

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 37, marzo de 2025
 Monográfico: Reformas institucionales del modelo territorial en Europa y América:
 resultados y condicionantes
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 04-11-2024
 Modificado: 11-02-2025
 Aceptado: 11-02-2025
 Publicado: 24/03/2025
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11467>
 Páginas: 18-32



Referencia: Kölling, M. (2025). Reformas de los marcos financieros plurianuales de la UE y sus impactos institucionales territoriales en la política de cohesión de la UE. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 37, 18-32. <https://doi.org/10.24965/gapp.11467>

Reformas de los marcos financieros plurianuales de la UE y sus impactos institucionales territoriales en la política de cohesión de la UE

Reforms of the EU's multiannual financial frameworks and their territorial institutional impacts on EU cohesion policy

Kölling, Mario

UNED. Departamento de Ciencia Política (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8561-6952>

mkoelling@poli.uned.es

NOTA BIOGRÁFICA

Mario Kölling es profesor en el Departamento de Ciencia Política de la UNED. Entre 2015 y 2017 fue profesor asociado de la Universidad de Zaragoza. Desde 2011 hasta 2014 fue investigador García Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Madrid). También ha sido investigador visitante en el Centro de Integración Europea del Instituto Otto-Suhr de Ciencias Políticas en Berlín; en el University College de Dublín; el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas, y el Instituto Universitario Europeo de Florencia.

RESUMEN

Objetivos: este texto analiza los resultados de las reformas institucionales territoriales introducidas en los sucesivos marcos financieros plurianuales (MFP) desde 1988, así como las reformas incorporadas a través del programa NextGenerationEU, en particular el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Dada la amplia diversidad de reformas que se adoptan en cada MFP para distintas rúbricas de gasto e inversión, este estudio se centra específicamente en los resultados de las reformas institucionales territoriales relacionadas con la política de cohesión. **Metodología:** el texto se basa en el método cualitativo de seguimiento de procesos con el fin de identificar procesos institucionales y seguir su evolución en el tiempo. Este texto se basará en diversas fuentes de evidencia empírica, incluida una amplia revisión de fuentes primarias como textos legales, y en fuentes académicas relevantes. **Resultados:** uno de los hallazgos destacados del texto es que las reformas del MFP en la política de cohesión han impulsado una dinámica institucional territorial orientada hacia una mayor centralización de autoridad y competencias, lo que ha reducido la discrecionalidad de los actores subnacionales y el marco de participación en la toma de decisiones. **Conclusiones:** tras el análisis se puede corroborar una creciente definición de las prioridades y objetivos estratégicos a nivel supranacional, una participación cada vez más limitada en la toma de decisiones por parte de los actores subnacionales, además de una reducción acentuada de los recursos asignados por la Unión Europea en el marco de esta política.

PALABRAS CLAVE

Reformas; multinivel; Unión Europea; marco financiero plurianual; NextGenerationEU; Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

ABSTRACT

Objectives: This text analyses the results of the territorial institutional reforms introduced in successive multiannual financial frameworks (MFF) since 1988, as well as the reforms incorporated through the NextGenerationEU programme, in particular the Recovery and Resilience Facility (RRF). Given the wide diversity of reforms adopted in each MFF for different expenditure and investment headings, this study focuses specifically on the results of territorial institutional reforms related to cohesion policy. **Methodology:** The text is based on the qualitative process tracing method in order to identify institutional processes and follow their evolution over time. This text will draw on various sources of empirical evidence, including an extensive review of primary sources such as legal texts, and on relevant academic sources. **Results:** One of the salient findings of the text is that the MFF reforms in cohesion policy have fostered a territorial institutional dynamic geared towards greater centralisation of authority and competences, which has reduced the discretion of subnational actors and the framework for participation in decision-making. **Conclusions:** the analysis corroborates a growing definition of strategic priorities and objectives at the supranational level, increasingly limited participation in decision-making by subnational actors, and a marked reduction in the resources allocated by the European Union within the framework of this policy.

KEYWORDS

Reforms; multilevel; European Union; multiannual financial framework; NextGenerationEU; Resilience and Recovery Facility.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO ANALÍTICO. 3. ANÁLISIS EMPÍRICO: IMPLICACIONES TERRITORIALES E INSTITUCIONALES DE LAS REFORMAS DE LOS MFP. 4. DISCUSIÓN. 5. CONCLUSIONES. AGRADECIMIENTOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) es un mecanismo institucional complejo que requiere reformas periódicas para hacer frente a las cambiantes necesidades. Estas reformas se basan desde el comienzo del proceso de integración principalmente en grandes negociaciones intergubernamentales que desembocaron en reformas de los tratados (Moravcsik, 2002). Pero estas grandes reformas constitucionales no se desarrollaron en un vacío, sino que estuvieron interrelacionadas con reformas presupuestarias, en particular del marco financiero plurianual (MFP). Las reformas de los MFP no comprenden en este contexto solamente reformas en términos de asignación de recursos fiscales a políticas redistributivas (Laffan, 1998; 2000; Enderlein *et al.*, 2006; Dür y Mateo, 2010), sino también reformas en términos de autoridad y reparto de competencias entre niveles de gobierno y sobre la participación de los Gobiernos subnacionales en la toma de decisiones e implementación en las políticas redistributivas de la UE (Begg, 2005; Hooghe, 1996; Bache, 2008; Méndez y Bachtler, 2011).

Especialmente desde la reforma de la política de cohesión de 1988, en virtud del principio de asociación se ha incrementado la autoridad, las competencias y colaboración entre niveles de gobierno en el diseño y la ejecución de la política de cohesión, al mismo tiempo que se han incrementado los recursos destinados a esta política (Marks, 1993; Hooghe, 1996; Hooghe y Marks 2001, 2003, 2010; Marks y Hooghe, 2004). La política de cohesión ha representado en este sentido un ingrediente central para el proceso de reasignación de poder desde los Gobiernos centrales hacia la UE y las autoridades subnacionales (Bache, 2015). Desde entonces la política se aborda mediante estrategias de desarrollo adaptadas a cada región (*place-based approach*) (Barca, 2009; Comité de las Regiones, 2009; Pazos-Vidal, 2020; Bourdin *et al.*, 2023) y un enfoque *bottom up* e inclusivo de la toma de decisiones, que contribuye a unos procesos de elaboración de políticas mejor informados, ya que incorpora y se adapta para reflejar las preferencias heterogéneas de los actores implicados (Kölling y Hernández-Moreno, 2023, p. 3; Ares Castro-Conde, 2020).

Sin embargo, la política de cohesión ha suscitado también críticas, tanto en la formulación –debido a los procesos de toma de decisiones complejos y lentos por la implicación de diferentes niveles de gobierno (Batory y Cartwright, 2011)– como en la implementación y evaluación, por las capacidades administrativas

dispares que dificultan la absorción de fondos (por ejemplo, Aivazidou *et al.*, 2020; Ares Castro-Conde, 2022) y, finalmente, en cuanto a los resultados; por ejemplo, las desigualdades persistentes en el tiempo entre regiones de la UE. Por ello, algunos estudios indican que un enfoque jerárquico centrado en los Gobiernos nacionales podría resolver los problemas de implementación y mejorar los resultados (Delgado, 2021; Moreno, 2020).

La política de cohesión no es un sistema estático, sino que ha estado en continua revisión durante las últimas décadas. Las reformas de los sucesivos MFP han cambiado los instrumentos y los objetivos de la política, lo que refleja la evolución del proceso de integración. Pero desde 1988 se pueden identificar dinámicas que evidencian cómo y en qué medida se ha reducido la autoridad, las competencias y el poder discrecional de los Gobiernos subnacionales en la toma de decisiones de la política de cohesión; por ejemplo, por el aumento del uso de instrumentos de condicionalidad *ex ante* y *ex post* (Bachtler y Méndez, 2020; Kölling, 2022; Closa y Hernández, 2025), o por cambios en la estructura de la gobernanza de los nuevos instrumentos de la política de cohesión (Kölling y Hernández-Moreno, 2023).

Actualmente se debate sobre el próximo MFP a partir de 2028, que estará influenciado por diversos factores, entre los cuales se incluyen la necesidad de que la política de cohesión se adapte a nuevos retos globales y europeos, tales como el cambio climático, las desigualdades entre las grandes áreas metropolitanas y otras regiones y los cambios demográficos. Asimismo, se considerarán las lecciones aprendidas de la gestión de la recuperación económica tras la pandemia. Si bien la Comisión Europea sigue considerando la política de la cohesión como «the glue that binds Europeans together» (Comisión Europea, 2024), respaldada, por ejemplo, por el informe Draghi (2024), propone cambiar el enfoque de la política basado en estrategias de desarrollo adaptadas a cada región (*place-based approach*) hacia un enfoque en los resultados (*performance-based approach*) y aprovecharla de manera más directa para abordar las grandes prioridades de la UE, como la sostenibilidad, la digitalización y la innovación –por ejemplo, a través de un nuevo Fondo de Competitividad (Dotti *et al.*, 2024)–. Además, el *performance-based approach* otorga un papel predominante a los Gobiernos nacionales, consolidando un enfoque *top-down* en la implementación de políticas (Schramm *et al.*, 2022, p. 117).

Esta dinámica de las reformas institucional territorial de los MFP suscita la siguiente pregunta: ¿qué resultados han producido las reformas de los MFP en la política de cohesión en términos institucionales territoriales? Conforme a esta pregunta, en este texto se analizará la dinámica de las reformas institucionales territoriales en una dimensión temporal en los ámbitos de autoridad y competencias de los diferentes niveles de gobierno en la política de cohesión, su participación en las decisiones y la financiación de la política. El texto parte de la siguiente hipótesis: *las reformas de los MFP relacionadas con la política de cohesión han promovido una dinámica institucional territorial que tiende hacia una mayor centralización en términos de autoridad y competencias, en detrimento de la discrecionalidad de los actores subnacionales en la toma de decisiones de esta política.*

Desde un punto de vista metodológico, el texto se basa en el método cualitativo de seguimiento de procesos (Beach y Pedersen, 2019) con el fin de identificar procesos institucionales y seguir su evolución en el tiempo. Este artículo se basará en diversas fuentes de evidencia empírica, incluida una amplia revisión de fuentes primarias como textos legales, y en fuentes académicas relevantes.

El texto se organiza del modo siguiente: después de esta breve introducción, la sección 2 describe brevemente el marco analítico de la investigación; en la sección 3 se concreta la metodología, y en la sección 4 se analizan los procesos de negociación y los resultados de las seis reformas de los MFP desde 1988 y las reformas incluidas a través del programa NextGenerationEU, en concreto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

2. MARCO ANALÍTICO

Siguiendo el marco conceptual de esta edición monográfica de la revista GAPP, por reforma institucional territorial se entiende el cambio ocasional y deliberado de las normas o procedimientos formales que rigen el funcionamiento de las instituciones territoriales de varios niveles y sus interacciones. Los siguientes ámbitos suelen ser objeto de las reformas (Benz y Colino, 2011):

- *Ámbito de autoridad*: medidas que conceden más o menos autonomía a cualquiera de los niveles de gobierno.

- *Ámbito de participación* en las decisiones: medidas que se refieren a la participación en la toma de decisiones centrales o la creación o mejora de órganos intergubernamentales verticales y horizontales con el fin de establecer mecanismos de decisión más o menos conjuntos.
- *Ámbito de competencias*: medidas que asignan más o menos competencias a cualquiera de los niveles de gobierno.
- *Ámbito de la financiación*: medidas que asignan recursos fiscales a políticas específicas.

Para analizar las reformas en estos diferentes ámbitos, este estudio se centra en las sucesivas reformas de los MFP y el MRR. Los MFP producen «orden» a través de cambios en la asignación de recursos a diferentes partidas presupuestarias y mediante la incorporación de nuevos mecanismos de gobernanza, prácticas y normas institucionales que afecta al funcionamiento de las instituciones territoriales de varios niveles y sus interacciones (Laffan, 2000; Kölling, 2014; Méndez y Bachtler, 2011; Cipriani, 2014; Laffan y Lindner, 2015; Heinemann y Weiss, 2018). Ante la gran diversidad de reformas que se incluyen en cada MFP para cada rúbrica del gasto y financiación, el enfoque de este trabajo está en el proceso y los resultados de las reformas institucionales territoriales para la política de cohesión. En concreto, se analizarán los resultados de las reformas en cuanto a los ámbitos de autoridad y competencias de los diferentes niveles de gobierno en la política de cohesión, su participación en la toma de decisiones y la financiación de la política como ejemplos de reformas institucionales territoriales. El MFP se emplea como categoría marco porque establece los límites y prioridades del presupuesto de la UE. Dentro de este marco, la política de cohesión financia varios fondos (FES, FEDER, etc.), cada uno de los cuales cuenta con reglamentos específicos¹ que determinan su funcionamiento, objetivos y condiciones de acceso. En este sentido, las reformas y regulaciones concretas en materia de política de cohesión se han llevado a cabo mediante reglamentos específicos para cada fondo que se aprobaron después de la adaptación de los MFP.

Autoridad

Para medir los cambios en la autoridad hacia un mayor o menor rol de entidades subnacionales, se analizarán los mecanismos de condicionalidad. Los mecanismos de condicionalidad siguen una lógica común: el derecho a recibir un pago con cargo al presupuesto de la UE se supedita al cumplimiento de determinados requisitos horizontales, distintos y adicionales a los previstos directamente por el fondo europeo al que se atribuye el pago (Tribunal de Justicia, 2021). Las diferencias entre los instrumentos de condicionalidad incluidos en los sucesivas MFP son importantes y existen varios indicadores que ayudan a evaluar las condicionalidades como instrumentos políticos. La condicionalidad puede aplicarse en diferentes momentos: *ex ante*, cuando los requisitos deben cumplirse antes de otorgar la ayuda, o *ex post*, cuando las condiciones se implementan posteriormente a la recepción de los fondos. En cuanto a su alcance, este puede ser: específico, al aplicarse a un programa en particular; amplio, que abarca los fondos de cohesión, o general, cuando cubre todas las partidas presupuestarias del MFP. Los mecanismos de incentivo también varían, pudiendo ser positivos, al ofrecer beneficios por el cumplimiento de las condiciones; o negativos, mediante la reducción, suspensión o terminación de los beneficios en caso de incumplimiento.

La obligación de los beneficiarios de destinar recursos a áreas temáticas y de cumplir condiciones *ex ante* o *ex post*, puede reforzar la integración al garantizar que los fondos contribuyan directamente a los objetivos compartidos. Pero también puede sugerir una mayor centralización a través de la definición de prioridades y la supervisión del cumplimiento, ya que estas son determinadas a nivel de la UE sin la participación de entidades subnacionales.

Participación

La política de cohesión es un ejemplo destacado de gobernanza multinivel (GMN) desde 1988; el principio de asociación (*partnership*) establece una formulación, implementación y evaluación de políticas compartida entre la Comisión Europea y los Gobiernos o autoridades nacionales y regionales, basadas en el principio de subsidiariedad, que promueve estrategias de desarrollo adaptadas a cada región (*place-based approach*) (Pazos-Vidal, 2020; Bourdin *et al.*, 2023). Una ampliación del principio de asociación hacia actores no gubernamentales, además de un incremento de administraciones territoriales sin competencias

¹ Hasta el MFP 2007-2013, posteriormente con el reglamento de disposiciones comunes.

legislativas, puede diluir el principio y reducir la capacidad de Gobiernos subnacionales de plantear sus posiciones en la toma de decisiones y en consecuencia supondría una mayor centralización.

Competencias

Para medir los cambios en las competencias hacia un mayor o menor rol de entidades subnacionales, se analizará el reparto de competencias en los instrumentos de la política de cohesión introducidas desde la década de los noventa. Aunque los nuevos instrumentos pueden estar interrelacionados y compartir objetivos estratégicos y recursos destinados a respaldar políticas comunes, su naturaleza, lógica y enfoque de gobernanza puede ser significativamente distinto (Méndez y Bachtler, 2011; Cipriani, 2014). Un aumento de los instrumentos de la política de cohesión que no impliquen una gobernanza a través del principio de asociación puede reducir las competencias de los Gobiernos subnacionales en la formulación e implementación y, por lo tanto, supondría una mayor centralización.

Recursos

Para medir los cambios en los recursos en relación hacia un mayor o menor rol de entidades subnacionales se analizará la evolución de la política de cohesión de forma individual y en el contexto del total del presupuesto de los MFP. La importancia de los fondos de cohesión ha aumentado a lo largo del proceso de integración. Así lo demuestra el porcentaje del presupuesto de la UE dedicado a los fondos (Sutcliffe, 2000). Sin embargo, varios autores confirman que los MFP han dado lugar a cambios en objetivos políticos de la política de cohesión y con ello a una reorientación de los recursos (Méndez, 2011; Heinemann y Weiss, 2018; Laffan y Lindner, 2015). En este contexto, un aumento de los recursos puede coincidir con el aumento de recursos para nuevos objetivos de la política de cohesión y un incremento del gasto en otras rúbricas presupuestarias. La ampliación de los objetivos es un indicador de mayor integración, ya que la política puede integrar más áreas estratégicas, pero también una centralización a través de la definición de los objetivos políticos a nivel de la UE. Además, una reducción de los recursos del presupuesto de cohesión de la UE a lo largo de los MFP puede indicar una reducción del poder discrecional de los Gobiernos subnacionales en la toma de decisiones de la política de cohesión de la UE.

3. ANÁLISIS EMPÍRICO: IMPLICACIONES TERRITORIALES E INSTITUCIONALES DE LAS REFORMAS DE LOS MFP

Autoridad

La previsión de condiciones de cuyo cumplimiento depende el acceso o disfrute de la asistencia financiera no es una novedad en la integración europea. La UE comenzó a utilizar esta herramienta en su política exterior. Con posterioridad, la incorporó al ámbito interno, afectando a su relación con los propios Estados miembros (Viță, 2018). La concentración de la financiación en objetivos compartidos, en lugar de una distribución dispersa entre muchos, es un ejemplo de las condicionalidades temáticas. Los beneficiarios tienen que destinar en sus estrategias de los programas operativos² (PO), recursos a áreas clave, para garantizar la consecución de los objetivos comunes. Desde 1975, el desembolso del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) ha estado condicionado a objetivos como la reestructuración industrial, o características como la posición geográfica periférica y otras que suponían un obstáculo para el desarrollo regional (Sapir *et al.*, 2004). Según Hooghe, en este sentido el FEDER incluía una «proto-condicionalidad» en la que los Estados miembros solo recibían financiación si cumplían estos requisitos (Hooghe, 1996). Desde entonces, la arquitectura de la política de cohesión se ha revisado como resultado de una búsqueda continua de un equilibrio entre condicionalidad y subsidiariedad (Barca, 2009) o en otras palabras entre un enfoque *top down* or *botom up*.

² Los programas operativos (PO) desglosan los objetivos estratégicos generales acordados en el Acuerdo de Asociación en prioridades de inversión, objetivos específicos y, posteriormente, en acciones concretas. Los PO permiten la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los proyectos individuales con arreglo a las prioridades y objetivos acordados entre la Comisión y las autoridades de gestión nacionales o regionales.

Durante el primer MFP 1988-1992³, la condicionalidad temática se dirigió a cinco objetivos prioritarios y se concentró geográficamente en zonas prioritarias. En el periodo 1993-1999, los fondos estructurales asignaron recursos a las regiones en función de seis objetivos. En el MFP 2000-2006⁴, el cálculo de los fondos estructurales se basó en solo tres objetivos. Desde el MFP 2007-2013⁵, los programas de la política de cohesión ya no estaban condicionados únicamente al objetivo de lograr la cohesión (arts. 174 a 178 del TFUE) dentro de entidades definidas geográficamente, sino también al suministro de bienes públicos y a objetivos políticos de la UE (en concreto, la Estrategia de Lisboa) para todas las regiones de la UE (Méndez, 2011). Desde 2009, se incorpora el objetivo de la cohesión territorial y otorga a la política un papel más allá de sus objetivos tradicionales en el marco del plan de estímulo europeo para 2008-2009, destinado a apoyar a los Estados miembros de la UE durante la crisis económica y financiera (Comisión Europea, 2008). La probabilidad de sanciones en caso de incumplimiento de las condiciones era baja. Los fondos solo podían retenerse si los programas no se implementaban adecuadamente. Según el informe Barca, los beneficiarios solían convertir las condiciones en «recetas homogéneas», eludirlas o restarles importancia (Barca, 2009). El MFP 2014-2020 estableció un estrecho vínculo entre la política de cohesión y la Estrategia Europa 2020 (Unión Europea, 2010), no solo entre programas de gasto específicos –por ejemplo, en el subepígrafe 1a («Competitividad para el crecimiento y el empleo») y el cumplimiento de la Estrategia Europa 2020–, sino entre diferentes rúbricas presupuestarias y la Estrategia.

En el MFP 2000-2006 se incluyeron mecanismos de condicionalidad con un incentivo positivo al ofrecer beneficios por el cumplimiento de las condiciones con un fuerte vínculo con los beneficiarios y con programas de gasto específicos. En concreto, el MFP 2000-2006 incluyó una reserva de rendimiento (performance reserve). Sin embargo, el instrumento tuvo un impacto modesto porque los criterios de rendimiento eran fáciles de cumplir. Si un Estado miembro cumplía solo los requisitos mínimos para uno de sus programas, podía simplemente reasignar a otras partidas los fondos de la reserva de rendimiento desembolsados para el programa original (Heinen, 2013). Esta condicionalidad se mantuvo y el MFP 2014-2020⁶ la incrementó la del 4 % al 7 % de los fondos asignados de la Política de Cohesión. Este porcentaje se reservó y se asignó tras la revisión intermedia/final a aquellos Estados miembros cuyos programas cumplieran los objetivos, entre otros, relacionados con la Estrategia Europa 2020.

Todas las condicionalidades *ex post* en vigor desde los diferentes MFP se incorporaron y ampliaron en el MFP 2021-2027⁷ (Viță, 2018). El MFP 2021-2027 refuerza especialmente el vínculo entre el Semestre Europeo y las inversiones en política de cohesión (Unión Europea, 2021a). Los avances en las recomendaciones específicas para los Estados miembros (country specific recommendations) se supervisan continuamente *ex post* y se tendrán en cuenta durante la revisión intermedia. Con la reforma del MFP 2021-2027 se incluyeron los nuevos objetivos temáticos adoptados a escala de la UE en las diferentes partidas presupuestarias; por ejemplo, el Pacto Verde Europeo y la estrategia digital (Comisión Europea, 2019). En este contexto, el FEDER contribuye a la consecución de los objetivos climáticos en al menos un 30 %, y en los ámbitos digital, de la juventud, de la salud y de la protección de los valores de la UE, así como en la mejora de la resiliencia de la UE ante los retos actuales y futuros (Comisión Europea, 2021).

En cuanto a la condicionalidad *ex ante*, es decir, las condicionalidades que son requisitos previos que los Estados miembros de la Unión Europea deben cumplir antes de recibir financiación en el marco de la política de cohesión, en el MFP 1993-1999 se introdujo la primera condicionalidad *ex ante*: la condicionalidad macroeconómica para el Fondo de Cohesión. En el MFP 2000-2006 por primera vez los pagos intermedios del FSE y el FEDER también estaban relacionados con los procedimientos de infracción, lo que permitía a la Comisión suspender los pagos si se sospechaba que un Estado miembro incumplía la legislación comunitaria (Unión Europea, 1999).

³ Acuerdo Interinstitucional de 29 de junio de 1988 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 12 de marzo de 1992).

⁴ Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, C 172/01, 06-05-1999.

⁵ Acuerdo Interinstitucional, de 17 de mayo de 2006, sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DO C 139 de 14-6-2006).

⁶ Acuerdo Interinstitucional, de 2 de diciembre de 2013, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera.

⁷ Acuerdo Interinstitucional de 16 de diciembre de 2020 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios.

En el MFP 2014-2020 se establecieron casi cincuenta criterios de condicionalidad *ex ante* para la política de cohesión, no solo relacionados con el marco institucional para la ejecución de los programas de la política de cohesión, sino también con propuestas específicas sobre cómo llevar a cabo reformas y cambios estructurales directamente vinculados a la Estrategia Europa 2020 (Kölling, 2022). El Reglamento de Disposiciones Comunes estableció siete condicionalidades *ex ante* de carácter general, aplicables a todos los programas operativos, y veintinueve condicionalidades *ex ante* temáticas, diseñadas para fomentar una asignación más eficiente de los recursos (Unión Europea, 2013).

Hasta el MFP 2007-2013, solo el Fondo de Cohesión estaba sujeto a una condicionalidad macroeconómica. El MFP 2014-2020 aplica esta condicionalidad a todos los fondos de la política de cohesión (Sacher, 2019) como una consecuencia política de los efectos de la crisis de la zona euro (Bachtler y Méndez, 2020, p. 5). Aunque el alcance de la condicionalidad *ex ante* aumentó significativamente, la probabilidad de que se aplicaran sanciones era muy baja. No obstante, durante el período del MFP 2014-2020, el índice de cumplimiento fue muy alto y la CE no suspendió ningún pago basado en condicionalidades *ex ante* incumplidas. En la evaluación intermedia del MFP 2014-2020, la CE llegó a la conclusión de que la condicionalidad *ex ante* dio lugar a un despliegue eficaz y estructurado de los fondos de la política de cohesión y supuso un incentivo para que los Estados miembros aplicaran reformas políticas (Comisión Europea, 2017).

La mayoría de las condicionalidades *ex ante* en vigor durante el MFP 2014-2020 no solo se incorporaron en el MFP 2021-2027, sino que el MFP actual las amplió en la política de cohesión (Viță, 2018). El MFP 2021-2027 incluye dieciséis «condiciones favorables» temáticas que son requisitos previos para la implementación de los fondos de la política de cohesión. Además de estas condiciones, hay cuatro condiciones horizontales en los ámbitos de la contratación pública, las ayudas estatales y en relación con la aplicación de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En caso de incumplimiento, se aplicará la inelegibilidad automática para los fondos (Unión Europea, 2021a).

También el Reglamento del MRR incluye la condicionalidad macroeconómica y está estrechamente vinculado al marco de gobernanza del Semestre Europeo (Unión Europea, 2021b). A ellas, se ha añadido, como novedad, el Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE (Unión Europea, 2020). Este mecanismo de condicionalidad es un instrumento que amplía la discrecionalidad de las instituciones de la UE para limitar los fondos a los Estados miembros cuyo Gobierno vulnere los intereses financieros de la UE y los principios del Estado de derecho (Schramm *et al.*, 2022). Como en el caso de los otros mecanismos, esta condicionalidad se ha decidido principalmente sin la participación de las autoridades subnacionales. Al igual que el mecanismo de condicionalidad macroeconómica, los beneficiarios de las políticas redistributivas –por ejemplo, las entidades subnacionales– están desvinculados de las condiciones establecidas (Tribunal de Justicia, 2021).

Participación

Con el objetivo de medir los cambios en la participación de los diferentes niveles de gobierno en la toma de decisiones hacia un mayor o menor rol de entidades subnacionales, se analizarán los mecanismos de gobernanza de la política de cohesión. Al principio del proceso de integración, la política regional consistía en asignar fondos del presupuesto de la UE a los Gobiernos nacionales. La Comisión Europea no tenía competencias para utilizar estos fondos, que eran controlados por los Estados miembros (Wallace, 1983). La creación del FEDER en 1975 marcó el compromiso inicial de la UE de reducir las disparidades regionales. Durante este período, la toma de decisiones estaba centralizada a nivel nacional. El Acta Única Europea (1986) amplió las competencias de la UE en materia de desarrollo regional, reconociendo la necesidad de un enfoque más integrado. El MFP 1988-1992 supuso una mayor implicación de la Comisión y de las autoridades subestatales en la toma de decisiones de la política de cohesión (Benz, 2000). Esta reforma se basó en un consenso general sobre el hecho de que la cohesión territorial solo podía abordarse eficazmente mediante la implicación de las entidades subestatales en la creación de estrategias de desarrollo regional a medida (Hooghe y Marks, 2001). En las siguientes décadas, la Comisión ha motivado a los Gobiernos subestatales para que aumenten su participación en la toma de decisiones en el diseño, la gestión y el seguimiento de una mayor parte de la financiación de la política de cohesión. Los procesos de descentralización en la toma de decisiones sobre la política se incluyeron incluso en las condiciones de adhesión de los países a la UE en las ampliaciones de 2004 y 2006 (Brenner, 2004). El principio básico

de la toma de decisiones conjuntas de la reforma del MFP 1988-1992 se mantuvo en el MFP 1993-1999 (Méndez y Bachtler, 2011) y el MFP 2000-2006 (Sutcliffe, 2000, p. 302). El principio de asociación se codificó por primera vez en el MFP 2014-2020, convirtiéndolo en un requisito legal, y se reforzó y clarificó en el MFP 2021-2027. Las sucesivas reformas de los tratados (Protocolo de Subsidiariedad del Tratado de Ámsterdam de 1997, Proyecto de Convención, Tratado de Lisboa) también han reafirmado la importancia del principio de asociación. No obstante, el MFP 1994-1999 amplió el número de las partes al incluir los interlocutores sociales, principalmente sindicatos y asociaciones industriales, en el diseño y la implementación de la política de cohesión (Thielemann, 2002, p. 48; Bache, 2008, pp. 239-240). El MFP 2000-2006 amplía la lista a «otros organismos competentes», principalmente organizaciones no gubernamentales del ámbito medioambiental (Unión Europea, 1999). En el MFP 2007-2013, el reglamento reconocía explícitamente el papel de las organizaciones de la sociedad civil en los acuerdos de asociación (Unión Europea, 2006; Batory y Cartwright, 2011). En el MFP 2014-2020 el principio de asociación se codificó en el Reglamento sobre disposiciones comunes, convirtiéndolo en un requisito legal para todos los fondos de cohesión y ampliándolo al sector privado (Unión Europea, 2013) y en el MFP 2021-2027 se mantuvo con un enfoque abierto y horizontal:

Los Estados miembros deben organizar y ejecutar una asociación global que conste, como mínimo, de los socios siguientes: las autoridades regionales, locales, urbanas y otras autoridades públicas; los interlocutores sociales y económicos; los organismos pertinentes que representen a la sociedad civil, como los interlocutores medioambientales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos responsables de promover la inclusión social, los derechos fundamentales, los derechos de las personas con discapacidad, la igualdad de género y la no discriminación; las organizaciones de investigación y universidades (Unión Europea, 2021a).

Por otro lado, la política de cohesión de la UE muestra una dinámica en la que las entidades subnacionales con competencias legislativas han perdido relevancia como principales beneficiarios y actores en la toma de decisiones (Marks, 1996; Bache, 2015; Jeffery y Peterson, 2020). A pesar de que la política de cohesión beneficia a todas las regiones de la UE, la mayor parte de los fondos se concentra en regiones «menos desarrolladas» (PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la UE). En períodos recientes, el número de estas regiones con competencias legislativas ha disminuido notablemente: de veintitrés en el MFP 2000-2006 a solo siete en el MFP 2014-2020. Aunque esta evolución refleja un resultado positivo de la política de cohesión, también destaca una tendencia de concentración de recursos en Estados miembros con baja puntuación en el Índice de Autoridad Regional (RAI).

Competencias

Para medir los cambios en las competencias hacia un mayor o menor nivel de las entidades subnacionales se analiza el reparto de competencias en los nuevos instrumentos de la política de cohesión. Como principales nuevos instrumentos en el MFP 1993-1999 se creó el Fondo de Cohesión y en el MFP 2007-2013 el Fondo Tecnológico; ambos no incorporaron ninguna decisión conjunta que incluyera a los Gobiernos subnacionales. Otros instrumentos, como la Garantía Juvenil en 2013 (Consejo UE, 2013), incluyeron la posibilidad de que los Gobiernos subnacionales pudieran ser consultados, como, por ejemplo, en la elaboración de los planes nacionales. Los recursos de estos instrumentos procedentes de la política de cohesión se transfirieron directamente a los Gobiernos de los Estados miembros beneficiarios que decidieron su distribución, lo que limitó el acceso de las entidades subestatales a la gobernanza de estos instrumentos (Kölling y Hernández-Moreno, 2023).

El reglamento MRR incluye la cohesión social y territorial entre sus distintos ámbitos de aplicación, pero está gestionado directamente por la Comisión Europea (Unión Europea, 2021b). El reglamento solo recomienda la inclusión de las autoridades locales y regionales en los procesos de consulta de forma voluntaria para la elaboración de los planes de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PNRR) (Civitaresse Matteucci, 2021). Como resultado, en la mayoría de los Estados miembros la elaboración de los PNRR se centralizó (Bokhorst y Corti, 2024, p. 15). Dos encuestas del CdR de los años 2022 y 2024 entre Gobiernos subnacionales muestran la escasa inclusión de los entes subestatales en la elaboración de esos planes nacionales. Nueve de cada once encuestados señalaron que el Gobierno nacional no tenía interés en incluir a los Gobiernos subestatales en la preparación, y solo una parte reducida de los Gobiernos subestatales

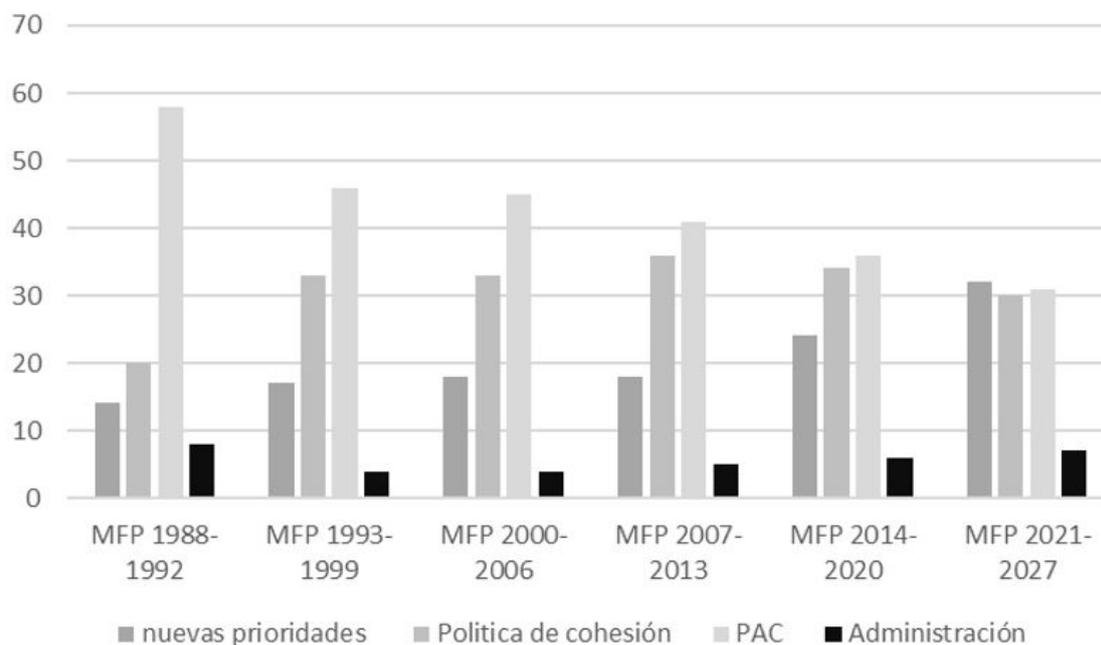
declaró tener un papel adecuado en la supervisión de la implementación de los PNRR (CdR, 2021, 2024). Incluso en Estados miembros federales o regionalizados, como Italia (Menegus, 2022), España (Murillo García y García Nicolás, 2022) y Alemania (Scheller y Körner, 2022), las autoridades subnacionales solo participaron de forma marginal o tardía en el desarrollo de los PNRR.

La centralización en la gobernanza del MRR se ve reforzada por el enfoque basado en el rendimiento (performance-based approach). Esto significa que la Comisión solo abona los importes a cada Estado miembro cuando haya alcanzado las reformas e inversiones incluidas en su PNRR. La comunicación entre la CE y los Gobiernos de los Estados miembros se realiza a través de un punto de contacto único nacional.

Recursos

La importancia de la política de cohesión ha aumentado desde el MFP 1988-1992 al MFP 2007-2013 a lo largo del proceso de integración, como demuestra el porcentaje del presupuesto de la UE dedicado a esta política. Desde el MFP 2007-2013 se observa una disminución del presupuesto asignado a la política de cohesión en relación con el gasto total de la UE. Paralelamente, las inversiones destinadas a nuevas prioridades, entre ellas las transiciones ecológica y digital, han aumentado. El MFP 2014-2020 marcó el inicio de una reducción del presupuesto global de la UE en comparación con el marco financiero anterior, una tendencia que se ha intensificado en el MFP 2021-2027. Tal como refleja el gráfico 1, en el MFP 2014-2020 el porcentaje del presupuesto de la UE dedicado a la política de cohesión se reduce en comparación con otras partidas presupuestarias. Esta tendencia se aprecia también en el MFP 2021-2027, mientras que el porcentaje del presupuesto de la UE dedicado a nuevas prioridades políticas continúa creciendo.

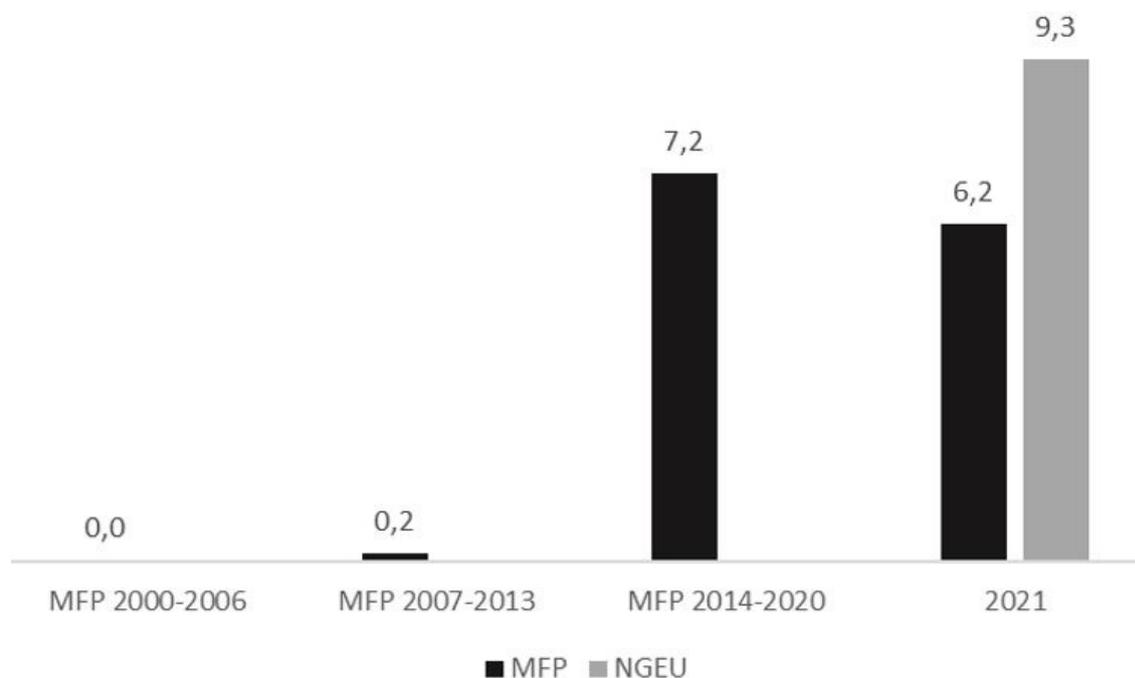
GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LAS PARTIDAS DE GASTOS DEL MFP 1988-1992 AL MFP 2021-2027 (EN PORCENTAJES, REDONDEADOS)



Fuente: elaboración propia, datos de la Comisión Europea (2022).

Según el CdR, aunque los objetivos de cohesión se reflejan ampliamente en la formulación de nuevos objetivos políticos, estos últimos tienen un impacto bajo en la dimensión territorial (CdR, 2021). Los recursos asignados con antelación en el gasto de la política de cohesión para estos objetivos –por ejemplo, objetivos climáticos– y la asignación de recursos para objetivos transversales reducen a este respecto los recursos decididos junto con los entes subestatales (véase gráfico 2).

GRÁFICO 2. PORCENTAJE DE RECURSOS ASIGNADOS CON ANTELACIÓN EN EL GASTO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN Y NGEU (PROMEDIO ANUAL)



Fuente: elaboración propia, datos Comisión Europea (2022).

4. DISCUSIÓN

La UE es un mecanismo institucional complejo que requiere reformas periódicas para hacer frente a las cambiantes necesidades. Las reformas del MFP incluyeron reformas redistributivas y reformas de las normas institucionales. En este sentido, todas las reformas han abarcado diferentes tipos de cambios en la dimensión institucional territorial y en la dimensión de gestión pública o gobernanza. Las reformas provocadas por NextGenerationEU y el MFP 2021-2027 no solo tienen efectos redistributivos en un marco temporal definido, sino que también tienen un impacto en la distribución de la autoridad y las competencias presupuestarias de la UE. Con ello, las reformas tienen un impacto en el reparto de competencias entre los principales actores de la política de cohesión de la UE, tanto en aquellas que se refieren a la participación en procesos de toma de decisiones sobre el diseño de políticas redistributivas como en la gestión de estas políticas y en la distribución de los recursos entre las políticas redistributivas. En este texto se han analizado los resultados de las seis reformas institucionales y territoriales del MFP desde 1988 y las reformas incluidas a través del programa NextGenerationEU, en concreto del MRR. Existe gran diversidad de reformas en cada MFP; por ello, el enfoque de este trabajo se ha centrado en las reformas institucionales territoriales de la política de cohesión. La dinámica de las reformas institucionales y territoriales de los MFP suscitaba la siguiente pregunta: ¿qué resultados han producido las reformas del MFP en términos institucionales territoriales? Se ha analizado la dinámica de las reformas institucionales territoriales en una dimensión temporal en los ámbitos de autoridad y competencias de los diferentes niveles de gobierno en la política de cohesión, su participación en la toma de decisiones, y la financiación de la política. Para medir los cambios en la autoridad hacia un mayor o menor rol de entidades subnacionales se analizaron las condicionalidades. La modificación de las competencias hacia un mayor o menor nivel de las entidades subnacionales se midió analizando el reparto de competencias en los nuevos instrumentos de la política de cohesión. Los cambios en la participación en las decisiones hacia un mayor o menor rol de entidades subnacionales se analizaron comprobando los mecanismos de gobernanza. Para determinar los cambios en los recursos en relación un mayor o menor rol de entidades subnacionales, se analizó la evolución de la política de cohesión de forma individual y en el contexto del total del MFP.

En cuanto a la autoridad, las transferencias condicionadas se utilizan ampliamente en los sistemas federales para abordar la tensión entre la provisión descentralizada de políticas y la equidad territorial, pero también se consideran a menudo como instrumentos para reducir la autonomía política de las unidades constitutivas (Schnabel y Dardanelli, 2023). Las condicionalidades presupuestarias de la UE no son nuevas, pero como se ha demostrado durante los últimos años, se han ido incrementando a través de diferentes reformas en los MFP. Las paulatinas reformas de los MFP reforzaron la tendencia hacia una centralización en la política de cohesión, ya que estas son negociadas en el contexto del MFP sin una intervención de los actores subestatales que son los principales beneficiarios de las políticas (Kölling, 2022). En concreto, el incremento de los mecanismos de condicionalidad temática redujo el poder discrecional de los Gobiernos subestatales en la toma de decisiones en la política de cohesión de la UE. Aunque los destinatarios de los recursos siguen siendo las entidades subnacionales, el enfoque temático comunitario muestra una tendencia hacia una integración funcional, donde las regiones deben desarrollar sus programas dentro de un marco más rígido, definido por objetivos comunes y supervisado centralmente. El Comité de las Regiones critica desde los años noventa la condicionalidad macroeconómica (CdR, 2012, 2018). Las autoridades regionales rechazaron la «doble sanción» porque no eran responsables de los déficits nacionales excesivos, pero podían ser penalizadas con una suspensión de la financiación (Jouen, 2015) y porque la condicionalidad daría lugar a incertidumbre con respecto a la financiación disponible para proyectos futuros (Verhelst, 2014). La condicionalidad macroeconómica y del Estado de derecho rompió así la interconexión directa entre las entidades responsables del cumplimiento de la condicionalidad, los Estados miembros, y los actores más afectados por las sanciones, las entidades subnacionales.

En cuanto a la participación, el MFP 1988-1992 marcó un aumento en la participación de la Comisión y de las autoridades subestatales en la toma de decisiones sobre la política de cohesión. Desde entonces, el principio de asociación en la gobernanza se ha ampliado progresivamente, involucrando a un número cada vez mayor y más diverso de beneficiarios en la formulación e implementación de esta política. Como resultado, se ha producido una reducción gradual en la exclusividad de los Gobiernos subestatales dentro de la gobernanza de la política de cohesión. Aunque este principio sigue siendo un pilar fundamental, su expansión horizontal hacia una amplia variedad de actores ha diluido en cierta medida su significado original, por lo que podemos constatar una reducción de la discrecionalidad para los entes subnacionales.

En lo que se refiera a las competencias, los principales nuevos instrumentos fueron creados dentro del MFP sin involucrar a los Gobiernos subnacionales en la toma de decisiones y los recursos de estos instrumentos, provenientes de la política de cohesión, fueron gestionados directamente por los Estados miembros, limitando la participación de las entidades subestatales en su gobernanza, esta tendencia se ve reforzada por el MRR.

En cuanto a los recursos, la importancia de la política de cohesión aumentó entre el MFP 1988-1992 y el MFP 2007-2013. Sin embargo, desde el MFP 2007-2013, su financiación ha disminuido en relación con el gasto total de la UE, mientras que las inversiones en nuevas prioridades han crecido. Aunque los objetivos de cohesión se incorporan en las nuevas prioridades políticas, su impacto territorial es limitado. Además, la preasignación de recursos a objetivos transversales, como los climáticos, reduce la capacidad de decisión de los entes subestatales sobre el gasto en cohesión.

5. CONCLUSIONES

El texto ha analizado las reformas institucionales territoriales en los MFP de la UE desde 1988, con un enfoque en la política de cohesión y los efectos del programa NextGenerationEU, en particular el MRR. Se han estudiado los cambios en la autoridad, competencias, participación de los Gobiernos subnacionales en la toma de decisiones y los recursos de la política. El texto partió de la siguiente hipótesis: *las reformas del MFP en la política de cohesión han promovido una dinámica institucional territorial que tiende hacia una mayor centralización en términos de autoridad y competencias, en detrimento de la discrecionalidad de los actores subnacionales*. Tras el análisis se puede corroborar una creciente definición de las prioridades y objetivos estratégicos a nivel supranacional, una participación cada vez más limitada en la toma de decisiones por parte de los actores subnacionales, además de una reducción acentuada de los recursos asignados por la Unión Europea en el marco de esta política. En este sentido, el análisis muestra una clara tendencia hacia una mayor centralización como resultado de las reformas institucionales territoriales de los MFP. Las reformas han restringido la autonomía y participación de las entidades subnacionales en la gestión e implementación de la política de cohesión.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista las sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aivazidou, E., Cunico, G. y Mollona, E. (2020). Beyond the EU structural funds' absorption rate: How do regions really perform? *Economies*, 8(3), artículo 55. <https://doi.org/10.3390/economies8030055>
- Ares Castro-Conde, C. (2020). Gobernanza multinivel en el marco de la Unión Europea. En B. Aldegue Cerdá y G. Pastor Albaladejo (dirs.), *Democracia, Gobierno y administración pública contemporánea* (pp. 124-143). Tecnos.
- Ares Castro-Conde, C. (2022). Capacidad administrativa e implementación de la política de cohesión de la UE. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (29), 52-71. <https://doi.org/10.24965/gapp.11061>
- Bache, I. (2008). *Europeanization and multilevel governance: Cohesion policy in the European Union and Britain*. Rowman & Littlefield.
- Bache, I. (2015). Cohesion policy: A new direction for new times? En H. Wallace, M. Pollack y A. Young (eds.), *Policy-making in the European Union* (pp. 243-262). Oxford University Press.
- Bachtler, J. y Mendez, C. (2020). Cohesion and the EU budget: Is conditionality undermining solidarity? En R. Coman, A. Crespy y V. A. Schmidt (eds.), *Governance and politics in the post-crisis European Union* (pp. 121-139). Cambridge University Press.
- Barca, F. (2009). *An agenda for a reformed cohesion policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* [independent report]. European Commission. https://migrant-integration.ec.europa.eu/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en
- Batory, A. y Cartwright, A. (2011). Re-visiting the partnership principle in cohesion policy: The role of civil society organizations in structural funds monitoring. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 49(4), 697-717. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02159.x>
- Beach, D. y Pedersen, R. B. (2019). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.
- Begg, I. (2005). Trapped in its own past: The EU budget in economic governance. *Spotlight Europe*, (1-5), 1-7.
- Benz, A. (2000). Two types of multi-level governance: Intergovernmental relations in German and EU regional policy. *Regional & Federal Studies*, 10(3), 21-44. <https://doi.org/10.1080/13597560008421130>
- Benz, A. y Colino, C. (2011). Constitutional change in federations – A framework for analysis. *Regional & Federal Studies*, 21(4-5), 381-406. <https://doi.org/10.1080/13597566.2011.578886>
- Bokhorst, D. y Corti, F. (2024). Governing Europe's recovery and resilience facility: Between discipline and discretion. *Government and Opposition*, 59(3), 718-734. <https://doi.org/10.1017/gov.2023.14>
- Bourdin, S., Moodie, J., Sánchez Gassen, N., Evers, D., Adobati, F., Amdaoud, M., Arcuri, G., Casti, E., Cottereau, V., Eva, M., Lőcsei, H., Iașu, C., Ibanescu, B.-C., Jean-Pierre, P., Hermet, F., Levratto, N., Löfving, L., Coll-Martinez, E., Psycharis, Y., Salenius, V. y Remete, Z. (2023). COVID-19 as a systemic shock: Curb or catalyst for proactive policies towards territorial cohesion? *Regional Studies*, 58(8), 1543-1556. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2242387>
- Brenner, N. (2004). *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press.
- Cipriani, G. (2014). *Financing the EU budget: Moving forward or backwards?* Rowman & Littlefield.
- Civitarese Matteucci, S. (2021). Un giro más hacia la centralización y la uniformidad. Gobernanza y reformas del sector público en el Plan de recuperación y resiliencia italiano. *Revista Catalana de Dret Públic*, (63), 21-38. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i63.2021.3723>
- Closa, C. y Hernández, G. (2025). Unravelling national governments' positions on EU rule of law enforcement: Structural, semi-structural and ideological factors. *Journal of European Public Policy*, 1-26. <https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2451365>
- Comisión Europea (2008). *Un plan europeo de recuperación económica*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52008DC0800>
- Comisión Europea (2017). *The value added of ex ante conditionalities in the European Structural and Investment Funds (ESI funds)*. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2017/the-value-added-of-ex-ante-conditionalities-in-the-european-structural-and-investment-funds-esi-funds
- Comisión Europea (2019). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. El Pacto Verde Europeo*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>
- Comisión Europea (2021). *Marco de rendimiento del presupuesto de la UE, en el marco financiero plurianual 2021-2027. Volumen I, Comunicación*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/958030>

- Comisión Europea (2022). *EU budget spending and revenue 2000-2021*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue_en
- Comisión Europea (2024). *Ninth report on economic, social and territorial cohesion*. Publication Office of the European Union. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en
- Comité Europeo de las Regiones - CDR (2009). *Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009IR0089>
- Comité Europeo de las Regiones - CDR (2012). *Opinion on the Proposal for a General Regulation on the Funds Covered by the Common Strategic Framework* [COR 2012/C 225/07]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=oj:JOC_2012_225_R_0058_01
- Comité Europeo de las Regiones – CDR (2018). *Opinion on Common Provisions Regulation*. https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode/common-provisions-regulation_en
- Comité Europeo de las Regiones - CDR (2021). *The involvement of municipalities, cities and regions in the preparation of the national Recovery and Resilience Plans: Results of the CoR-CEMR targeted consultation*. <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2021-00131-00-00-tcd-tra-en.docx/pdf>
- Comité Europeo de las Regiones - CDR (2024). *Implementation of the recovery and resilience facility at local and regional level: Results of the CoR-CEMR targeted consultation*. https://ccre-cemr.org/wp-content/uploads/2024/09/RRF_Implementation_consultation_2024.pdf
- Consejo de la Unión Europea (2013). Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:120:0001:0006:es:PDF>
- Delgado Rivero, F. J. (2021). Next Generation EU: Una panorámica y su dimensión regional en España. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, (50), 5-12. <https://investigacionesregionales.org/es/article/next-generation-eu-una-panoramica-y-su-dimension-regional-en-espana/>
- Dotti, N. F., Musiałkowska, I., de Gregorio Hurtado, S. y Walczyk, J. (eds.). (2024). *EU cohesion policy: A multidisciplinary approach*. Edward Elgar Publishing.
- Draghi, M. (2024). *The future of European competitiveness*. Comisión Europea. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en
- Dür, A. y Mateo, G. (2010). Bargaining power and negotiation tactics: The negotiations on the EU's financial perspective, 2007-13. *Journal of Common Market Studies*, 48(3), 557-578. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02064.x>
- Enderlein, H., Lindner, J., Calvo-Gonzales, O. y Ritter, R. (2006). The EU budget: How much scope for institutional reform? *Contributions to Economic Analysis*, (279), 129-159. [https://doi.org/10.1016/S0573-8555\(06\)79005-8](https://doi.org/10.1016/S0573-8555(06)79005-8)
- Heinemann, F. y Weiss, S. (2018). *The EU budget and common agricultural policy beyond 2020: Seven more years of money for nothing?* [Reflection Paper n.º 3]. Bertelsmann Stiftung. <https://doi.org/10.11586/2018052>
- Heinen, N. (2013). *Not quite fit for purpose: Conditionality under the EU's financial framework for 2014 to 2020* [working paper]. Deutsche Bank AG.
- Hooghe, L. (ed.). (1996). *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance*. Oxford Academic.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003). Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Hooghe, L. y Marks, G. (2010). Types of multi-level governance. En H. Enderlein, S. Wälti y M. Zürn (eds.), *Handbook on multi-level governance* (pp. 17-31). Edward Elgar Publishing.
- Jeffery, C. y Peterson, J. (2020). «Breakthrough» political science: Multi-level governance – Reconceptualising Europe's modernised polity. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 753-766. <https://doi.org/10.1177/1369148120959588>
- Jouen, M. (2015). *Les nouvelles régions françaises, vues d'Europe*. Institut Jacques Delors. <https://institutdelors.eu/publications/les-nouvelles-regions-francaises-vues-deurope/>
- Kölling, M. (2014). *Preferencias e instituciones en negociaciones presupuestarias. Un análisis comparativo de las negociaciones del Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea para el periodo 2014-2020*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Kölling, M. (2022). The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget. *Journal of Contemporary European Studies*, 1-14. <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2059654>
- Kölling, M. y Hernández-Moreno, J. (2023). The multiannual financial framework 2021-2027 and Next Generation EU: A turning point of EU multi-level governance? *Journal of Contemporary European Studies*, 32(2), 459-473. <https://doi.org/10.1080/14782804.2023.2241832>
- Laffan, B. (1998). The European Union: A distinctive model of internationalization. *Journal of European Public Policy*, 5(2), 235-253. <https://doi.org/10.1080/135017698343965>
- Laffan, B. (2000). The Agenda 2000 negotiations: La présidence coûte cher? *German Politics*, 9(3), 1-22. <https://doi.org/10.1080/09644000008404605>
- Laffan, B. y Lindner, J. (2015). The budget: Who gets what, when and how? En H. Wallace, M. A. Pollack, C. Roederer-Rynning y A. R. Young (eds.), *Policy-making in the European Union* (pp. 220-242). Oxford University Press.

- Marks, G. (1993). Structural policy and multilevel governance in the EC. En A. W. Cafruny y G. G. Rosenthal (eds.), *The state of the European Community* (pp. 391-410). Lynne Rienner Publishers.
- Marks, G. (1996). Exploring and explaining variation in EU cohesion policy. En L. Hooghe (ed.), *Cohesion policy and European integration: Building multilevel governance* (pp. 388-422). Oxford Academic.
- Marks, G. y Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. En I. Bache y M. Flinders (eds.), *Multi-level governance* (pp. 15-30). Oxford Academic.
- Méndez, C. (2011). The Lisbonization of EU cohesion policy: A successful case of experimentalist governance? *European Planning Studies*, 19(3), 519-537. <https://doi.org/10.1080/09654313.2011.548368>
- Méndez, C. y Bachtler, J. (2011). Administrative reform and unintended consequences: An assessment of the EU cohesion policy «audit explosion». *Journal of European Public Policy*, 18(5), 746-765. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.586802>
- Menegus, G. (2022). The Italian regionalism in the context of the Italian National Recovery and Resilience Plan. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (29), 38-51. <https://doi.org/10.24965/gapp.11049>
- Moravcsik, A. (2002). Reassessing legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 40(4), 603-624. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00390>
- Moreno, R. (2020). EU cohesion policy performance: Regional variation in the effectiveness of the management of the structural funds. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, (46), 27-50. <https://investigacionesregionales.org/en/article/eu-cohesion-policy-performance-regional-variation-in-the-effectiveness-of-the-management-of-the-structural-funds/>
- Murillo García, E. y García Nicolás, C. (2022). El plan de recuperación: claves, papel de las CC.AA. y algunos retos tras su puesta en marcha. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (30), 6-26. <https://doi.org/10.24965/gapp.11071>
- Pazos-Vidal, S. (2020). *Subsidiarity and EU multilevel governance: Actors, networks and agendas*. Routledge.
- Sacher, M. (2019). Macroeconomic conditionalities: Using the controversial link between EU cohesion policy and economic governance. *Journal of Contemporary European Research*, 15(2), 179-193. <https://doi.org/10.30950/jcer.v15i2.1005>
- Sapir, A., Wallace, H., Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Viñals, J., Buti, M., Nava, M. y Smith, P. M. (2004). *An agenda for a growing Europe: The Sapir report*. Oxford Academic.
- Scheller, H. y Körner, A. S. (2022). Federal challenges in the implementation of the EU's recovery and resilience facility in Germany. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (29), 23-37. <https://doi.org/10.24965/gapp.11056>
- Schnabel, J. y Dardanelli, P. (2023). Helping hand or centralizing tool? The politics of conditional grants in Australia, Canada, and the United States. *Governance*, 36(3), 865-885. <https://doi.org/10.1111/gove.12708>
- Schramm, L., Krotz, U. y De Witte, B. (2022). Building «Next Generation» after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan. *Journal of Common Market Studies*, 60(S1), 114-124. <https://doi.org/10.1111/jcms.13375>
- Sutcliffe, J. B. (2000). The 1999 reform of the structural fund regulations: Multi-level governance or renationalization? *Journal of European Public Policy*, 7(2), 290-309. <https://doi.org/10.1080/135017600343205>
- Thielemann, E. (2002). The price of Europeanization: Why European regional policy initiatives are a mixed blessing. *Regional & Federal Studies*, 12(1), 43-65. <https://doi.org/10.1080/714004719>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2021). *Conclusiones del abogado general M. Campos Sánchez-Bordona presentadas el 2 de diciembre de 2021. Asunto C-156/21, Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62021CC0156>
- Unión Europea (1999). *Council Regulation (EC) n.º 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds*. <http://data.europa.eu/eli/reg/1999/1260/oj>
- Unión Europea (2006). *Reglamento (CE) n.º 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) n.º 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional*. <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1828/oj>
- Unión Europea (2010). *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52010DC2020>
- Unión Europea (2013). *Disposiciones comunes para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (2014-2020). Reglamento n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER y FEMP*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:2602_5
- Unión Europea (2020). *Regulation 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget*. <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj>
- Unión Europea (2021a). *Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060>

- Unión Europea (2021b). *Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*. <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>
- Verhelst, S. (2014). Cohesion policy and sound economic governance: A loveless marriage. *The Polish Quarterly of International Affairs*, 23(3), 113-126.
- Viță, V. (2018). *Conditionalities in cohesion policy. Research for REGI Committee*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://data.europa.eu/doi/10.2861/186982>
- Wallace, W. (1983). Less than a federation, more than a regime: The community as a political system. En H. Wallace, W. Wallace y C. Webb (eds.), *Policy-making in the European Community* (pp. 43-80). John Wiley.