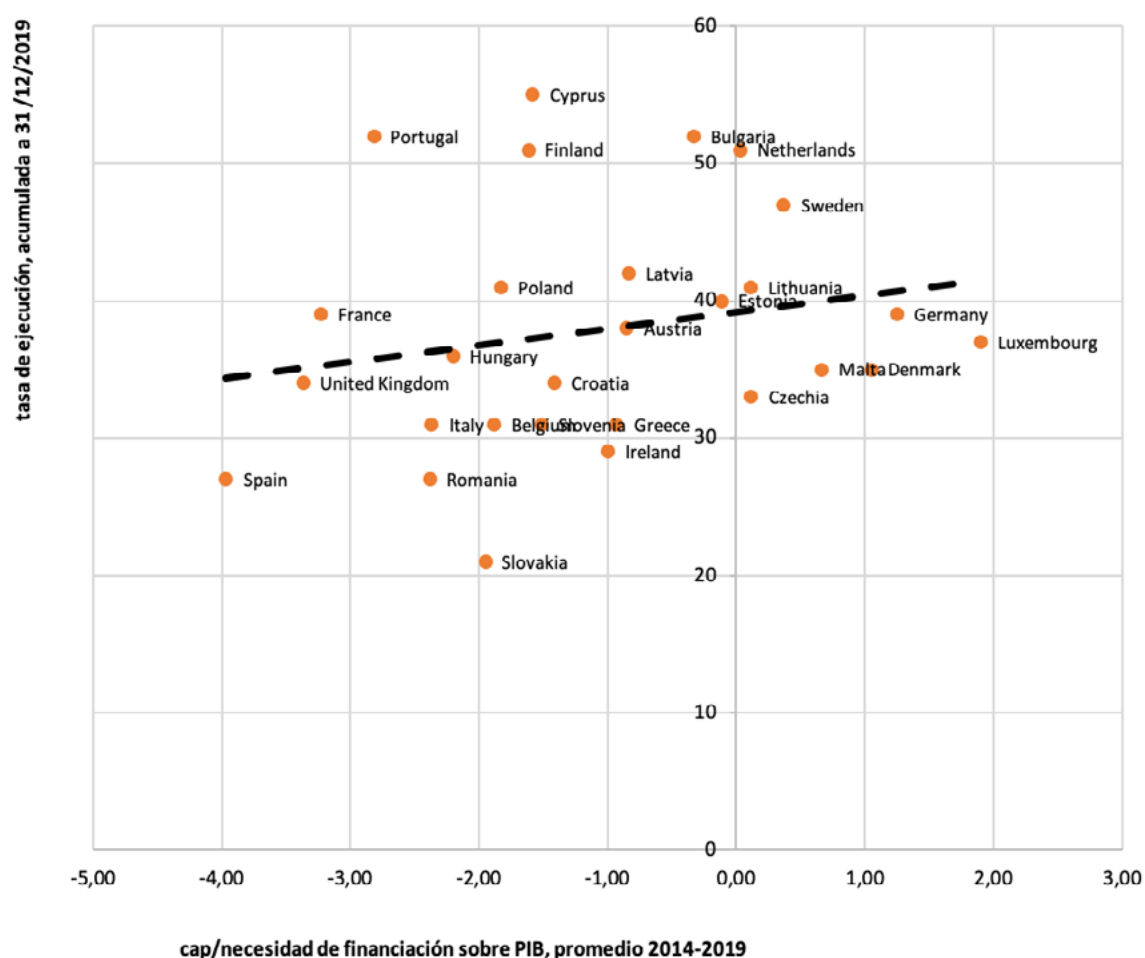
Gráfico 31. Inversión pública sobre PIB, promedio 2014–2019, y tasa de ejecución a 31 de diciembre de 2019. Unión Europea



del PIB regional, en el periodo 2014–2019 y la tasa de ejecución del programa FEDER a 31 de diciembre de 2019 (se refiere a los pagos efectuados por este programa a las CC.AA.). La relación positiva es clara: mayores esfuerzos de inversión pública de las regiones se ven acompañados de mayores pagos por el programa FEDER. Por ejemplo, Madrid es la región de España con menor tasa de ejecución y menor inversión pública (como proporción de su PIB). En sentido contrario, Cantabria muestra las mayores cifras en estas dos variables. Importante es recordar que las regiones españolas realizan algo menos del 70% de la inversión pública total en España, siendo esta cifra la tercera más alta de Europa solamente por detrás de Bélgica y Alemania –dato para el año 2016 (Comisión Europea, 2017)

El Gráfico 34 presenta la relación entre el promedio de la capacidad/necesidad de financiación de las CC.AA., medida como proporción del PIB regional, en el periodo 2014–2019 y el promedio de la inversión pública regional española, medida también como proporción del PIB regional, en el periodo 2014–2019. Se aprecia una cierta independencia, en cierta medida sorprendente, entre la inversión pública regional y la situación fiscal de las CC.AA. Así, por ejemplo, nos encontramos con regiones con tasas promedio de inversión pública muy parecidas y situaciones fiscales opuestas. País Vasco y Navarra muestran tasas de inversión similares a Cataluña o Valencia

Gráfico 32. Capacidad/necesidad de financiación sobre PIB, promedio 2014–2019, y tasa de ejecución a 31 de diciembre de 2019. Unión Europea



mientras las primeras tienen una situación fiscal saneada y las segundas muestran una necesidad de financiación elevada. Es decir, aunque las dificultades fiscales son comunes a todas las CC.AA. hay margen para la política fiscal en sus decisiones inversoras y, más en general, de gasto público. De hecho, aunque la dispersión es muy elevada entre comunidades, se puede observar que la relación entre ambas variables es negativa: a mejor situación fiscal menor tasa de inversión pública y, con ella, peor tasa de ejecución de los fondos FEDER. Por tanto, el elevado cumplimiento con los compromisos de déficit público regional se relaciona, si bien ligeramente, con una menor absorción de fondos.

De lo anterior podemos deducir que, en el caso español, los reducidos volúmenes de inversión pública ayudan a entender la baja absorción de fondos procedentes de la política de cohesión de la Unión Europea. En este sentido, hasta el momento parece no haber sido posible el uso de los fondos europeos de forma anti-cíclica como potenciales estabilizadores automáticos. La priorización por parte de las autoridades del cumplimiento de los compromisos fiscales adquiridos ha estado por delante de los objetivos inversores. Por supuesto, es difícil escapar de las apreturas económicas que impone una fase recesiva del ciclo económico, especialmente cuando ésta ha influido tan negativamente en las finanzas públicas y en el aumento acelerado de la deuda soberana, sin embargo, sería importante no perder de vista la capacidad estabilizadora que los fondos europeos aportan a los países miembros.

Gráfico 33. Formación Bruta de Capital Fijo y tasa de ejecución FEDER. NUTS–2, Comunidades Autónomas. 2014–2019. Ceuta y Melilla no figuran

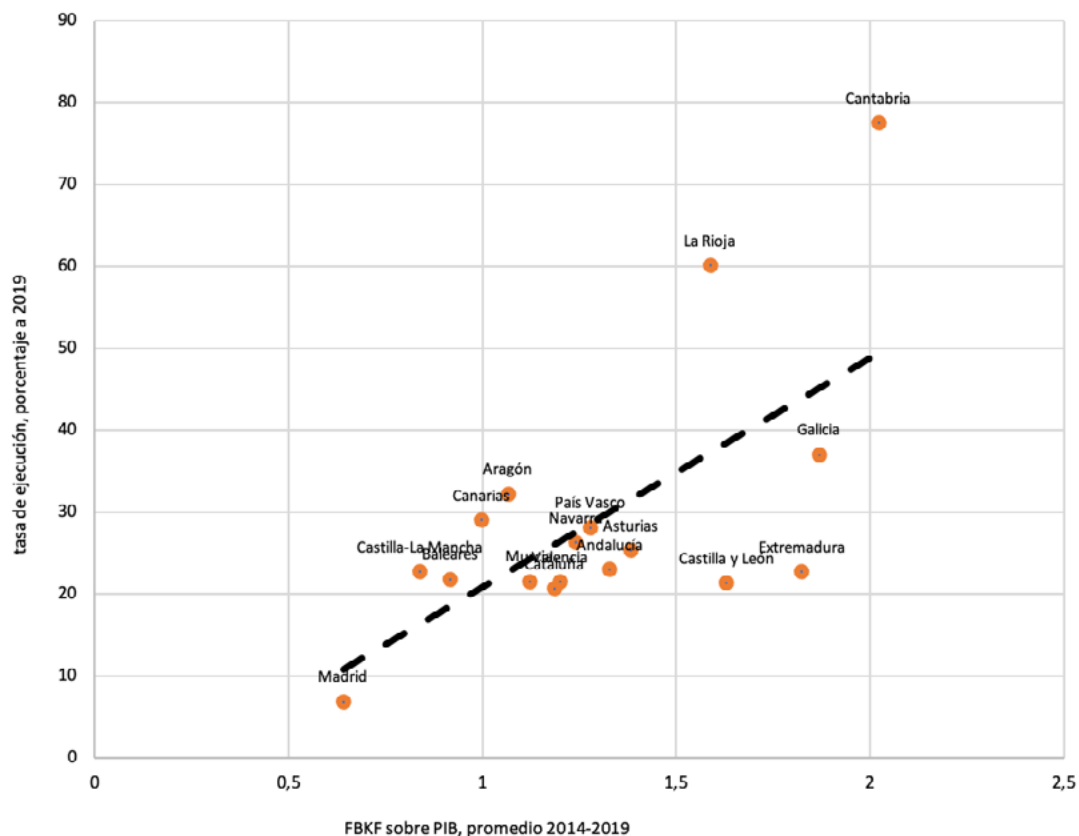
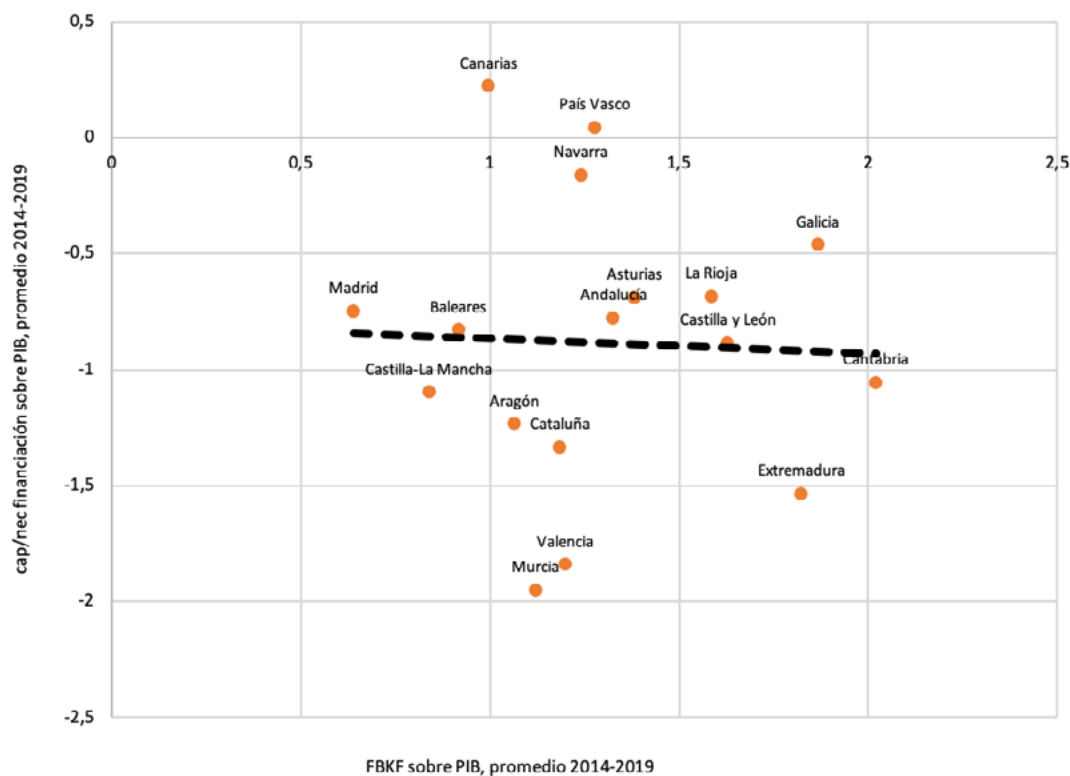


Gráfico 34. Formación Bruta de Capital Fijo y capacidad/necesidad de financiación. % sobre el PIB. Promedios 2014–2019. NUTS–2, Comunidades Autónomas. 2014–2019. Ceuta y Melilla no figuran



5.3. Lógica presupuestaria versus lógica de programa o de proyecto

Una de las recomendaciones más habituales para mejorar la absorción de los fondos de la UE y, al mismo tiempo, incrementar sus efectos positivos en la economía es planificar con la máxima antelación posible los programas operativos y, en su caso, los proyectos que se van a impulsar con la llegada de esos fondos (Hidalgo, 2020). Especialmente ahora, ante la ingente cantidad de fondos que potencialmente pueden llegar a España en los próximos años, esta recomendación es, si cabe, más relevante.

La lógica de la administración pública es, esencialmente, presupuestaria y/o financiera. Los fondos europeos se incluyen como ingresos dentro de los presupuestos públicos anuales. Su adjudicación a gastos de inversión concretos varía en función de la Comunidad Autónoma. Por ejemplo, en Andalucía la vinculación de los fondos a los proyectos/políticas de inversión en el presupuesto anual es clara y está perfectamente definida. En otros presupuestos, como el de Asturias o Castilla y León esa vinculación no siempre existe y/o es más genérica sin estar vinculada claramente a proyectos/políticas⁴⁸. Aun en el caso de los presupuestos más detallados a este respecto, la lógica de las administraciones parece ser la de incluir los fondos de la Unión Europea como un ingreso más (como si fuera un impuesto o una tasa) y señalar qué tipo de inversión se financiará con ellos. En todo caso, esto no parece estar correlacionado con la capacidad de absorción a la fecha actual.

Otra cuestión, posterior a la planificación de los fondos plasmada con mayor o menor precisión en los presupuestos, es la evolución real que muestran la ejecución de proyectos y, con ellos, la absorción final de los fondos por parte de las administraciones y las empresas. La ejecución de los fondos sufre alteraciones a lo largo del periodo de programación. Estas reprogramaciones, que suponen la transferencia de fondos planificados de unos ejes prioritarios a otros, pueden ser interpretados de varias formas. En primer lugar, esas alteraciones de las planificaciones iniciales han sido consideradas como negativas en términos de mala planificación inicial o, peor, en términos de una cierta corrupción o modificación de las partidas en función de los intereses de ciertos grupos nacionales o regionales (el típico argumento de desplazar fondos hacia un grupo reducido y redundante de agentes públicos o privados que se han convertido, en parte al menos, en buscadores de rentas – comportamiento *rent seeking*). En segundo lugar, esas modificaciones pueden ser consideradas positivas en la medida que desplazan fondos hacia aquellos sectores y agentes con más necesidades y/o capacidades de proponer y ejecutar proyectos y por tanto de su capacidad de absorción. Esta visión positiva se basa en la idea de que, en muchos casos, inicialmente no es tan fácil pronosticar y planificar la realidad que el tiempo va modelando. Por otro lado, las reprogramaciones también pueden responder a cambios en los partidos políticos en los gobiernos nacional y/o regional que se plasman, en última instancia, en modificaciones de política con incidencia en los presupuestos. En este sentido, este tercer lugar no puede ser considerado ni positivo ni negativo per se.

En este informe se han analizado las reprogramaciones del FEDER en los ejes prioritarios del mismo. Se han definido las reprogramaciones como las modificaciones realizadas en la distribución inicial de los gastos planeados por año (que, por definición son iguales para todos los años cuando se realiza la programación). La tabla que figura debajo presenta los datos de los gastos planeados para el año 2020, tomados éstos como índices con base 2014=100 para evitar el efecto del tama-

⁴⁸ Se han revisado los presupuestos de Asturias, Andalucía y Castilla y León para los años 2020 en los dos primeros casos y 2021 en el último.

ño de cada eje prioritario en cada Comunidad Autónoma⁴⁹. Como puede apreciarse en la Tabla 28, el eje relacionado con ciencia e innovación ha tendido a absorber más gasto planeado frente a lo inicialmente asignado. En sentido contrario, el eje de economía baja en carbono encuentra dificultades para su ejecución y a 2020 muestra claramente un menor gasto planeado que el inicial⁵⁰. Por supuesto, la variabilidad entre Comunidades Autónomas es alta y solamente Galicia y La Rioja muestran un aumento de los gastos planeados en la mayor parte de los ejes prioritarios mientras Castilla La Mancha muestra datos preocupantes de planificación en varios ejes importantes.

Tabla 28. Ejes temáticos, FEDER . Gasto planeado a 2020 en proporción al gasto planeado en 2014.

	Research & Innovation	Competitiveness SMEs	Low-Carbon Economy	Climate Change Adaptation & Risk Prev	Educational & Vocational Training	Environment Protection & Resource Efficiency	Social Inclusion	Network Infrastructures in Transport and Energy
EAFRD	68,6	97,5	89,7	105,4	67,1	102,9	102,9	
ERDF	142,0	104,9	75,9	73,7	117,5	80,4	107,9	
Andalucía	130,9	104,9	96,0	72,0	150,7	106,3	91,6	94,4
Aragón	176,8	82,2	25,9			68,1		
Asturias	162,5	75,3	60,9		141,4	100,0	140,4	
Baleares	431,5	330,5	97,6		44,5	50,5		
Canarias	183,8	55,3	136,4	69,3	63,2	118,8	110,6	33,5
Cantabria	210,7	4,5	36,6		107,1		18,1	
Castilla y León	208,9	111,3	38,3			68,3		
Castilla-La Mancha	309,1	32,5	50,4		172,4	58,7	93,7	
Cataluña	92,6	56,3	91,2			61,8		
Extremadura	107,6	41,4	101,1		111,4	114,4	117,5	119,3
Galicia	120,0	112,5	187,6	84,1	100,0	92,2	94,6	
La Rioja	145,8	231,1	115,9			115,2		
Madrid	158,6	101,5	80,4			56,7	100,0	
Murcia	111,1	43,5	122,8		93,7		93,7	
Navarra	112,2	245,4	69,9					
País Vasco	163,7	100,0	149,6	64,3				
Com.Valenciana	238,9	131,2	43,9		115,9			
Total general	137,8	107,9	48,0	102,1	114,1	90,1	100,8	97,5

Fuente: elaboración propia sobre datos Comisión Europea.

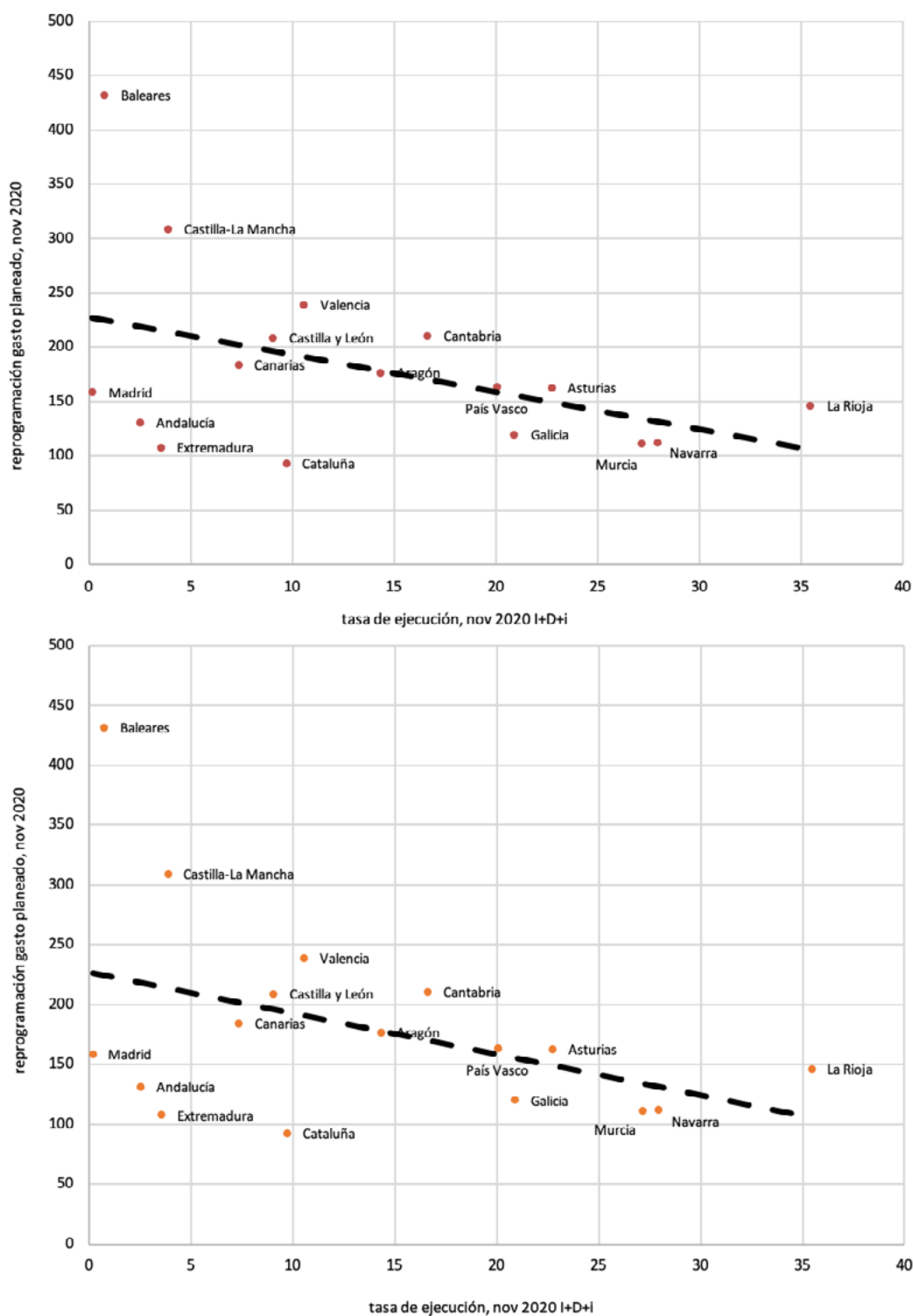
El Gráfico 35 compara las reprogramaciones habidas en los ejes prioritarios comunes para todas las CC.AA. (investigación y desarrollo; competitividades pymes, economía baja en carbono)

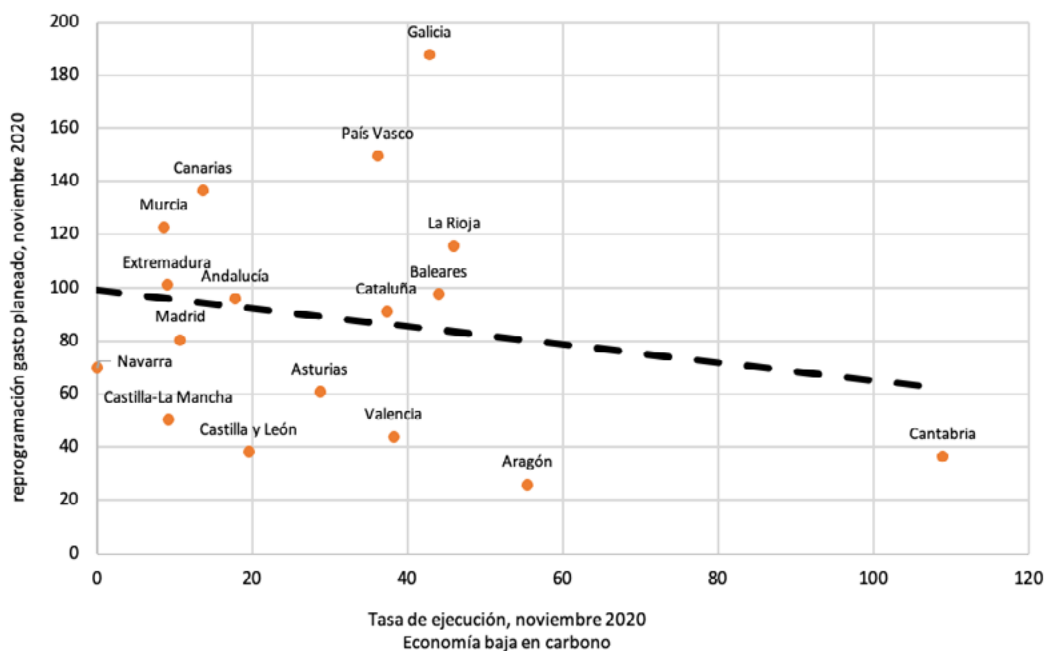
49 Por ejemplo, en el eje temático sobre investigación, desarrollo e innovación Andalucía dispone para todo el periodo de algo más de 537 millones de euros mientras que Baleares solamente tiene disponibles algo más de 31 millones. Al convertir estos datos en índices evitamos el efecto del volumen en las variaciones del gasto planeado que se producen.

50 Esto adquiere una especial relevancia cuando ha de afrontarse la utilización de fondos extraordinarios que priorizan decididamente objetivos medioambientales.

con sus tasas de ejecución. Ambas variables valoradas a noviembre de 2020. Cuando la cifra de reprogramación observada es superior a 100 implica que el eje prioritario ha incrementado el volumen de fondos que tenía planificado inicialmente. Cuando es menor de 100, lo contrario; ese eje prioritario ha disminuido los fondos que tenía planificados. Evidentemente, una cifra de 100 significa que la planificación inicial se mantiene a noviembre de 2020. Se constata una relación negativa entre reprogramación y ejecución en los tres ejes prioritarios. Esto es: cuanto más elevadas son las reprogramaciones menos se ejecuta en las mismas. Las interpretaciones de esta relación negativa pueden ser varias y no todas, necesariamente, negativas.

Gráfico 35. Reprogramación del gasto planeado por ejes prioritarios y tasa de ejecución, Fondo FEDER. A noviembre de 2020.





De lo anterior, se desprende la idea de que un esfuerzo importante en la planificación inicial delineada en los programas operativos es un elemento clave en el devenir de los ritmos de absorción de los fondos a lo largo de todo el periodo de programación plurianual. En el periodo 14–20 las regiones españolas que menos se separan de esa planificación inicial muestran, a finales de 2020, niveles más elevados de absorción y sendas más estables en la planificación y certificación de los fondos, al menos en lo que respecta al FEDER.

Sin duda, ese acierto en el diseño de los programas operativos depende de muchas variables económicas tanto estructurales como coyunturales, de la capacidad institucional y del conocimiento detallado de esa capacidad, de la estructura empresarial y sus potencialidades y necesidades y, como es de esperar, de otras variables más sociales y políticas que tienen que ver con el involucramiento de los diversos agentes que participan en el proceso, del partenariado compartido entre los mismos y de otros aspectos. Es decir, de un conocimiento fino de todos los aspectos que rodean al éxito de una política de desarrollo, ya sea regional, local o nacional (y, por supuesto, supranacional, como es el caso de la Estrategia 2030 de la Unión Europea en la que se enmarca la política regional).

5.4. La influencia de los ajustes entre las prioridades europeas y las políticas nacionales (y su reflejo presupuestario)

La estrategia y los objetivos de la política regional europea se ha venido plasmando en las orientaciones, y exigencias, de acceso a los fondos europeos estructurales y de inversión. Estos fondos han representado una oportunidad para muchas regiones de superar las desigualdades iniciales existentes en la Unión Europea y también las diferentes oportunidades que la creación del mercado común único y el área monetaria común han ido produciendo en países y regiones. La caracterización en términos de elegibilidad de las regiones europeas en los distintos periodos de programación de los fondos ha tenido, y tiene, implicaciones en diversos aspectos del acceso a los fondos, como el nivel de cofinanciación, las posibilidades de financiar determinados proyectos, u otros. Esta caracterización de las regiones por la parte de la Unión Europea responde a una

visión de cuáles son los sectores y actividades que deberían inducir el proceso de convergencia regional que los fondos, en última instancia, persiguen. En este sentido, el debate político y técnico que ha perfilado la evolución de los marcos plurianuales en relación a la política de cohesión responde a la estrategia que plantea la Unión Europea para las regiones.

Tabla 29. Tasa de ejecución del FEDER por CCAA, 2018 y 2020.

	2018	2020
Andalucía	13,60	21,69
Aragón	20,81	32,17
Asturias	18,17	45,93
Baleares	11,67	21,40
Canarias	16,52	34,97
Cantabria	54,14	71,48
Castilla y León	11,93	21,59
Castilla–La Mancha	12,99	22,60
Cataluña	12,36	18,64
Extremadura	11,86	21,78
Galicia	19,96	38,55
La Rioja	31,65	60,87
Madrid	5,04	5,70
Murcia	12,91	20,87
Navarra	20,96	26,19
País Vasco	20,87	29,02
Com. Valenciana	12,27	21,33
Promedio FEDER	16,10	26,08

Nota: El color de las regiones representa el tipo de región que eran en el Marco Plurianual 2007–2013. Negro (convergencia), naranja (competitividad), azul (phasing out), verde (phasing in). Fuente: Comisión Europea

Al mismo tiempo, los países y regiones alinean parte de sus políticas, a través del presupuesto que hay que comprometer en la cofinanciación, con dicha estrategia europea. Sin embargo, las diferencias son claras: la estrategia de la Unión Europea es a medio/largo plazo mientras que, al menos en España, esa estrategia nacional y de las regiones no mira tan lejos.

En todo caso, bastantes regiones españolas, como en el resto de Europa por otro lado, han ido modificando su elegibilidad dentro de la política de cohesión a lo largo de las últimas programaciones plurianuales. Así, por ejemplo, Castilla y León y la Comunidad Valenciana han pasado a ser regiones desarrolladas en el marco 14–20 cuando eran regiones *phasing-in* en el anterior periodo. Galicia da un salto hasta las regiones más desarrolladas cuando era región de convergencia en 07–13. Otras como Aragón, Madrid, Cataluña o País Vasco no han cambiado de situación: eran regiones de competitividad y ahora son más desarrolladas. O bien, Andalucía, Extremadura y Castilla La Mancha que eran regiones de convergencia en el periodo 07–13 y continúan en la misma categoría, regiones menos desarrolladas, en el periodo 14–20. En todo caso, podríamos suponer que los cambios de categoría, en relación con la elegibilidad de la política de cohesión, puede traer aparejadas dificultades de absorción pues tanto las obligaciones de la concentración temática, los niveles de cofinanciación exigidos y las actuaciones a financiar, entre otros aspectos, se modifican en las diferentes categorizaciones de las regiones propuestas por la Unión Europea.

La Tabla 29 muestra las tasas de ejecución del FEDER a finales de 2018 y finales de 2020. Las regiones están definidas en función de su elegibilidad para el periodo 2007–2013. El objetivo de mostrarlas así es observar los cambios que se han producido frente al actual periodo de programación, 2014–2020, y observar la incidencia de estos cambios, en caso de haberlos, en las tasas de ejecución observadas. Se puede constatar que no se observa ningún efecto claro de los cambios o permanencias en la tipología de regiones de cohesión con relación al nivel de ejecución del FEDER. Así, Cantabria y Madrid han continuado en la misma tipología de regiones y muestran, respectivamente, la ejecución más alta y baja. Regiones que sí han cambiado y se podrían ver afectadas por la falta de experiencia en la nueva categoría y las consiguientes dificultades de absorción no han padecido este problema, al menos desde el punto de vista financiero. Es el caso de Galicia, región que modifica sustancialmente su criterio de elegibilidad como hemos señalado más arriba y, sin embargo, muestra una tasa de ejecución bastante superior a la media y a muchas de las regiones de su misma categoría de cohesión. El caso de Asturias es similar.

El indicador de competitividad regional europeo que desarrolla la Comisión Europea es un buen indicador de la situación de las regiones europeas en los objetivos de convergencia y competitividad declarados en la política de cohesión de la Unión Europea. Este índice resume más de 70 indicadores que incluyen aspectos relacionados con el nivel de renta respecto del promedio de la UE, la salud, la educación, la estabilidad macroeconómica, la sofisticación de los negocios, la innovación o la calidad institucional⁵¹, entre otros. Podemos tomar este indicador de competitividad como un resumen de las capacidades potenciales de desarrollo y, en su caso, convergencia en el medio o largo plazo de las regiones europeas. Simplificando mucho, el indicador resume la realidad económica, social, institucional y de negocios de las regiones por lo que presenta, sintéticamente en un único número, la situación de las regiones cuando las comparamos entre ellas. A respecto de los fondos de cohesión uno puede asumir que el indicador arroja luz tanto sobre la capacidad de absorción como sobre la posible eficacia de las políticas que se implementen.

El Gráfico 36 muestra que, en el caso de España, los niveles alcanzados de competitividad según este indicador no tienen relación con las tasas de ejecución del FEDER. De hecho, se observa una ligera relación negativa entre ambas variables aun cuando la variabilidad es tan alta que no permite colegir una correlación robusta entre ellas. Así, por ejemplo, regiones como Baleares, Comunidad Valenciana, Aragón, Galicia, La Rioja o Cantabria tienen un nivel parecido en el índice de competitividad y su situación en la ejecución FEDER a 2020 es completamente diferente⁵². En el gráfico también podemos apreciar que solamente Madrid y País Vasco presentan niveles del índice de competitividad superiores a la media de la Unión Europea de 28 países⁵³ y de ellas solamente Madrid está entre las cien regiones más competitivas (en concreto, la número 100 de un total de 268 regiones que cubre el índice).

51 Información detallada sobre la conformación de este índice se encuentra en: Annoni, P., Dijkstra, L. (2019) The EU regional competitiveness index 2019, Regional and Urban Policy, European Union, disponible en https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2019_03_rci2019.pdf.

52 Esta misma comparación se ha realizado para el nivel de renta per cápita en relación con el promedio de la Unión Europea en vez del índice de competitividad. Desde este punto de vista, se toma en cuenta una variable estricta de convergencia en vez de la más amplia relacionada con la competitividad. En todo caso, la relación entre ambas variables es, como en el caso del gráfico 1, no existente.

53 El índice de competitividad del año 2010 muestra una situación similar. En ese año, solamente Madrid estaba entre las 100 primeras regiones por competitividad, siendo la número 70.

Gráfico 36. Competitividad regional y tasa de ejecución FEDER.

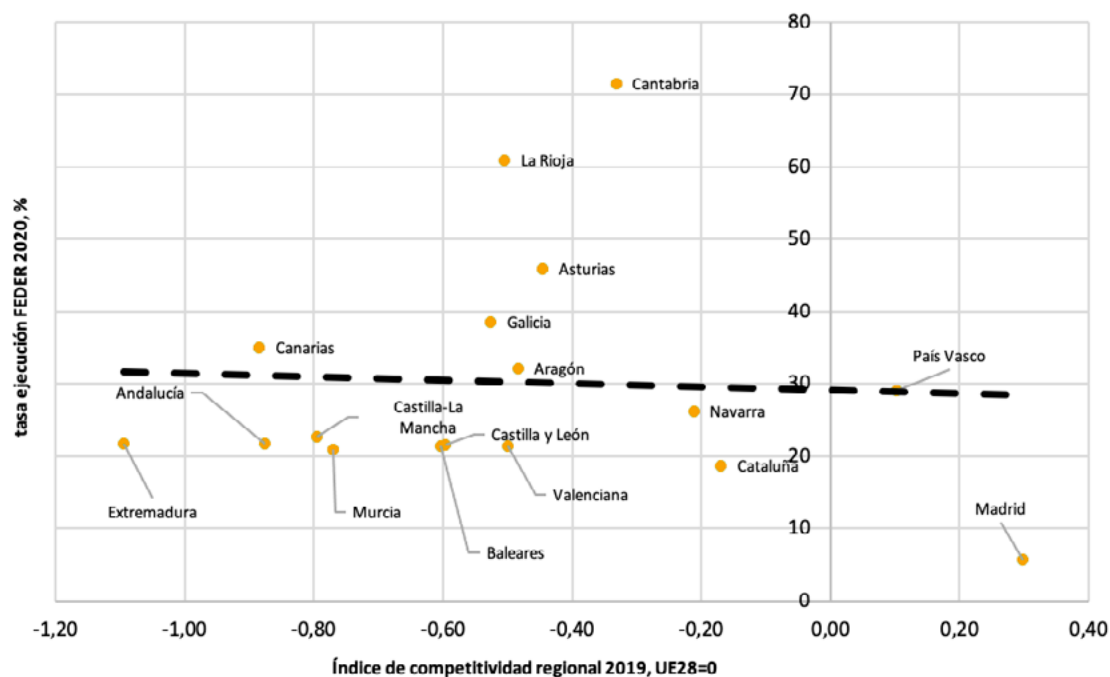
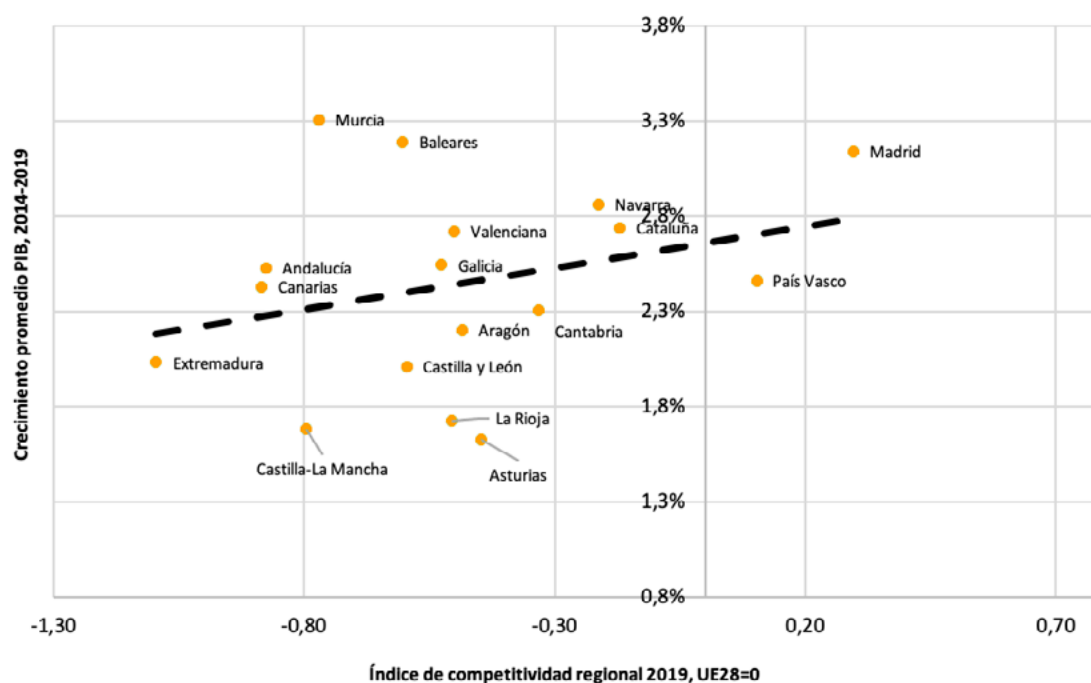


Gráfico 37. Competitividad regional y crecimiento económico, CC.AA.



Sin embargo, el índice de competitividad sí parece estar relacionado con la capacidad de crecimiento económico de las regiones en España: las regiones más competitivas son las que han observado, en promedio, un crecimiento más elevado en el lustro 2014–2019 (Gráfico 37).

La investigación sobre los factores que afectan a la absorción de fondos de cohesión reseñada en este trabajo, así como aquella más centrada en el análisis de la eficacia que dicha política

tiene en el desarrollo regional, indican que han sido las regiones más desarrolladas de Europa aquellas que han mostrado una mayor capacidad de absorción y, al mismo tiempo, efectos más positivos en sus economías. Sin embargo, al observar el caso de las regiones españolas esta relación no se verifica y el nivel de competitividad o, incluso, de desarrollo en términos del nivel de convergencia en renta con el promedio de las regiones europeas, no ha mostrado relación con los niveles de las tasas de ejecución del último periodo de programación, como se ha mostrado previamente.

Una idea que subyace en este análisis es que los niveles de ejecución de los fondos en las regiones españolas no parecen estar relacionados con esas variables estructurales que conforman el indicador de competitividad como sí lo está, por otro lado, la capacidad de crecimiento y desarrollo a futuro. Por tanto, cuestiones más coyunturales parecen estar detrás del mal comportamiento en España, en relación con el resto de países de la Unión Europea, de la planificación y ejecución en los gastos de los fondos 14–20.

5.5. Inercia espacial y política regional

Una preocupación legítima de la ciudadanía es obtener una cabal comprensión de los efectos de la política regional, de la política de cohesión, sobre los sistemas económicos y sociales de las regiones. Son muy cuantiosos los recursos asignados a esta política, un motivo de suficiente interés para observar sus efectos en el medio plazo y largo plazo. Se trata de una tarea que ha suscitado un enorme interés académico.⁵⁴ Por esta razón solamente queremos aquí correr la cortina metodológica habitual, deudora del enfoque de convergencia y llamar la atención sobre ciertos patrones estructurales que subsisten en los datos y cuya presentación al lector se descuida, con mucha frecuencia, para que este tenga un conocimiento pleno del punto de salida y del punto de llegada.

El Gráfico 38 compara la distribución de la renta *per cápita* de las provincias españolas en el año 1995 y 2018. El análisis se inspira en la descripción realizada por Kawka (2007) para los *länder* alemanes y permite mostrar la enorme inercia existente en los sistemas productivos regionales. Una inspección de los datos de forma desagregada invita a la reflexión: a pesar de los profundos cambios ocurridos en la sociedad española entre 1995 y la actualidad más cercana (2018) —en términos de calidad de vida— persiste la misma situación de desigualdad *productiva* y una enorme distancia entre las provincias y regiones españolas. La correlación entre la renta *per cápita* de las provincias españolas en el año 1995 y la renta *per cápita* de 2018 es del 81,5 por ciento. Es decir, cualquier investigador de esta variable deberá conformarse con explicar el resto de la varianza —un 18,5 por ciento— buscando causas y separando sospechosos en la compleja realidad española.⁵⁵

La persistencia del pasado en el presente llama de forma poderosa la atención porque en el periodo considerado la economía española recibió dos grandes programas 1994–1999 y 2000–2006, a los que se añadieron los que le continuaron después, con menor cantidad de recursos

54 La literatura existente al respecto es tan apasionante como abrumadora. Véase Camagni (2005) y Prager y Thisse (2012). Mulligan et. al. (2012) contiene una excelente revisión de la teoría del lugar central para ubicar este tipo de resultados empíricos.

55 Véase el reciente cuarto informe sobre la desigualdad, de la Fundación Alternativas (Ayala y Huerta Carbonell, 2020), completamente orientado.

Gráfico 38. Inercia: comparación del PIB por habitante entre 1995 y 2018

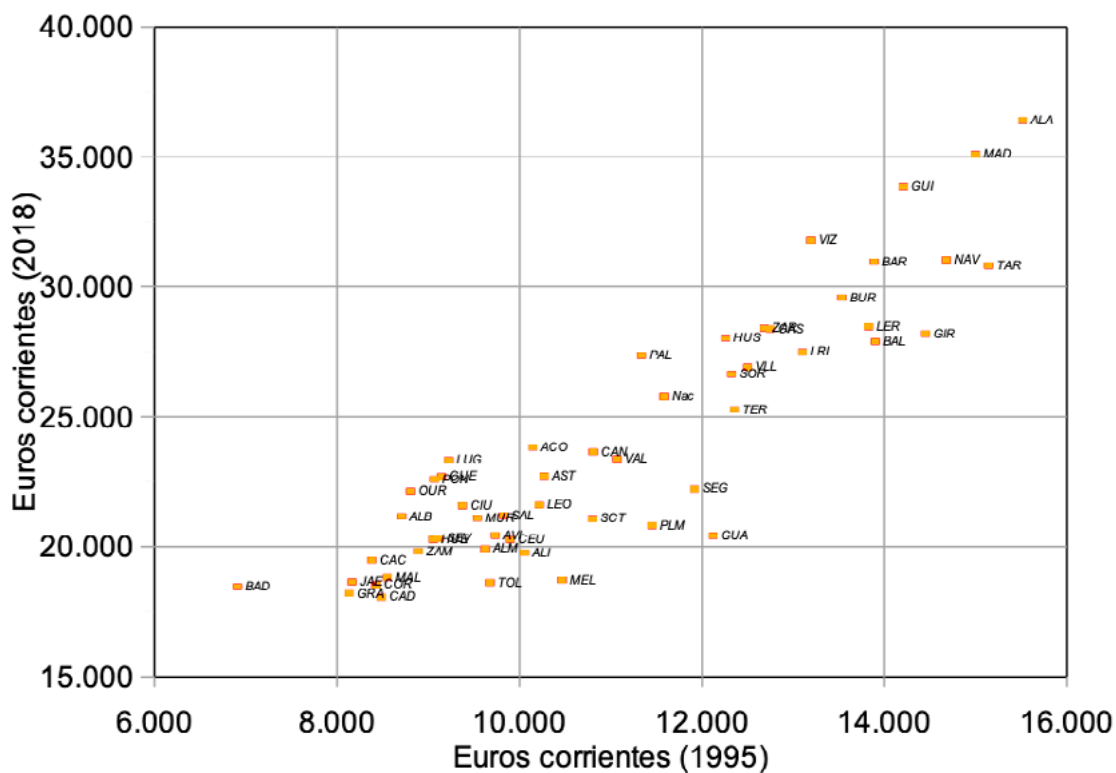
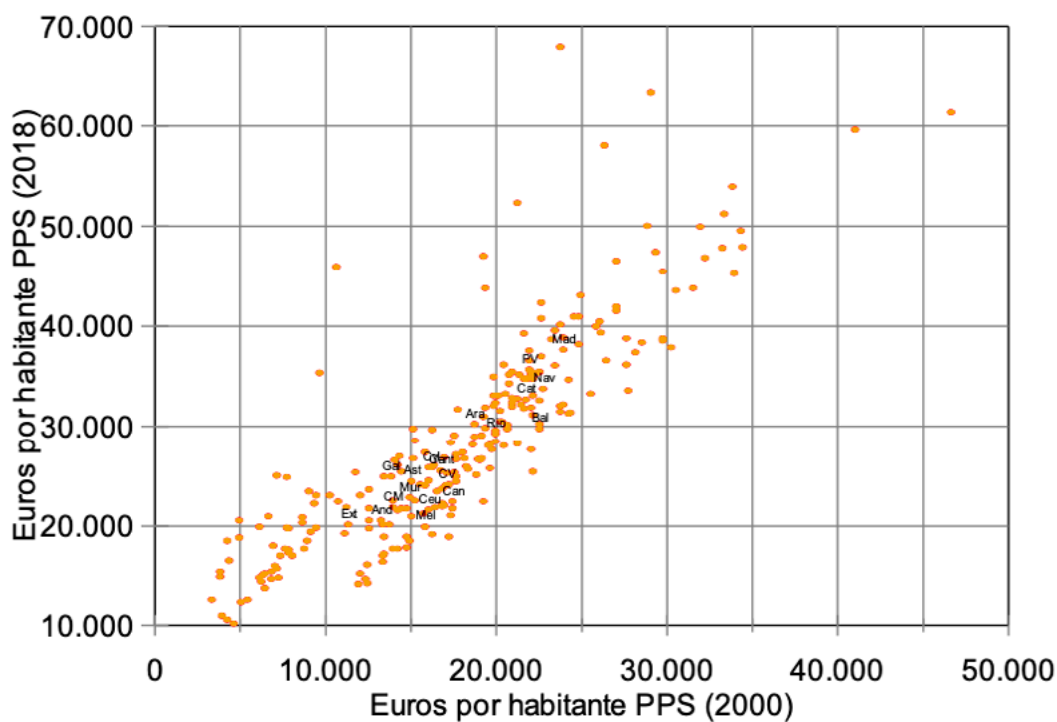


Gráfico 39. Inercia en la UE: comparación del PIB por habitante entre 2000 y 2018 (Nuts2)



movilizados, pero con una orientación nueva en las prioridades de inversión. El cambio estructural logrado en ese periodo quedó a mitad de camino del deseado, de tal modo que a la altura de 2018 muchos de los problemas existentes a comienzos de este siglo, persisten, solo que ahora están acompañados, además, por los destrozos y las consecuencias más indeseables de la crisis financiera padecida en el periodo 2008–2013 –con importantes diferencias en la fase de recuperación–, a la que se superpone ahora la caída provocada por la pandemia de 2020, que ha golpeado al núcleo de actividad más homogéneamente repartido en España: el turismo.

La política de cohesión no obra milagros, ciertamente, pero sí asiste o puede asistir eficazmente a las necesidades de modernización de un país y de sus regiones, y a evitar que las brechas de desarrollo existentes entre los territorios se amplíen. Un ejemplo paradigmático ilustra la afirmación: el controvertido AVE de Andalucía –Madrid a Sevilla– no produjo un efecto incendiario en Sevilla, provincia cuya renta *per cápita* permanece casi en la misma posición relativa. Sin embargo, la nueva infraestructura de acompañamiento sustituyó eficazmente a una infraestructura amortizada (la línea de Despeñaperros) contribuyendo a la modernización de la ciudad y del resto de su provincia, y ayudando a la plena inserción de la comunidad en la economía nacional e internacional.

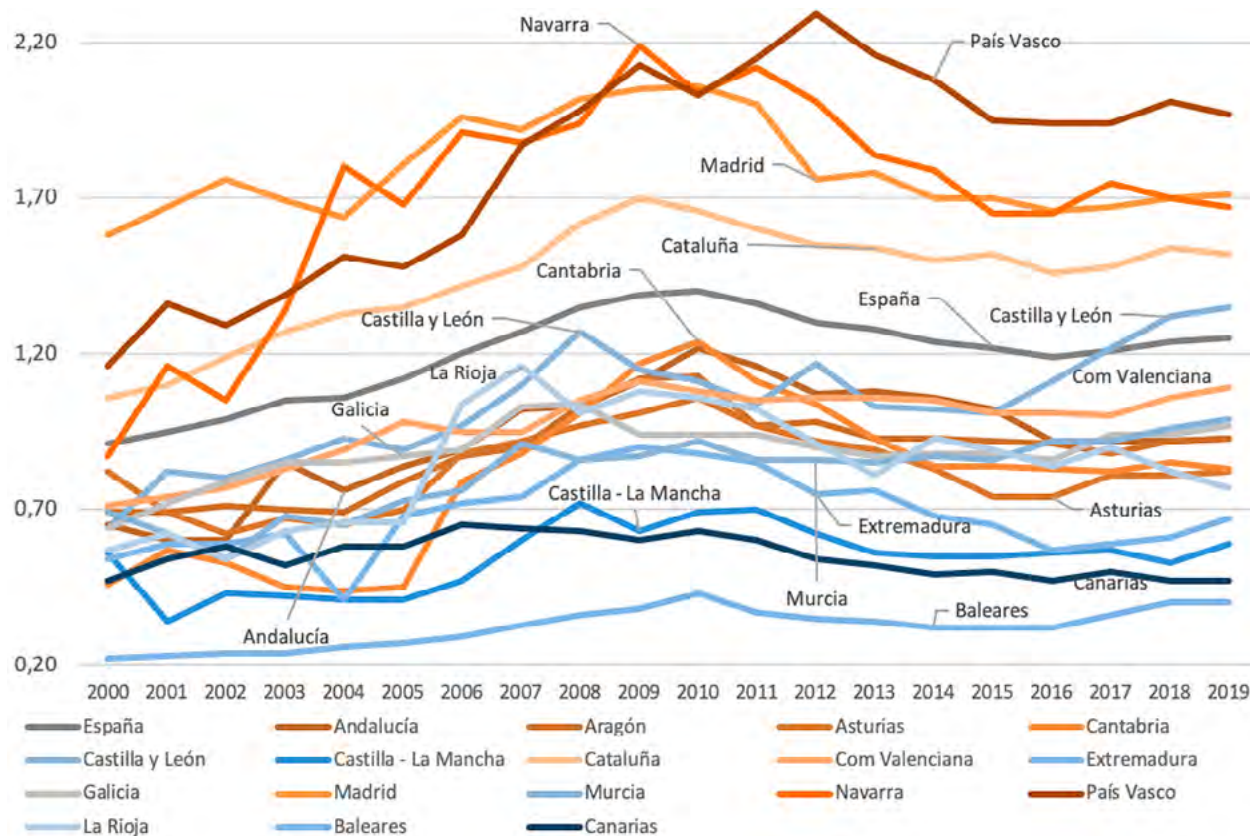
Unos resultados muy similares se pueden obtener, para un periodo temporal más corto, cuando se utiliza la información de Eurostat al nivel NUTS2, en paridades de poder de compra (Gráfico 39). El coeficiente de determinación asciende al 74,3% y la nube de puntos pone de relieve las regiones de éxito cuya renta por habitante se dispara y se sale de la distribución inicial.⁵⁶ En dicho gráfico aparecen localizadas las regiones españolas, envueltas entre la masa de observaciones de la distribución de la renta por habitante de las regiones europeas. Doblegar esta curva de distribución también se antoja muy difícil.

5.6. Impacto y eficacia en el empleo de los recursos: ¿se han conseguido los resultados?

En este documento se ha prestado una atención particular al empleo de los fondos europeos para impulsar la investigación y la innovación, por varias razones que se han explicado anteriormente: se trata de uno de los ejes clave en la concentración temática recomendada y, en algunos casos, requerida por la normativa europea y, en consecuencia, uno de los ámbitos a los que se han dedicado más recursos. En el caso de España, esa concentración se ha acentuado de manera muy significativa en el periodo de programación 2014–2020, de modo que se ha convertido, con diferencia, en el estado miembro que más recursos procedentes de los fondos estructurales dedica a estas actividades. El fomento de la ciencia, la investigación y la innovación como base para generar un crecimiento inteligente ha sido una de las bases de las políticas soportadas a través de los fondos estructurales. Así ha sido, sobre todo, en las regiones clasificadas sucesivamente como “objetivo 2”, “de competitividad” o, últimamente, “más desarrolladas”, calificación esta última que ha sido atribuida a la práctica totalidad de las Comunidades en el periodo 2014–2020.

⁵⁶ Para no inflar dicho coeficiente, se eliminaron las observaciones de las grandes áreas metropolitanas, como Londres o París. El resto de las regiones francesas no están incluidas, por no estar disponible la información en Eurostat.

Gráfico 40. Gasto en I+D interna respecto al PIB a precios de mercado por comunidades autónomas. Serie 2000–2019



NUTS	CCAA	2000–2006	2007–2013
ES11	Galicia	Objetivo 1	Convergencia
ES12	Asturias	Objetivo 1	Phasing out
ES13	Cantabria	Objetivo 1	Competitividad
ES21	País Vasco	Objetivo 2	Competitividad
ES22	Navarra	Objetivo 2	Competitividad
ES23	La Rioja	Objetivo 2	Competitividad
ES24	Aragón	Objetivo 2	Competitividad
ES30	Madrid	Objetivo 2	Competitividad
ES41	Castilla y León	Objetivo 1	Phasing in
ES42	Castilla–La Mancha	Objetivo 1	Convergencia
ES43	Extremadura	Objetivo 1	Convergencia
ES51	Cataluña	Objetivo 2	Competitividad
ES52	Com. Valenciana	Objetivo 1	Phasing in
ES53	Baleares	Objetivo 2	Competitividad
ES61	Andalucía	Objetivo 1	Convergencia
ES62	Murcia	Objetivo 1	Phasing out
ES63	Ceuta	Objetivo 1	Phasing out
ES64	Melilla	Objetivo 1	Phasing out
ES70	Canarias	Objetivo 1	Phasing in

Fuente: INE, Estadística de I+D

Los datos reflejan el fuerte despegue del gasto total en I+D en la mayor parte las Comunidades calificadas como objetivo 2 en el periodo 2000–2006. Con algunas excepciones (País Vasco) este crecimiento se ralentiza e incluso se revierte a partir de 2009, mientras que en las Comunidades objetivo 1, en general, el esfuerzo, medido en relación al PIB, se ha mantenido prácticamente plano. Ciertamente, se trata de un periodo de fuerte crecimiento del PIB y, por tanto, de crecimiento del gasto, medido en euros por habitante, pero, aparentemente, no sostenible, si se observa lo ocurrido a partir de ese momento. Así, la evolución del gasto, medido en términos de euros por habitante, refleja el crecimiento y posterior estancamiento, a partir de 2012, del esfuerzo inversor en I+D. La evolución general del esfuerzo en I+D en España no puede considerarse satisfactoria y, por tanto, cabe considerar que los fondos no han conseguido realmente impulsar un cambio del modelo productivo hacia uno basado en la innovación. Las causas de este aparente fracaso y la influencia (o, mejor, la limitada influencia de los fondos europeos para impulsar el cambio) merecerían un análisis más profundo que el que se puede realizar en este documento.

Año	Evolución del gasto total en I+D (€/hab)*			Función 46 como % del gasto total en I+D			Función 46 como % del gasto en I+D del sector público (excl. Universidades)			Función 46 como % del gasto en I+D de las empresas		
	Asturias	Castilla y León	Andalucía	Asturias	Castilla y León	Andalucía	Asturias	Castilla y León	Andalucía	Asturias	Castilla y León	Andalucía
2002	107,2	90,1	74,4	16,8%	13,0%	22,1%	87,3%	48,2%	82,5%	44,7%	24,5%	63,5%
2003	93,0	120,1	73,5	15,0%	17,5%	18,6%	102,9%	51,2%	91,9%	36,6%	33,2%	48,7%
2004	93,0	129,4	79,3	19,8%	36,9%	24,0%	83,9%	22,7%	84,6%	45,2%	68,5%	68,0%
2005	106,4	149,0	120,5	18,6%	50,3%	31,6%	90,2%	16,5%	73,2%	39,0%	90,8%	98,1%
2006	109,5	171,2	116,2	15,4%	40,4%	31,7%	100,0%	20,4%	73,6%	32,9%	72,1%	95,5%
2007	129,7	175,8	136,0	17,0%	36,5%	29,9%	115,6%	24,9%	76,1%	37,2%	61,8%	80,8%
2008	176,9	205,0	154,3	19,7%	38,9%	33,8%	80,4%	25,7%	69,5%	45,7%	62,7%	100,9%
2009	198,7	246,9	185,1	23,7%	33,7%	35,6%	71,4%	35,2%	69,7%	57,2%	63,8%	111,9%
2010	214,4	291,1	189,6	22,0%	35,3%	34,7%	70,5%	31,0%	63,9%	53,5%	66,0%	96,8%
2011	210,1	246,9	192,1	23,6%	38,7%	39,1%			52,7%	52,2%	71,2%	107,8%
2012	221,1	238,8	208,6	26,2%	39,5%	46,2%	55,6%	22,1%	46,3%	50,6%	63,9%	127,8%
2013	202,7	225,7	197,8	16,1%	37,6%	43,8%	94,3%	24,5%	47,3%	30,5%	66,9%	119,7%
2014	182,3	243,3	176,7	17,2%	19,8%	34,7%	90,9%	47,1%	59,4%	33,2%	36,8%	96,1%
2015	172,1	210,8	175,3	16,1%	21,4%	34,0%	113,3%	43,7%	63,6%	36,1%	39,8%	99,1%
2016	162,1	211,1	174,7	15,9%	18,5%	34,7%	113,3%	44,6%	58,5%	34,6%	30,9%	94,0%
2017	151,4	216,3	175,7	14,0%	21,4%	34,3%	101,6%	32,9%	56,1%	26,1%	33,3%	92,2%
2018	154,7	247,3	161,8	13,9%	19,6%	34,7%	92,0%	34,2%	55,2%	23,1%	29,8%	93,4%

Fuente: Eurostat* y Ministerio de Hacienda

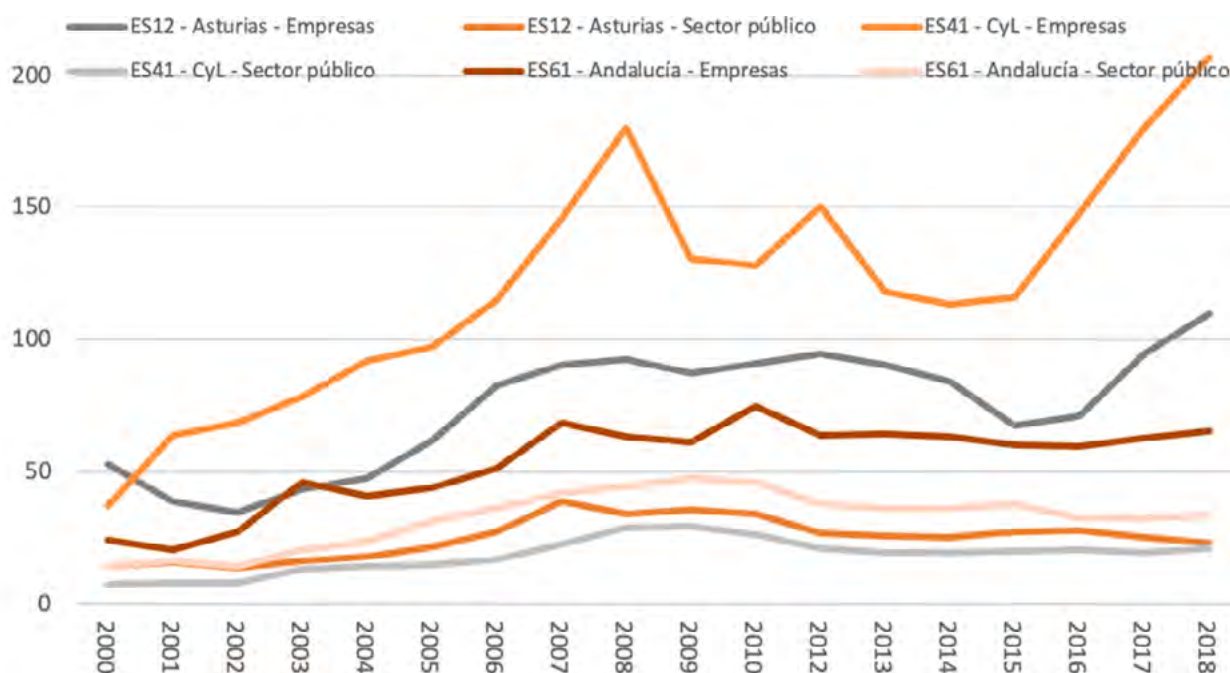
El análisis paralelo del gasto público de las Comunidades Autónomas y del esfuerzo en I+D permite intuir la relevancia de los presupuestos públicos y, por ende, de los fondos de la UE que los

refuerzan en el esfuerzo de I+D, tanto del sector público como de las empresas. Desafortunadamente, los datos sobre las fuentes de financiación de las actividades de I+D y su correspondencia con quienes realizan el gasto no están disponibles a nivel de las Comunidades Autónomas, por lo que no es posible establecer una correlación. Sin embargo, aunque no son suficientes para poder establecer correlaciones ni mucho menos causalidades, los datos disponibles reflejan diferencias en el comportamiento del esfuerzo de I+D en las tres Comunidades Autónomas y las interrelaciones entre gasto público y esfuerzo total en I+D, y también una cierta correspondencia con la aplicación de los fondos europeos.

Si centramos el análisis en las tres Comunidades que hemos tomado como referencia, se observa el crecimiento de la inversión en I+D en Castilla y León coincide fundamentalmente con el periodo 2000–2006 y de nuevo hasta 2009, mientras que en el Principado de Asturias y en Andalucía el mayor impulso se registra a partir de 2008 y 2009 respectivamente, coincidiendo con el inicio del periodo de programación 2007–2013, lo que sin duda viene a confirmar la importancia de los fondos para impulsar ese esfuerzo. Ese impulso se ve frenado sobre todo a partir de 2012, con la profundización de la crisis, lo que confirma también la relevancia de la coyuntura en la absorción de los fondos. El estancamiento es particularmente significativo en el Principado de Asturias.

En las tres Comunidades la función 46 de los presupuestos autonómicos llega a suponer más de un tercio del gasto total del I+D en dicha Comunidad. Dependiendo de la Comunidad Autónoma, una parte variable, en algunos casos muy importante, del gasto público autonómico se dirige a financiar las actividades de I+D que desarrolla el propio sector público (aquí destaca sobre todo el Principado de Asturias), mientras que otra parte se destinaría, en principio, a la cofinanciación de las actividades de I+D desarrolladas por otros agentes del sistema de innovación.

Gráfico 41. Gasto en I+D por sectores de ejecución (€/hab)



Fuente: Eurostat

Los datos parecen indicar que las ayudas públicas resultan particularmente importantes para impulsar la inversión privada en I+D en Andalucía, y menos en las otras dos Comunidades, aunque también es necesario tener en cuenta el volumen de fondos disponible y la orientación de las políticas: en la medida en que una parte importante de los recursos se dedica a financiar la I+D realizada por el sector público, se reducen los fondos disponibles para apoyar la inversión privada. Si lo llevamos al ámbito de los fondos europeos, las cantidades consignadas en los presupuestos autonómicos son, obviamente, claves para la absorción de los fondos. Si se extrapolan los datos de la función 46 para ponerlos en relación con el tamaño de cada Comunidad, nos encontramos con que mientras que Castilla y León y Andalucía dedicaban en torno a 61 euros por habitante a I+D, los presupuestos del Principado de Asturias para 2018 solamente consignaban 25,4 euros por habitante en dicha función. Dado que el gasto interno en I+D del sector público en Asturias ascendió en ese año a 23,3 euros por habitante, solamente quedarían 2 euros por habitante para apoyar la I+D realizada por otros agentes, particularmente por las empresas, por más de 40 euros por habitante en Castilla y León y 27 €/hab en Andalucía. Las implicaciones para la absorción de los fondos europeos son evidentes.

5.7. Hipertrofia burocrática y descapitalización de las administraciones

La necesidad de implementar mecanismos útiles para asegurar una correcta y eficaz en la gestión de los fondos es indisociable de los mismos, al igual que la de establecer los controles que garanticen la protección de los intereses financieros de la Unión y eviten un uso indebido de los fondos. Es más, incluso se ha constatado que las exigencias en tal sentido han constituido un beneficio indirecto en la gestión compartida en los fondos europeos, por la mejora que procuraron en capacidad de planificación de las administraciones estatales como en la toma de decisiones sobre la aplicación de los recursos.

No obstante, la exigencia de aplicar el máximo rigor al manejo de fondos públicos se contrapone a la dificultad de conciliar complejos procesos de control con el uso eficiente de los recursos, adaptando la aplicación a las muy diversas condiciones tanto socioeconómicas como de capacidad para la planificación y gestión de programas complejos. La cuestión, que lleva más de una década en debate, es hasta donde debe llegarse en el despliegue y detalle tanto en la prefiguración de las actuaciones como en el control de las mismas, por cuanto que ese excesivo rigor pudiera condicionar los objetivos mismos que se pretenden al disponer los partidas presupuestarias con distintos fines, todos ellos asociados al desarrollo dentro del territorio de la Unión Europea.

Los ejes de la discusión más teórica pivotan entre la necesidad de propiciar un sistema más ahorrado que permita una operativa idéntica o muy similar en todos los territorios o, por el contrario, favorecer que se produzca algún tipo de adecuación en los mismos. Pero también aparece la duda entre la preocupación por la pulcritud formal del gasto y la consecución de resultados constatables. En otro sentido se plantea también si una gestión gubernamental centralizada pudiera ser o no más oportuna que la ejecutada en un ámbito regional. Respecto a tales cuestiones pueden plantearse alternativas estratégicas, pero parece razonable pensar que la operativa ha llevado, en más de una ocasión, a acumular, superponer y diferenciar procedimientos engorrosos que pudieran perturbar el fin último al que habrían de servir. Y son multitud las propuestas de simplificación y mejora que vienen apuntándose desde hace más de una década, lo que denota bien a las claras la percepción de un problema real que pudiera estar condicionando la aplicación de los recursos dispuestos.

En sus conclusiones, el Grupo de Alto Nivel sobre Simplificación señala que “el volumen de normas de la política de cohesión [...] hace tiempo que ha superado el punto de poder ser comprendido tanto por los beneficiarios como por las autoridades implicadas”. Una parte sustancial de sus recomendaciones se dirige a la simplificación de la normativa europea y a la intensificación de la subsidiariedad en la gestión de los fondos europeos, basándola en los principios de confianza y partenariado para evitar que la normativa europea pretenda definir absolutamente todos los detalles de la gestión y también para reducir las duplicidades en los controles, que, en gran medida, más que reducir, incrementan los riesgos de errores y la inseguridad de gestores y destinatarios.

Si descendemos al ámbito español, existen referencias claras que enfatizan la problemática en cuestión, como la de Hidalgo:

“Las consecuencias de este exceso de celo, justificado por un pasado de excesiva laxitud en el uso y la gestión de fondos públicos, provoca que los organismos encargados de la gestión de los fondos europeos estén más preocupados por la mera gestión de la burocracia que por entender si estos fondos sirven para el cometido que tienen asignado”
Hidalgo, (2020), pág. 15.

De hecho, una persona altamente cualificada (Luengo, 2018) se llega a preguntar si los complejos sistemas de gestión y control pueden llegar a desincentivar el uso de los fondos europeos, particularmente en Estados descentralizados, “donde la existencia de varios niveles de gestión y control hacen necesarios unos costes adicionales de coordinación”. Particularmente pertinente es su reflexión de que “la lucha contra la corrupción no debería llevar a que cada beneficiario suscite desconfianza a priori sino basarse en la confianza, la cooperación y una clara responsabilidad”.

Conscientes de la importancia del tema, hemos procedido a recabar información al respecto tanto en el ámbito de investigaciones académicas como en el de los informes elaborados en el ámbito institucional, pero incorporando igualmente información proporcionada por quienes resultan involucrados en la ejecución de las diversas actuaciones ya en los últimos escalones, particularmente en el regional.

De los documentos analizados y las entrevistas realizadas cabe destacar una serie de ideas dominantes, si bien hay estudios que parecen contradecir algunos de los puntos, como indicaremos posteriormente:

- El despliegue de medidas de simplificación hecho explícito ha sido importante durante la última década, pero se refuerza muy especialmente de cara al nuevo periodo de programación. Esto denota que se trata de contrarrestar algo que se considera, como se ha detectado en informes varios, un elemento perturbador en la aplicación de fondos.
- Se plantea el coste que supone dedicar medios importantes a tareas administrativas complejas, coste que se sufre tanto en la disposición de personal como en la pérdida de oportunidades de puesta en marcha de actividades que pudieran contribuir a generar renta y empleo en ámbitos de particular interés, relacionados con la investigación, energía, digitalización, pequeñas empresas u otros. Ferry y Polverani insisten en el riesgo de anteponer el control y la auditoría al planteamiento estratégico.

- Widuto hace referencia a la reacción de los potenciales receptores, hasta alcanzar un 55%, frente a procesos que conllevan un trabajo excesivo en proporción a los fondos potencialmente obtenibles, lo que contribuiría a generar incertidumbre y retrasos.
- De otra parte, la pérdida de eficacia y eficiencia es destacada por la OCDE, que apunta una serie de factores concatenados: falta de claridad y consistencia para interpretar reglas y prácticas, controles, verificaciones, auditoría o contratación pública. Destaca la importancia tanto de los cambios como de las superposiciones y plantea la necesidad de simplificación, sobremanera para casos en los que la capacidad gubernamental sea baja.
- Todo el complejo proceso administrativo se ve agravado por la superposición entre la finalización de un periodo de programación y el inicio del siguiente, algo que ha sido puesto de manifiesto por la propia Dirección General de Política Regional y Urbana ya en 2014 y posteriormente por el Tribunal de Cuentas, en informes del 2017 y 2019.

Son varios los casos en los que se apuntan problemas importantes en cuanto se refieren a los procesos de contratación pública, aspecto que resulta de particular importancia en España, como refiere Hidalgo (2020).

Otro de los aspectos destacados es el de los cambios que se producen, lo que minusvalora los aprendizajes desarrollados y demanda personal de mayor capacidad que pueda forzar una continua adaptación a los procesos implementados.

Se destacan las diferencias entre la capacidad de los diferentes estados para desarrollar el cúmulo de actuaciones precisas para encajar los fondos en un planteamiento estratégico y posteriormente para llegar a materializar cada una de las actuaciones logrando resultados coherentes. En tal sentido se plantean diferencias entre los últimos estados incorporados a la Unión Europea y el resto, si bien entre los más antiguos también se detectan dificultades en los del Sur, incluyendo expresamente a España para el último período de programación.

Por el contrario, algunos autores, como Antonescu, consideran que se han superado los problemas existentes al haber procedido ya a simplificar los excesos burocráticos. En otros casos como el de Wisdale (2017) no aparecen los problemas aludidos entre los seis primeros puntos que explicarían la infrautilización de fondos.

Sin entrar en las consideraciones derivadas de la experiencia de políticos y funcionarios que se ocupan de la programación y ejecución de actividades asociadas a los fondos europeos, constatamos que la preocupación por la ejecución administrativa está presente en cuantos trabajos se encaminan a propiciar una mejor utilización del marco financiero que se define para el período 2021–2027 y, aún en mayor medida, para la aplicación de los fondos asociados al Plan de Recuperación, con propuestas específicas en el caso español para remover algunas de las principales dificultades en la gestión.

Si atendemos a las consideraciones que nos han hecho tanto políticos como funcionarios que operan en el ámbito de referencia, podemos entrar en una serie de consideraciones coherentes con lo anteriormente expuesto, si bien abundando en un mayor grado de detalle y de particularización respecto al caso español. No se trata de un trabajo que tenga validez estadística, sino en el que se ha tratado de indagar sobre la tipología de problemas que se manifiestan en el desarro-

llo de las actuaciones y de buscar algunas de las razones que permitan interpretar los cambios producidos en la absorción de fondos dentro del marco que habría de concluir ahora, conforme a la programación inicialmente propuesta. Se exponen seguidamente una serie de apreciaciones que se derivan del trabajo de campo, y que coinciden, en buena medida, con los análisis documental, teórico y estadístico previos. Es de hacer notar, sin embargo, que se muestra mayor precisión acerca de cuellos de botella que convendría evitar.

La procrastinación afecta al conjunto del proceso: tardía aprobación de los Reglamentos, lentitud/relajación de las administraciones (al menos las españolas, otras no tanto) en la programación, al existir sistemas de gestión muy burocratizados. Hay países que ya están preparando la programación 2020–2021, sin embargo, el factor distorsionador que supone la norma $n+3$ y su interpretación lleva a que se produzca una superposición entre la cola de un período y el inicio del siguiente. Los retrasos en un marco van desplazando los retrasos en el siguiente, de manera que se han ido acumulando posiciones muy difícilmente recuperables.

Hay una cuestión que parece de particular importancia, y es que el concepto del compromiso de gasto era muy relevante, debiendo estar completamente determinado el último año del marco. Pero actualmente el compromiso no es un concepto relevante, se puede seguir haciendo a lo largo de $n+3$. Esa ampliación del tiempo de decisión propicia una mayor elasticidad para considerar el compromiso, incluso reconsiderando algunos ejes, sobremanera si se dan circunstancias extraordinarias (entre las que se ha citado expresamente el COVID19).

La tipología del gasto influye también en la agilidad con la que se desarrollen los procesos, hay casos en los que se pueden incluir muchos gastos asociados a nóminas (por ejemplo, de profesorado de Formación Profesional y Planes de Empleo), lo que permite acumular un tamaño mayor de gasto dispuesto con un menor número de operaciones. Por el contrario, en otro tipo de actividades pueden originarse ingentes necesidades de gestión para una cantidad pequeña de fondos.

Las limitaciones a la elegibilidad de los proyectos condicionan la capacidad de absorción de fondos. Esto se conecta a su vez con la estructura presupuestaria (especialmente de las CCAA, volcada hacia educación, salud y dependencia) y la falta de inversión. Al restringirse el gasto en infraestructuras y haber un enfoque mayor a I+D, TIC o economía baja en carbono resulta bastante más difícil encontrar una demanda adecuada para tales aplicaciones.

En cuanto a normativa y controles, parece que cada responsable en las distintas fases de diseño de los controles quiere “dejar su huella” e introduce nuevos trámites y controles, que se añaden a los muchos inevitables. En este sentido, hay un elemento que se ha incluido desde 2019, las auditorías preventivas, antes de que se inicie la ejecución, propiciando una fiscalización previa sistemática. La proliferación de instancias supone que, en algunos casos, el control llegue a ejercerse hasta en 6 ocasiones⁵⁷. La propia existencia de distintas estructuras administrativas de control sucesivas puede hacer que se considere no justificada una parte del gasto en fases muy avanzadas del mismo. Este número de verificadores y auditores que ejercen el “control sobre el control” no opera con unos criterios uniformes, en ocasiones se da una interpretación diversa en

⁵⁷ Según el informe de la OCDE (OCDE, 2020 p. 115) en algunos programas operativos del FEDER puede llegar a haber hasta 8 controles realizados por controladores diferentes, lo que incrementa la probabilidad de que las interpretaciones puedan diferir.

las distintas fases y también dependiendo de los diferentes fondos, lo que genera un entorno de incertidumbre para quienes protagonizan la toma de decisiones.

Los procesos que se siguen para la aplicación de los fondos son muy tediosos, hay que aportar infinidad de datos, lo que hace que se pretenda rentabilizar el trabajo, cargando las diferentes informaciones cuando están debidamente depuradas y se sabe que corresponden a actuaciones que se afrontan finalmente, evitando trabajos innecesarios en aquello que pueda no llegar a concluirse. Esto provoca apariencia de retraso, ya que cabe que el estado de ejecución si sea mayor atendiendo a sistemas internos, pero que las actuaciones no pasen a ser visibles hasta completar la carga en los complejos sistemas previstos, por hacerla cuando todo está razonablemente cerrado. Podría decirse que, dentro de un sistema español muy garantista, las operaciones se cargan cuando se va a certificar, una vez que se han salvado satisfactoriamente fases de gestión y verificación. Y esto sucede pese a que las instancias de la UE insisten mucho en acelerar la carga, particularmente en FEDER.

Hay un apartado de especial relevancia, en cuanto concierne a la Ley de Contratos del Sector Público, que ha introducido nuevas exigencias. Los controles se perciben con temor entre los funcionarios, que pueden ser renuentes tanto a adjudicaciones como a firmar los documentos de certificaciones, al aplicar inflexiblemente normas que pudieran volverse en contra suya. Más allá de la necesidad de tales actuaciones concretas, se ha comentado que “se está perdiendo la implicación que había de los funcionarios para que salieran las cosas”. Como reflexión al respecto es preciso indicar que, si la capacidad de decisión es limitada, y pueden derivarse problemas ante una interpretación, el hecho de no existir fuerzas en otro sentido, generando confianza e incentivos, puede favorecer un entorpecimiento en la gestión de proyectos que operan en un escenario de incertidumbre.

Una queja frecuente por parte de los gestores de fondos europeos se dirige contra las herramientas informáticas de uso obligatorio en aplicación de los sistemas de intercambio de información exigidos por la normativa europea. Aparentemente, la herramienta que se utiliza en España (Fondos 2020) es manifiestamente mejorable, con un manejo muy engorroso. La falta de integración con los sistemas de contabilidad de los entes gestores obliga a duplicar registros e incrementa el riesgo de errores. El diseño inicial realizado por la IGAE para el periodo 2007–2013 se ha ido modificando según necesidades para adaptarla a la variedad de medidas del FEDER, lo que ha complicado su manejo y ha hecho que pierda operatividad. Esto contrasta con el hecho de que, en algunos casos, como el del FSE, el sistema sea de menor rendimiento en cuanto a la aplicación, pero no exige tantos datos y dedicación como el anterior. La experiencia es que cada modificación de las aplicaciones conlleva un mayor esfuerzo en la carga de datos, independientemente de la entidad de las cuestiones correspondientes. No se han citado expresamente necesidades de formación del funcionariado, si bien se ha puesto de manifiesto la complejidad que se genera con los cambios a lo largo del tiempo y entre los diferentes fondos.

En conclusión, se produce una operativa administrativa que no parece haberse concebido en Bruselas ni en el ámbito estatal con criterios operativos, más bien se alcanza cierta acumulación de obligaciones complejas (hasta 6 fases de control se han citado) con mecanismos de elasticidad que permiten gran holgura en un desarrollo temporal muy extenso (particularmente la norma n+3). Las dificultades reales para configurar una demanda que permita un aprovechamiento

correcto de los fondos afloran también, sobremanera cuando se limita la utilización de destinos tradicionales que permitían operar con menores exigencias de gestión.

Sigue en pie la duda de por qué, dentro de las mismas condiciones, se producen diferencias de cierta magnitud entre las diferentes comunidades autónomas, aun teniendo en cuenta las distintas estructuras económicas y sociales respectivas. Parece haber, sin embargo, una serie de aspectos que pueden ser considerados como retardadores en la mayoría de los casos, como los que se han descrito, tanto en los análisis más generales como en la consideración de quienes constituyen el engranaje que permite la capilarización de los fondos.

Los cambios normativos en curso para facilitar la absorción de fondos del Plan de Recuperación en España no hacen sino ahondar en la búsqueda de soluciones para este tipo de problemas, de los que son conscientes las diferentes administraciones pero que tienen difícil solución por la necesidad de garantizar que los fondos sean aplicados con el debido control. Late, sin embargo, la percepción de que hay cierta desproporción entre la formalización de los procedimientos y el aprovechamiento eficaz y efectivo de los fondos dispuestos.



6. Conclusiones

El escaso éxito en términos de absorción de los fondos de cohesión de la Unión Europea que se observa en España a finales de 2020 no parece ser consecuencia de factores estructurales que pudieran ser difícilmente solucionables en el corto plazo. Las capacidades productivas, institucionales, de gestión pública, la estructura empresarial del país, la calidad de los recursos humanos existentes y otros factores relacionados con factores tecno-productivos, culturales y políticos no se han visto deteriorados o empequeñecidos durante el periodo 2014–2020. Esto, sin duda, es un alivio en la medida que son otros los factores que están detrás de esa baja absorción y que, por contraposición, son factores coyunturales, que pueden ser más fácilmente revertidos, o que son de corto o medio plazo, aunque en este caso se trata de factores sobre los que es difícil incidir en el corto plazo.

Como consecuencia de lo anterior, el énfasis debe ponerse más en aquellos aspectos económicos coyunturales o especiales circunstancias que han afectado a la economía española en el último periodo de programación como factores explicativos de la lenta y desigual absorción entre las regiones españolas y, por ende, para el conjunto del país. En este sentido, hay que destacar la fase baja del ciclo económico, que en España fue más negativa que en el promedio de los países de la Unión Europea. Así, entre 2008 y 2014 la economía española decreció a una tasa anual acumulada del 1,24%, mientras que el área euro formada por los doce países iniciales mostró un dato cercano a 0% –en concreto, un –0,09%– según datos de Eurostat. En línea con esta fase baja del ciclo, las cuentas públicas arrojaron entre 2008 y 2016 un déficit promedio del 7,5% del PIB en España frente al 3,5% de los países de área euro. En estas circunstancias, la inversión pública se desplomó y el logro de los compromisos fiscales con la Unión Europea se convirtió en un objetivo prioritario de la política económica.

La estrategia española de ejecución “retrasada” respecto a otros países europeos, apurando las posibilidades que ofrece la regla $n+3$ sirvió para alargar los plazos y alejarse de las urgencias fiscales de la época de mayor dificultad en el logro de los compromisos de consolidación fiscal. Esta ha sido, aparentemente, una estrategia sobrevenida, no planeada, motivada por la realidad económica del momento. Aunque es una estrategia válida y, posiblemente, eficaz para las circunstancias del periodo económico en España, lo cierto es que el solapamiento de gastos procedentes de periodos arrastrados con la llegada de las nuevas programaciones puede provocar que, en realidad, el monto anual de gastos a realizar sea, en cualquier caso, el mismo para cada año si bien con menos margen de corrección de la “varianza de la vida”, pues ajustarse al último año de programación (el $+3$) puede hacer que sorpresas inesperadas sean más difícilmente corregidas. A tenor de la cantidad de fondos que llegarán en los próximos años procedentes de los nuevos programas de la Unión Europea para hacer frente a la pandemia y del nuevo periodo programático, sería recomendable establecer estrategias para “no apurar” el $n+3$ en el gasto. Como ha demostrado la pandemia, el tener márgenes temporales de maniobra ante las vicisitudes que puedan surgir es un aspecto relevante que debe redundar tanto en los volúmenes de absorción como en su efectividad.

Se aprecia cierta falta en el diseño de estrategias globales de largo plazo que permita reducir, en muchas regiones, la variabilidad de las reprogramaciones entre los diferentes objetivos temáticos

que se han observado y, al mismo tiempo, que permita superar la visión eminentemente presupuestaria y reglamentista en la gestión de los fondos. Ese diseño de estrategias debería partir del conocimiento profundo de la realidad económica, empresarial, social, ambiental y otros muchos aspectos que reduzcan las “sorpresas” a medida que se van ejecutando los distintos fondos y objetivos dentro los mismos. Al mismo tiempo, el conocimiento de todos los agentes involucrados puede permitir a éstos diseñar sus estrategias de futuro de forma más coherente. En el pasado, una parte relevante de los fondos recibidos por España se utilizó en la construcción de infraestructura física básica. En este tipo de actuaciones España ha mostrado una elevada *expertise* y capacidad ejecutar gasto. Además, estas actuaciones eran capaces de absorber elevados volúmenes de fondos en pocas operaciones. Sin embargo, la posibilidad de imputar los fondos de la Unión Europea a este tipo de inversiones en la actualidad está limitado pues España ha dejado de ser país elegible para el fondo de cohesión y la mayor parte de las regiones han pasado a ser consideradas regiones más desarrolladas. En este sentido, es más importante en la actualidad el diseño de esas estrategias globales pues las actuaciones elegibles, o muchas de ellas, requieren para su efectividad en las economías regionales un diseño más fino en el que España tiene menos experiencia.

En el problema de la absorción anual, un aspecto a considerar es la importante labor de ‘prospectiva económica’ realizada por la Comisión Europea y que complementa el Parlamento Europeo, para identificar las necesidades y tendencias de cambio para la transformación de la economía europea y de sus regiones. Esta valiosa labor de enunciado (selección) y de programación de prioridades estratégicas de actuación en el medio plazo y de coordinación mediante el presupuesto anual y plurianual de la UE, debe complementarse de forma paralela y aguas abajo con una acción equivalente a escala nacional y regional, en el caso español.

La alineación de la estrategia presupuestaria nacional y de las comunidades autónomas con las líneas de acción europeas, incorporando la información local y regional relevante, es una forma consciente de dar valor a todos los parlamentos y todos los gobiernos. Una mayor atención a esta oscuro y poco agradecida labor, a este ‘trámite’, debería calar en los distintos niveles de gobierno y en las opiniones públicas, para que el uso de los recursos comunitarios no sea visto simplemente como una palanca de recuperación desde el lado de la demanda, sino más bien como una reorientación estructural de las prioridades públicas y privadas de inversión, a fin de asentar unas nuevas condiciones materiales y sociales de producción y de vida en las regiones y estados de la UE. Pero tal trabajo se materializa, año a año, desde los presupuestos nacionales anuales y su correcta ejecución.

En la medida que una parte importante de los recientes problemas de absorción de fondos europeos de las regiones españolas deriva de aspectos coyunturales, especialmente relacionados con la situación fiscal que ha atravesado España en la crisis de deuda posterior a la crisis financiera global, sería recomendable incorporar una visión más estructural en el uso de los fondos europeos. Esta visión, y su correlato en la planificación de largo plazo de las ayudas, debería mirar al espacio de tiempo en el que se planifican a nivel europeo (esto es, al menos, la planificación plurianual de 7 años). Un objetivo claro de esta actuación es el intento de “aislar”, en la medida de lo posible, la absorción de fondos y su eficacia para la transformación productiva regional de la coyuntura económica. Ir más allá de la mera incorporación sistemática de los fondos en los presupuestos anuales regionales y nacionales (aunque esto ya se hace en algunos casos, como los fondos destinados a I+D, pero normalmente el compromiso no va más allá de 2–3 años). El

compromiso de los parlamentos regionales en torno a esa visión estructural es básico para involucrar a los agentes políticos que tienen, o pueden tener a lo largo de ese espacio de tiempo plurianual, con capacidad de decisión y actuación en el uso de los fondos europeos.

La Unión Europea ha realizado un esfuerzo importante en permitir a los ciudadanos conocer y analizar la planificación y ejecución de los fondos, tanto a nivel nacional como regional, así como en sus distintos ejes de actuación. Este esfuerzo de comunicación, transparencia y rendición de cuentas, además, se ha realizado pensando en el ciudadano de a pie pues es extremadamente intuitivo y visual. En el nivel español, nacional o regional, no encontramos este esfuerzo. La comunicación, pues, queda básicamente relegada a los estudiosos o involucrados en el tema. Estos esfuerzos no son solo esenciales en lo relativo a la transparencia y rendición de cuentas, también lo son en cuanto a alcanzar de forma más simple y eficaz a todos los potenciales agentes que puedan ser objeto de los fondos. En especial, las pequeñas y medianas empresas tienen una mayor dificultad en obtener la información y evaluar las posibilidades de acceder a potenciales ayudas que mejoren su competitividad y rentabilidad a largo plazo. Por tanto, sería recomendable orientar la información desde las autoridades nacionales y regionales hacia una fórmula de comunicación más amigable con el ciudadano de a pie y, quizá, realizar esfuerzos proactivos para alcanzar a los potenciales receptores de los fondos que más dificultades encuentran en acceder a los mismos.

Los elevados controles, y supervisión, ex-ante relacionados con la ejecución de fondos europeos no se corresponden con las irregularidades encontradas por la oficina europea de lucha contra el fraude, especialmente en el caso español en el que el cumplimiento de los requisitos legales y burocráticos es, podríamos decir, ejemplar. En este sentido, se producen costes económicos, temporales y de recursos humanos que dificultan, en muchos casos, y desaniman, en otros, el acceso a los fondos. Una racionalización de dicha intervención “preventiva” se hace necesaria especialmente en los casos de agentes (empresas, grupos de investigación, gobiernos locales/regionales, etcétera) que han demostrado un cumplimiento elevado con los estándares requeridos. La “reputación”, en este sentido, podría ser un elemento a tener en cuenta en ese esquema de controles previos y su racionalización.



7. Referencias

- Aivazidou, E, Cunico, G., Mollona, E. (2020): “Beyond the EU Structural Funds’ Absorption Rate: How Do Regions Really Perform?”, *Economies*, vol. 8, nº 3, p. 55 (disponible en <https://doi.org/10.3390/economies8030055>).
- Akerlof, George A. (1991): “Procrastination and Obedience”, *American Economic Review*, vol. 81, nº 2, mayo, pp. 1–19.
- Antonescu, D. (2020): “New cohesion and regional policy in 2021–2027 period”, MPRA Paper nº 98122, Enero (disponible en <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/98122/>).
- Annoni, Paola y Lewis Dijkstra (2019): *The EU regional competitiveness index 2019*, Regional and Urban Policy, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Applica–Ismeri–WIIW (2009): *Ex–post evaluation of cohesion policy programmes 2000–2006 co–financed by the European Fund for Regional Development (objective 1 and 2) Work package 1: Coordination, analysis and synthesis*, Contract no. 2007.ce.16.0.at.021).
- Barca, F. (2009): “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place–based approach to meeting European Union challenges and expectations Independent”. Informe realizado para Danuta Hübner, Comisaria de Política Regional. Disponible en: (http://www.ecostat.unical.it/Dorio/Corsi/Corsi%202017/Politiche%20Sviluppo%20Locale/Materiale%20poleco/report_barca_v0306.pdf)
- Bachtler, John y Mendez, Carlos (2020): “Cohesión and the EU Budget: Is Conditionality Undermining Solidarity”, en Comand, Ramona; Amandine Crespy y Vivien A. Schmidt (Eds.), *Governance and Politics in the Post–Crisis European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 121–139.
- Blom–Hansen, Jens (2005): “Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy”, *Journal of European Public Policy*, vol. 12, nº 4, pp. 624–648.
- Camagni, Roberto (2005): “Los fundamentos de las políticas de desarrollo regional y de planificación urbana hoy”, en *Economía Urbana*, Antoni Bosch editor, Barcelona, pp. 229–278.
- Ciffolilli, A. et al. (2013): “Expert evaluation network on the performance of Cohesion policy 2007–2013 Synthesis of National Reports 2013”, Informe para la European Commission Directorate–General for Regional and Urban Policy, EU.
- Cerqua, Augusto y Guido Pellegrini (2018): “Are we spending too much to grow? The case of Structural Funds”, *Journal of Regional Science*, vol. 58, pp. 535–563.
- Comisión Europea (2010): *Europa 2020. Una Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Comunicación, Bruselas, marzo.
- Comisión Europea (2017): *My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*, Bruselas, Dirección–General para la Política Regional y Urbana.
- Council of the European Union (2017): “Synergies and simplification of Cohesion Policy”, 15 de noviembre.
- Crescenzi, R. y Giua, M. (2017): “Different approaches to the analysis of EU cohesion policy”, en J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy and T. Muravska (eds), *EU cohesion policy. Reassessing performance and direction*, Routledge, pp. – .
- Crescenzi, R., Giua, M. (2020) “One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states”, *Regional Studies*, vol. 54, nº 1, pp. 10–20.

- Darvas, Z., Mazza, J. y Midoes, C. (2019a): "How to improve European Union cohesion policy for the next decade", Policy Contribution 8, disponible en: https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/05/PC-08_2019.pdf
- Darvas, Z., A.M. Collin, J. Mazza and C. Midoes (2019b): "Effectiveness of cohesion policy: Learning from the project characteristics that produce the best results", Study prepared for the European Parliament's Committee on Budgetary Control.
- Dirección General de Fondos Comunitarios (2014): Evaluación Estratégica Temática de I+D+i
- Dirección General de Fondos Comunitarios/ SEPG (2015) Evaluación operativa por reprogramación del Programa Operativo 207–2013 del Fondo de Cohesión– FEDER. Gobierno de España.
- Dirección General de Política Regional y Urbana (2014): Expert evaluation network on the performance of Cohesion policy 2007–2013 Synthesis of National Reports.
- Ferry, M. y L. Polverari (2018): "Research for REGI Committee – Control and simplification of procedures", European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies. Disponible en: ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/601972/IPOL_STU\(2018\)601972_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/601972/IPOL_STU(2018)601972_EN.pdf)).
- Fiaschi, Davide, Andrea Mario Lavezzi y Angela Parenti (2018): "Does EU cohesion policy work? Theory and evidence", *Journal of Regional Science*, vol. 58, pp. 386–423.
- González Vallvé, José Luis y Benedicto Solsona, Miguel Ángel (2006): La mayor operación de solidaridad de la Historia. Crónica de la política Regional de la UE en España, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- González Vallvé, José Luis (2021): "Los fondos europeos en España: por qué funcionaron entre 1986 y 2006 y fracasaron desde entonces", *El Español*, sábado, 23 de enero de 2021.
- Gouveia, M.C., Henriques, C.O, Costa, P. (2020). "Evaluating the efficiency of structural funds: An application in the competitiveness of SMEs across different EU beneficiary regions", *Omega*.
- Gobierno de España (2019): Acuerdo de Asociación de España 2014–2020, Madrid, versión febrero 2019.
- Gobierno de España, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (2019): Informe de Evolución del Acuerdo de Asociación de España 2014–2020, Madrid, agosto de 2019.
- Hidalgo, M. (2020): "Cinco propuestas para una mejor absorción de los Fondos Europeos", Policy Brief, nº 3, ESADE.
- Iammarino, S., Rodríguez–Pose, A y Storper, M. (2019), "Regional inequality in Europe: Evidence, theory and policy implications", *Journal of Economic Geography*, vol. 19, nº 2, pp. 273–298.
- Incaltarau, C., Carmen Pascariu, G., y Surubaru, N.C. (2020) Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States – the Role of Administrative Capacity and Political Governance, *Journal of Common Market Studies*, 58(4), 941–961.
- Kallas, Siim (2017) Final conclusions and recommendations of the High–Level Group on Simplification for post 2020
- Kawka, Rupert (2007): "Regional Disparities in the GDR –Do They Still Matter", en Sebastian Lentz (Ed.), *German Annual of Spatial Research and Policy. Restructuring Eastern Germany*, Springer, Berlin, pp. 41–55.
- Luengo, E. (2018): "Auditoría y gestión de los fondos públicos ¿Ha fracasado la Política Regional en la Unión Europea? Estudio sobre sus beneficios y contraprestaciones, en especial su sistema de control", *Auditoría Pública*, nº 72, pp. 71–86.
- Mulligan, Gordon F.; Partridge, Mark D. y Carruthers, John I. (2012): "Central place theory and its re-emergence in regional science", *Annals of Regional Science*, vol. 48, nº 2, abril, pp. 405–431.

- Moreno, Rosina (2020): "EU Cohesion Policy Performance: Regional Variation in the Effectiveness of the management of the Structural Funds", *Investigaciones Regionales*, vol. 46, n° 1, pp. 27–50.
- OECD (2020): *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy Administrative Capacity Building Roadmaps*, París. Disponible en: (<https://doi.org/10.1787/9b71c8d8-en>).
- Pinho, Carlos, Celeste Varum y Micaela Antunes (2013): "Structural Funds and regional growth: conditions for improving efficiency", *Economics and Business Letters*, vol. 2, n° 4, pp. 143–149.
- Pinho, Carlos, Celeste Varum y Micaela Antunes (2015) "Structural Funds and European Regional Growth: Comparison of Effects among Different Programming Periods", *European Planning Studies*, vol. 23, pp. 1302–326.
- Prager, Jean–Claude y Thisse, Jacques–François (2012): "From economic theory to policy", en *Economic Geography and the Unequal Development of Regions*, Routledge, Oxon, pp. 71–107.
- Psycharis, Yannis, Vassilis Tselios y Panayotis Pantazis (2020): "The contribution of Cohesion Funds and nationally funded public investment to regional growth: Evidence from Greece", *Regional Studies*, vol. 54, pp. 95–105.
- Rodríguez–Pose, A., Ketterer, T. (2020): "Institutional change and the development of lagging regions in Europe", *Regional Studies*, vol. 54, n° 7, pp. 974–986.
- SWECO (2010): "Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms and administrative costs. Administrative workload and costs for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund", Revised Policy Department for Structural and Cohesion Policies 76 Final Report. Disponible en: (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010_governance.pdf).
- Surubaru, N.–C. (2017): "Administrative Capacity or Quality of Political Governance? EU Cohesion Policy in the New Europe, 2007–13", *Regional Studies*, vol. 51, n° 6, pp. 844–56.
- Surubaru, N.–C. (2020): "European funds in Central and Eastern Europe: Drivers of change or mere funding transfers? Evaluating the impact of European aid on national and local development in Bulgaria and Romania", *European Politics and Society*, doi:10.1080/23745118.2020.1729049
- Tosun, J. (2014): "Absorption of Regional Funds: A Comparative Analysis", *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, n° 2, pp. 371–387.
- Tribunal de Cuentas Europeo (2017): *Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014–2020: un gasto más orientado a las prioridades de Europa 2020, pero unas disposiciones para medir el rendimiento cada vez más complejas*, informe especial n° 2, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- Tribunal de Cuentas Europeo (2018): *Informe anual sobre la ejecución presupuestaria relativa al ejercicio 2017, acompañado de las respuestas de las instituciones*, Diario Oficial de la Unión Europea, Comunicaciones e Informaciones, C357, 4 de octubre de 2018.
- Tribunal de Cuentas Europeo (2020): *Informes anuales sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2019, y sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) relativo al ejercicio 2019*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.
- Widuto, A. (2020): "EU Legislation in Progress 2021–2027 European Regional Development Fund and Cohesion Fundo 2021–202". MFF European Parliamentary Research Service.
- Wishdale, F. et al. (2017): "Improving the take–up and effectiveness of financial instruments", EPRC. Disponible en: (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/improve_effective_fej_en.pdf).
- Zubek, N. y Henning, C. (2016): "Local Government, Spatial Spillovers and the Absorption of EU Structural Funds", *Journal of Agricultural Economics*, vol. 67, n° 2, pp. 368–397.



8. Anexos

Tabla 30. Cuadro financiero de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión 2000–2006 para España (millones de euros)

Objetivo	Fondo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Objetivo 1	EAGGF	501,32	722,56	758,28	782,39	812,56	825,28	830,11	5.232,50
	ERDF	3.358,90	3.473,90	3.541,73	3.618,67	3.701,70	3.773,22	3.883,06	25.351,19
	ESF	1.249,20	1.271,10	1.291,03	1.302,13	1.314,44	1.320,11	1.332,27	9.080,27
	FIFG	212,70	216,30	220,00	223,90	228,10	232,62	237,30	1.570,93
	Total	5.322,13	5.683,86	5.811,04	5.927,09	6.056,81	6.151,23	6.282,75	41.234,89
Objetivo 2	ERDF	353,82	354,93	357,92	373,70	369,50	369,29	374,41	2.553,58
	ESF	47,18	47,83	46,20	36,30	42,50	45,71	44,59	310,30
	Total	401,00	402,76	404,12	410,00	412,00	415,00	419,00	2.863,88
Objetivo 3	ESF	311,83	315,98	321,14	328,04	336,04	344,28	351,17	2.308,47
Objetivo Pesca	FIFG	29,10	29,70	30,40	30,90	31,50	32,20	32,80	216,60
Iniciativas comunitarias	EAGGF	0,00	76,10	68,39	80,01	82,46	90,87	99,26	497,08
	ERDF	0,00	16,80	19,10	19,10	19,44	19,65	20,10	114,20
	ESF	0,00	78,80	87,06	86,92	75,27	90,74	92,44	511,22
	Total	0,00	171,70	174,54	186,02	177,17	201,26	211,81	1.122,50
Total FEIE		6.064,05	6.604,00	6.741,24	6.882,04	7.013,52	7.143,97	7.297,52	47.746,35
Fondo de Cohesión		2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510	18.000

Fuente: FEIE: EU Budget commitments by fund by year and by programme. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/data/funds_commitment_2000_2006.xls:

Fondo de Cohesión: Ministerio de Hacienda, <https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/jpr/fcpp0006/fc/ce/Paginas/DotacionBeneficiarios.aspx>.

Tabla 31. Simulación de la aplicación de un programa con 700 millones de ayuda comunitaria

Senda de aplicación temporal de la ayuda (n+3)											
Año	Ayuda	0	1	2	3	4	5	6	Total	Anual (%)	Acumulado (%)
0	100	25							25	3,6	3,6
1	100	25	25						50	7,1	10,7
2	100	25	25	25					75	10,7	21,4
3	100	25	25	25	25				100	14,3	35,7
4	100		25	25	25	25			100	14,3	50,0
5	100			25	25	25	25		100	14,3	64,3
6	100				25	25	25	25	100	14,3	78,6
7						25	25	25	75	10,7	89,3
8							25	25	50	7,1	96,4
9								25	25	3,6	100,0
Total		100	100	100	100	100	100	100	700		

Senda de aplicación temporal de la ayuda (n+2)											
Año	Ayuda	0	1	2	3	4	5	6	Total	Anual (%)	Acumulado (%)
0	100	33,3							33,3	4,8	4,8
1	100	33,3	33,3						66,7	9,5	14,3
2	100	33,3	33,3	33,3					100	14,3	28,6
3	100		33,3	33,3	33,3				100	14,3	42,9
4	100			33,3	33,3	33,3			100	14,3	57,1
5	100				33,3	33,3	33,3		100	14,3	71,4
6	100					33,3	33,3	33,3	100	14,3	85,7
7							33,3	33,3	66,7	9,5	95,2
8								33,3	33,3	4,8	100,0
9											
Total		100	100	100	100	100	100	100	700		

Fuente: elaboración propia. Reglas n+3 o n+2 sin truncamiento.

Tabla 32. Gasto total en España, 2014–2020 (n+3), en millones de euros

Año	Gasto anual	0	1	2	3	4	5	6	Gasto anualizado	Senda de ejecución	Annual (%)	Acumulado (%)
2014	7.611,12	1.902,78							1.902,78	1.902,78	3,5	3,5
2015	7.611,12	1.902,78	1.902,78						3.805,56	5.708,34	6,9	10,4
2016	7.611,36	1.902,78	1.902,78	1.902,84					5.708,40	11.416,74	10,4	20,7
2017	8.031,19	1.902,78	1.902,78	1.902,84	2.007,80				7.716,20	19.132,93	14,0	34,8
2018	8.045,42		1.902,78	1.902,84	2.007,80	2.011,36			7.824,77	26.957,71	14,2	49,0
2019	8.052,47			1.902,84	2.007,80	2.011,36	2.013,12		7.935,11	34.892,82	14,4	63,4
2020	8.070,89				2.007,80	2.011,36	2.013,12	2.017,72	8.049,99	42.942,81	14,6	78,0
2021						2.011,36	2.013,12	2.017,72	6.042,20	48.985,01	11,0	89,0
2022							2.013,12	2.017,72	4.030,84	53.015,85	7,3	96,3
2023								2.017,72	2.017,72	55.033,57	3,7	100,0
Total		7.611,12	7.611,12	7.611,36	8.031,19	8.045,42	8.052,47	8.070,89	55.033,57			

Fuente: elaboración propia. Se supone que la regla en el año 2020 se mantiene en el periodo 2021–23, sin truncamiento.

Tabla 33. Nivel de ejecución por Administraciones de los fondos europeos y de inversión estructurales en España, periodo 2014–2020, en millones de euros

Año	Gasto programado			Pagos realizados			Nivel de ejecución (%)		
	Total AA.PP.	AGE	A. Regional	Total AA.PP.	AGE	A. Regional	Total AA.PP.	AGE	A. Regional
2014	53.277,83	23.268,48	30.009,34	0,00	0,00	0,00	0,0	0,0	0,0
2015	53.277,83	23.268,48	30.009,34	159,48	0,95	158,53	0,3	0,0	0,5
2016	53.279,51	23.268,48	30.011,03	1.833,11	750,18	1.082,94	3,4	3,2	3,6
2017	56.214,19	25.414,98	30.799,21	5.509,94	2.420,20	3.089,74	9,8	9,5	10,0
2018	56.318,87	25.368,44	30.950,43	12.569,47	5.906,33	6.663,14	22,3	23,3	21,5
2019	56.368,59	25.448,93	30.919,66	18.830,41	8.493,35	10.337,06	33,4	33,4	33,4
2020	56.552,56	25.581,94	30.970,62	24.039,98	9.831,34	14.208,65	42,5	38,4	45,9
2021				—	—	—	—	—	—
2022				—	—	—	—	—	—
2023				—	—	—	—	—	—

Fuente: elaborado con los datos de ESIF, Comisión Europea, marzo de 2021.

Tabla 34. Gasto planeado por CCAA (FEDER, FSE y FEADER), 2014–2020 (euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	7.278.582.202	7.278.582.202	7.278.582.202	7.631.885.799	7.713.456.237	7.696.333.434	7.714.246.362
Aragón	1.134.108.428	1.134.108.428	1.134.258.845	1.134.258.845	1.119.485.595	1.116.878.633	1.114.800.685
Asturias	924.706.372	924.706.372	924.706.382	934.814.345	926.403.864	926.403.865	913.564.323
Baleares	496.712.361	496.712.361	498.244.114	495.759.678	485.428.766	485.461.785	490.915.718
Canarias	1.550.155.417	1.550.155.417	1.550.155.417	1.596.425.901	1.630.381.670	1.630.381.670	1.609.676.180
Cantabria	303.675.278	303.675.278	303.675.278	309.125.456	306.730.335	306.536.739	315.109.849
Castilla y León	2.482.021.248	2.482.021.248	2.482.021.248	2.518.941.595	2.528.145.959	2.518.688.608	2.464.858.776
Castilla – La Mancha	2.393.474.244	2.393.474.244	2.393.474.244	2.465.551.045	2.484.018.114	2.483.997.967	2.487.706.543
Cataluña	3.037.171.671	3.037.171.671	3.037.171.671	3.091.539.015	3.091.539.016	3.091.538.833	3.096.942.494
Com. Valenciana	1.875.772.104	1.875.772.104	1.875.772.104	1.920.232.372	1.920.232.372	1.920.233.194	1.930.812.830
Extremadura	2.368.627.956	2.368.627.956	2.368.627.956	2.445.201.363	2.456.621.785	2.456.621.795	2.469.151.736
Galicia	2.682.040.353	2.682.040.353	2.682.040.353	2.719.938.477	2.731.312.067	2.731.307.510	2.733.155.682
Madrid	1.237.935.417	1.237.935.417	1.237.935.417	1.237.935.417	1.237.935.417	1.239.685.415	1.314.556.096
Murcia	831.493.696	831.493.696	831.493.696	877.842.242	892.200.100	892.200.096	892.109.221
Navarra	446.109.169	446.109.169	446.109.169	446.281.702	446.132.311	446.132.311	446.132.311
País Vasco	599.105.401	599.105.401	599.105.401	599.105.418	603.654.869	600.506.821	600.701.839
Rioja	229.541.042	229.541.042	229.541.042	229.541.035	230.352.129	230.352.109	229.544.743
Ceuta	67.588.497	67.588.497	67.588.497	69.623.785	69.901.200	69.901.200	70.136.936
Melilla	70.523.645	70.523.645	70.523.645	75.210.762	76.497.234	76.497.234	76.497.204
Total CCAA	30.009.344.501	30.009.344.501	30.011.026.681	30.799.214.251	30.950.429.038	30.919.659.219	30.970.619.528

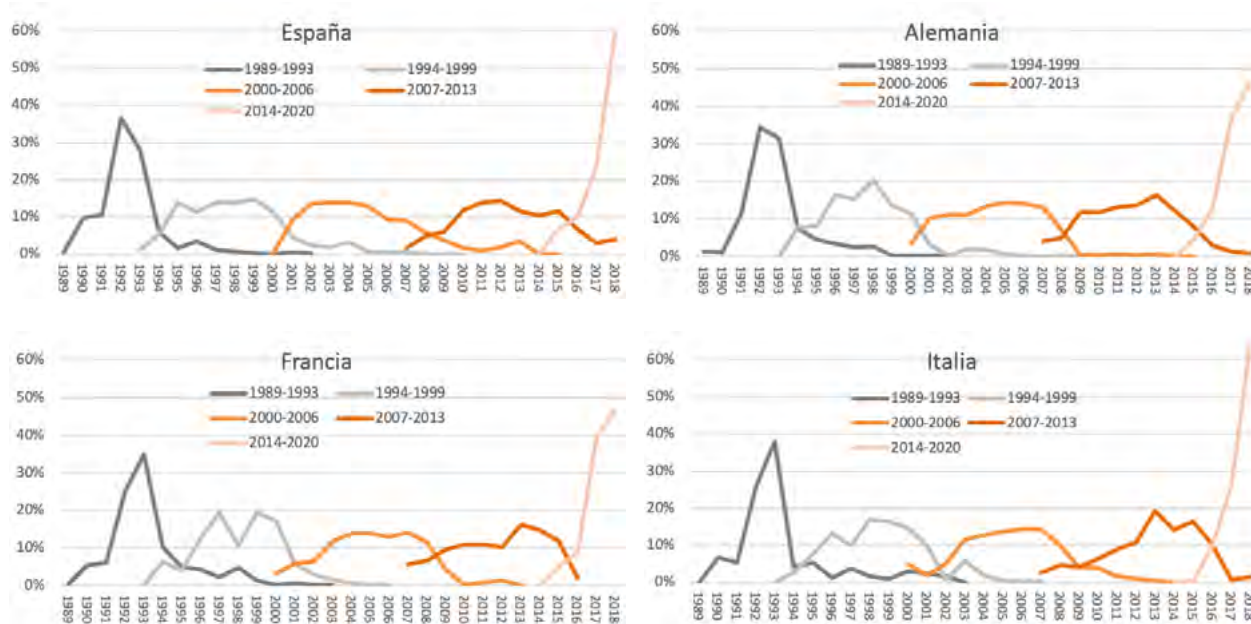
Fuente: elaborado con los datos de ESIF, Comisión Europea, marzo de 2021.

Tabla 35. Ayuda comunitaria programada por CCAA (FEDER, FSE y FEADER), 2014–2020 (euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	5.773.361.317	5.773.361.317	5.773.361.317	6.065.947.033	6.151.200.693	6.151.200.693	6.165.285.027
Aragón	665.791.969	665.791.969	665.791.969	665.791.969	664.081.176	664.081.176	665.014.292
Asturias	665.541.197	665.541.197	665.541.197	675.775.971	675.775.971	675.775.971	668.775.971
Baleares	236.829.970	236.829.970	236.829.970	235.587.752	242.023.051	242.023.051	244.786.650
Canarias	1.317.618.600	1.317.618.600	1.317.618.600	1.356.962.012	1.385.824.414	1.385.824.414	1.368.226.922
Cantabria	174.059.936	174.059.936	174.059.936	177.701.985	177.701.985	177.701.985	181.988.540
Castilla y León	1.382.298.697	1.382.298.697	1.382.298.697	1.402.834.091	1.410.026.459	1.407.914.813	1.384.101.560
Castilla – La Mancha	1.872.873.956	1.872.873.956	1.872.873.956	1.935.182.175	1.954.373.608	1.954.373.608	1.955.898.120
Cataluña	1.461.828.507	1.461.828.507	1.461.828.507	1.489.012.181	1.489.012.181	1.489.012.181	1.491.714.166
Com. Valenciana	949.433.222	949.433.222	949.433.222	971.663.383	971.663.383	971.663.383	976.952.690
Extremadura	1.835.506.850	1.835.506.850	1.835.506.850	1.896.765.566	1.905.901.789	1.905.901.789	1.915.925.758
Galicia	2.086.312.280	2.086.312.280	2.086.312.280	2.116.630.812	2.125.729.684	2.125.729.684	2.127.208.221
Madrid	660.208.077	660.208.077	660.208.077	660.208.077	660.208.077	660.208.077	672.947.687
Murcia	606.649.485	606.649.485	606.649.485	643.728.326	655.353.447	655.353.447	655.353.447
Navarra	199.545.838	199.545.838	199.545.838	200.681.847	200.873.970	200.873.970	200.873.970
País Vasco	317.669.000	317.669.000	317.669.000	317.669.000	320.964.451	320.964.451	320.964.451
Rioja	114.770.521	114.770.521	114.770.521	114.770.521	115.176.068	115.176.068	114.772.385
Ceuta	54.070.796	54.070.796	54.070.796	55.699.026	55.920.958	55.920.958	56.109.547
Melilla	56.418.879	56.418.879	56.418.879	60.168.571	61.197.748	61.197.748	61.197.748
Total CCAA	20.430.789.097	20.430.789.097	20.430.789.097	21.042.780.298	21.223.009.113	21.220.897.467	21.228.097.152

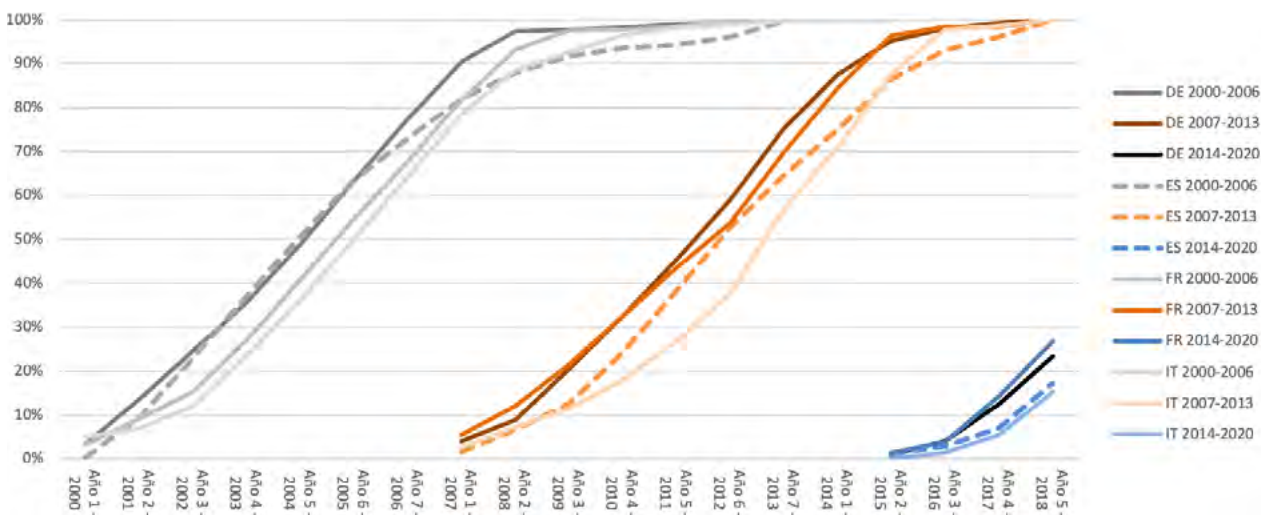
Fuente: elaborado con los datos de ESIF, Comisión Europea, marzo de 2021.

Gráfico 42. Comparativa de pagos de la UE a los Estados miembros a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEDER, Fondo de Cohesión, FSE y FEOGA/FEADER. Porcentaje de los fondos de cada periodo pagados en cada ejercicio.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Comisión Europea. Historic EU payments – regionalised and modelled. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/Other/Historic-EU-payments-regionalised-and-modelled/tc55-7ysv/data>

Gráfico 43. Evolución de los pagos recibidos de la UE a los Estados miembros a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEDER, Fondo de Cohesión, FSE y FEOGA/FEADER. Porcentaje acumulado de los fondos de cada periodo pagados en cada periodo.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Comisión Europea. Historic EU payments – regionalised and modelled. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/Other/Historic-EU-payments-regionalised-and-modelled/tc55-7ysv/data>. Nota: Para el periodo 2014–2020 los porcentajes se han calculado sobre las ayudas previstas para el total del periodo (Fuente: ESIF 2014–2020 FINANCES PLANNED DETAILS: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020/ESIF-2014-2020-FINANCES-PLANNED-DETAILS/e4v6-qrrq/data>)

Tabla 36. Pagos acumulados del FEDER, 2014–2020 (euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	0	0	0	120.729.888	539.644.641	908.545.966	1.254.437.454
Aragón	0	0	0	0	48.759.570	75.587.757	103.441.339
Asturias	0	0	0	40.329.166	59.924.808	83.631.370	192.150.123
Baleares	0	0	0	3.084.414	31.192.937	58.413.687	138.310.168
Canarias	0	0	0	46.721.724	201.566.565	353.875.927	568.955.448
Cantabria	0	0	0	12.915.042	60.964.048	87.238.992	91.257.251
Castilla y León	0	0	0	0	79.907.791	142.033.054	309.192.394
Castilla – La Mancha	0	0	0	36.947.231	96.343.468	168.868.964	271.025.343
Cataluña	0	0	0	3.481.811	206.568.317	345.980.101	530.090.120
Com. Valenciana	0	0	0	0	144.905.511	253.274.864	325.441.708
Extremadura	0	0	0	39.658.742	109.765.593	209.984.275	297.186.727
Galicia	0	0	0	102.495.845	227.976.435	422.794.503	554.932.831
Madrid	0	0	0	5.688.017	23.930.124	32.877.482	76.930.676
Murcia	0	0	0	19.198.340	53.835.944	89.791.961	132.720.688
Navarra	0	0	0	4.358.555	18.660.085	23.395.444	36.378.207
País Vasco	0	0	0	13.524.430	74.783.961	100.837.157	130.354.347
Rioja	0	0	0	2.459.107	21.401.792	40.662.156	44.965.971
Ceuta	0	0	0	0	6.677.616	12.874.013	15.806.749
Melilla	0	0	0	0	12.596.979	19.745.539	25.273.575
Total CCAA	0	0	0	451.592.310	2.019.406.186	3.430.413.211	5.098.851.121

Fuente: elaborado con los datos de ESIF, Comisión Europea, marzo de 2021.

Tabla 37. Pagos acumulados del FSE, 2014–2020 (euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	0	0	0	207.881.926	230.618.796	356.703.913	518.831.319
Aragón	0	0	0	0	30.767.148	53.736.707	76.091.273
Asturias	0	0	0	0	18.812.201	34.254.661	50.298.497
Baleares	0	0	0	0	8.248.209	13.348.730	31.547.245
Canarias	0	0	0	0	15.140.831	35.753.276	65.901.195
Cantabria	0	0	0	0	8.261.769	8.538.287	13.319.267
Castilla y León	0	0	0	0	16.144.944	32.250.025	54.730.957
Castilla – La Mancha	0	0	0	20.733.305	87.078.739	125.483.352	155.440.777
Cataluña	0	0	0	0	54.854.840	101.970.877	151.208.587
Com. Valenciana	0	0	0	0	31.932.135	81.008.023	174.634.514
Extremadura	0	0	42.368.846	98.188.369	155.158.030	216.878.818	213.172.733
Galicia	0	0	8.918.318	38.098.136	95.869.780	153.814.727	185.987.883
Madrid	0	0	0	0	110.459.028	167.052.886	238.177.418
Murcia	0	0	9.086.018	18.284.783	18.050.767	39.698.537	53.947.926
Navarra	0	0	0	0	3.955.980	7.752.882	18.392.966
País Vasco	0	0	0	0	38.135.643	42.695.466	69.405.773
Rioja	0	0	0	1.633.574	3.200.180	6.454.499	10.725.272
Ceuta	0	0	0	0	4.167.847	5.383.417	7.917.002
Melilla	0	0	0	0	1.410.661	3.001.311	4.250.625
Total CCAA	0	0	60.373.182	384.820.094	932.267.529	1.485.780.394	2.093.981.229

Fuente: elaborado con los datos de ESIF, Comisión Europea, marzo de 2021.

Tabla 38. Pagos acumulados del FEADER, 2014–2020 (euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	0	0	135.596.846	290.140.741	490.044.862	881.131.684	1.181.353.224
Aragón	0	11.795.830	63.813.316	166.927.125	290.663.521	398.666.559	498.670.363
Asturias	0	27.022.143	48.578.892	103.842.852	153.868.500	197.629.042	247.873.945
Baleares	0	0	4.401.020	27.030.697	47.068.170	67.225.232	90.453.229
Canarias	0	0	0	17.930.349	55.743.542	73.926.513	96.796.867
Cantabria	0	9.633.289	27.183.478	50.736.642	74.842.941	97.543.371	120.885.421
Castilla y León	0	60.973.032	236.018.631	438.210.050	598.042.833	790.211.974	993.214.225
Castilla – La Mancha	0	18.482.781	128.626.887	255.447.573	419.840.181	667.829.429	898.021.363
Cataluña	0	8.290.472	73.066.793	185.321.369	308.097.933	414.747.437	535.885.816
Com. Valenciana	0	0	9.572.286	39.975.950	95.574.693	153.775.164	213.744.515
Extremadura	0	0	123.660.607	217.711.276	350.147.421	492.375.766	640.520.322
Galicia	0	0	95.720.345	263.313.893	453.958.009	650.365.141	830.071.652
Madrid	0	0	0	1.908.464	25.030.563	49.596.369	66.220.959
Murcia	0	0	12.625.122	50.504.239	116.147.461	176.631.509	220.903.701
Navarra	0	11.884.062	27.231.387	62.850.705	101.145.402	138.396.593	173.133.952
País Vasco	0	0	7.646.305	33.361.441	64.350.804	85.121.946	104.858.072
Rioja	0	10.446.873	28.823.112	48.115.959	66.903.770	85.692.712	103.205.963
Total CCAA	0	158.528.482	1.022.565.026	2.253.329.326	3.711.470.606	5.420.866.440	7.015.813.588

Fuente: elaborado con los datos de ESIF, Comisión Europea, marzo de 2021.

Tabla 39. Pagos totales acumulados (FEDER, FSE y FEADER), 2014–2020 (euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	0	0	135.596.846	618.752.556	1.260.308.299	2.146.381.563	2.954.621.997
Aragón	0	11.795.830	63.813.316	166.927.125	370.190.239	527.991.023	678.202.976
Asturias	0	27.022.143	48.578.892	144.172.017	232.605.509	315.515.073	490.322.565
Baleares	0	0	4.401.020	30.115.111	86.509.317	138.987.650	260.310.643
Canarias	0	0	0	64.652.072	272.450.938	463.555.715	731.653.511
Cantabria	0	9.633.289	27.183.478	63.651.684	144.068.759	193.320.650	225.461.939
Castilla y León	0	60.973.032	236.018.631	438.210.050	694.095.568	964.495.054	1.357.137.576
Castilla – La Mancha	0	18.482.781	128.626.887	313.128.110	603.262.388	962.181.744	1.324.487.483
Cataluña	0	8.290.472	73.066.793	188.803.180	569.521.089	862.698.414	1.217.184.522
Com. Valenciana	0	0	9.572.286	39.975.950	272.412.339	488.058.051	713.820.736
Extremadura	0	0	166.029.453	355.558.387	615.071.045	919.238.859	1.150.879.782
Galicia	0	0	104.638.663	403.907.874	777.804.224	1.226.974.371	1.570.992.367
Madrid	0	0	0	7.596.481	159.419.715	249.526.737	381.329.053
Murcia	0	0	21.711.140	87.987.362	188.034.172	306.122.007	407.572.314
Navarra	0	11.884.062	27.231.387	67.209.260	123.761.467	169.544.919	227.905.125
País Vasco	0	0	7.646.305	46.885.871	177.270.408	228.654.570	304.618.192
Rioja	0	10.446.873	28.823.112	52.208.640	91.505.742	132.809.368	158.897.206
Ceuta	0	0	0	0	10.845.463	18.257.430	23.723.752
Melilla	0	0	0	0	14.007.640	22.746.850	29.524.199
Total CCAA	0	158.528.482	1.082.938.208	3.089.741.730	6.663.144.321	10.337.060.046	14.208.645.938

Fuente: elaborado con los datos de ESIF, Comisión Europea, marzo de 2021.

renew europe.

Ciudadanos
▼