

Hugo Neves Pérez

Cohesion and territorial solidarity as a legal response to the crisis of multilateralism: the challenge of the European Union in the new international governance

DOI: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(39.1\)2026.ic-8](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(39.1)2026.ic-8)

Secção

Investigação Científica / Scientific Research^{*}

^{*} Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review* / The articles in this section have undergone a blind peer review process.

Cohesion and territorial solidarity as a legal response to the crisis of multilateralism: the challenge of the European Union in the new international governance

Cohesión y solidaridad territorial como respuesta jurídica a la crisis del multilateralismo: el desafío de la Unión Europea ante la nueva gobernanza internacional

Hugo NEVES PÉREZ¹

ABSTRACT: The article analyzes how cohesion and territorial solidarity have evolved from being merely programmatic principles to becoming core legal elements within the European integration process. It examines how these notions, fundamental to the balance and legitimacy of the European Union, have acquired strategic relevance in the face of the crisis of multilateralism, the erosion of global institutions, and the new challenges of international governance. Through a thorough historical and doctrinal analysis—from the Treaty of Rome, the Single European Act, and Maastricht, to the consolidation of territorial cohesion in Lisbon and the current legal and jurisprudential framework—the paper argues that cohesion is not merely a redistributive instrument but a constitutional principle that ensures institutional resilience and social stability. The research advocates for advancing its “juridification,” that is, its transformation into an enforceable right and a source of concrete obligations for both Member States and EU institutions. Moreover, it links cohesion with the EU’s foundational values and the defense of equality and solidarity across its territory, highlighting its importance in future governance and its role as a legal and political response to the current global and European crises.

KEYWORDS: territorial cohesion; solidarity; European Union; public law; multilevel governance; institutional resilience; crisis of multilateralism.

RESUMO: El artículo analiza cómo la cohesión y la solidaridad territorial han evolucionado de ser meros principios programáticos a convertirse en elementos jurídicos centrales dentro del proceso de integración europea. Se examina cómo estas nociones, fundamentales para el equilibrio y la legitimidad de la Unión Europea, adquieren una relevancia estratégica frente a la crisis del multilateralismo, la erosión de las instituciones globales y los nuevos retos de gobernanza internacional. A través de un exhaustivo recorrido histórico y doctrinal —desde el Tratado de Roma, el Acta Única Europea y Maastricht, hasta la consolidación de la cohesión territorial en Lisboa y el actual marco normativo y jurisprudencial—, el trabajo argumenta que la cohesión no es solo un instrumento redistributivo, sino un principio constitucional que garantiza resiliencia institucional y estabilidad social. La investigación defiende la necesidad de avanzar hacia su “juridificación”, es decir, su conversión en derecho exigible y fuente de obligaciones concretas para Estados e instituciones. Además, se vincula la cohesión con los valores fundacionales de la UE y la defensa de la igualdad y la solidaridad en todo el territorio, subrayando su importancia en la gobernanza futura y su papel como respuesta jurídica y política a la crisis global y europea.

PALAVRAS-CHAVE: Cohesión territorial; solidaridad; Unión Europea; derecho público;

¹ Investigador predoctoral FPI en el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Email: hugo.neves@der.uned.es. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-6839-8795>.

gobernanza multinivel; resiliencia institucional; crisis del multilateralismo.

1. Introducción

La cohesión territorial, social y económica constituye uno de los pilares fundamentales del proyecto de integración europea, su evolución refleja tanto el ideal político como la progresiva densidad del acervo comunitario. Lejos de ser una mera herramienta de reparto de fondos, el principio de cohesión es hoy una categoría central para comprender los desafíos existenciales de la Unión Europea (en adelante UE). Un principio que se mueve en un escenario plagado de tensiones: disparidades socioeconómicas y demográficas entre regiones periféricas y núcleos económicos consolidados; auge de movimientos populistas y nacionalistas; crisis globales, como la pandemia y la guerra en Ucrania... Eventos que han puesto a prueba el marco de solidaridad que se presupone que debe marcar las relaciones existentes entre los Estados miembros.

La evolución de la política de cohesión ha respondido a crisis e hitos tan importantes como: las ampliaciones al sur y al este, las transiciones postindustriales, la emergencia medioambiental, las crisis migratorias o los desafíos derivados de nuevas disrupciones tecnológicas y del mercado laboral. En ese sentido, hay que destacar que el esquema de financiación para el marco 2021–2027, que cuenta con más de 320.000 millones de euros solo para el “objetivo de inversión en crecimiento y empleo”, es un ejemplo palpable de la dimensión estructural de esa apuesta solidaria. Sin embargo, sería superficial identificar únicamente la cohesión con la mera distribución de recursos.

La cohesión es tanto un fin como un medio. Es un fin porque la integración europea pierde sentido sin la garantía de que ninguna región ni grupo social quede relegado a la marginalidad estructural. Pero es también un medio porque sin cohesión es imposible asegurar la estabilidad de los mercados, la igualdad de oportunidades, la tutela de los derechos sociales básicos y una gobernanza democrática, capaz de resistir las turbulencias políticas y geopolíticas. Por ello, la experiencia de los últimos años —ya sea ante el desplome de regiones industriales tradicionales, la despoblación rural, la urbanización extrema o el reto de la transición verde y digital— indica cómo la cohesión es el pegamento que mantiene unidos los espacios sociales y territoriales de la Unión, dotando de resiliencia a las instituciones y de sentido práctico a la ciudadanía europea.

El verdadero desafío, sin embargo, se sitúa en el terreno de lo jurídico. ¿Es la cohesión, tal como ahora figura en los Tratados y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (en adelante CDFUE), un principio meramente programático, condicionado al arbitrio político de los Estados y de las instituciones? ¿O puede concebirse como un derecho, al menos colectivo e incluso individual, susceptible de protección jurisdiccional? La respuesta a estos interrogantes no es únicamente de teoría constitucional, pues la propia materialización de la cohesión tiene consecuencias tangibles sobre la legitimidad de la integración, la competitividad global, la estabilidad ante crisis imprevistas o incluso la gestión de riesgos emergentes como la securitización del desarrollo regional y la respuesta a catástrofes naturales y humanas.

Por todo ello, esta investigación parte de la convicción de que la coyuntura actual obliga a repensar el estatuto jurídico de la cohesión y la solidaridad territorial. Más allá de las legítimas prerrogativas de los Estados y la discrecionalidad presupuestaria de las instituciones europeas, parece que emerge una doctrina en la que la cohesión actúa como un auténtico “parámetro de constitucionalidad” y exigencia insoslayable para la sostenibilidad institucional y democrática del proyecto europeo.

2. Revisión de la literatura

La literatura sobre la cohesión en la UE evidencia un proceso de evolución y densificación conceptual en torno a este principio, desde los orígenes del proyecto comunitario hasta su consolidación en el marco jurídico actual.

2.1. Origen y conceptualización de los principios: cohesión y solidaridad

La literatura sobre la cohesión en la UE evidencia un proceso de densificación conceptual, transitando desde una declaración política inicial hacia un mandato constitucional complejo. Si bien el Tratado de Roma (1957) ya incorporaba la solidaridad como objetivo fundacional, no fue hasta el Acta Única Europea (1986) y el Tratado de Maastricht (1992) cuando la cohesión adquirió estatus de pilar comunitario explícito. En este estadio evolutivo, resulta crucial la distinción conceptual jurídica: mientras la cohesión opera como un instrumento redistributivo específico para reducir disparidades territoriales (Arts. 174–178 TFUE), la solidaridad constituye un valor fundacional transversal (Art. 2 TUE) con un alcance político mucho más amplio y

abstracto². Es decir, y tal como argumenta Küçük, este periodo marca el inicio de una transformación de la solidaridad desde una mera declaración política hacia un principio jurídico con fundamento (aunque, realmente, su exigibilidad jurídica sigue siendo objeto del debate académico)³.

El punto de inflexión normativo llega con el Tratado de Lisboa, que consagra la “cohesión territorial” como tercera dimensión junto a la económica y social, obligando a los Estados y a la Unión a promover un “desarrollo armonioso” y prestar atención prioritaria a las regiones con desventajas graves y permanentes⁴. Sin embargo, la doctrina reciente advierte que esta consolidación formal en los Tratados contrasta con una dilución material de su mandato igualitario. Como argumenta Díez Sánchez, la arquitectura normativa de los fondos ha sufrido cambios sutiles que, bajo la apariencia de flexibilidad, han debilitado la especificidad territorial en favor de objetivos macroeconómicos generales⁵.

Esta tensión se ha exacerbado con la respuesta a las crisis recientes. La interpretación del artículo 175(3) TFUE como base jurídica para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RRF) ha generado un intenso debate académico. Por ejemplo, Leino–Sandberg⁶ califican este movimiento como una “reconversión de la cohesión en un poder de gasto general de la UE” (*repurposing cohesion*). Advierten que utilizar la base jurídica de la cohesión para fines de recuperación general, sobre todo sin la aplicación del enfoque específico de reducción de disparidades regionales, no solo socava su función original de apoyo a la periferia, sino que plantea serias dudas sobre la legitimidad democrática al eludir una reforma formal de los Tratados mediante reinterpretaciones institucionales⁷.

Paralelamente, la vinculación entre cohesión y valores fundamentales ha entrado en una nueva fase con el Reglamento de Condicionalidad del Estado de Derecho. Se produce aquí una paradoja jurídica señalada por Marique (2024): el TJUE, en sus

² Sánchez de Gómez, L. Evolución histórica de la cohesión económica y social en la Unión Europea. *Revista de Estudios Empresariales. Segunda época*, núm. 2, 2011, pp. 5–22.

³ Küçük, E. (2024). Solidarity in the EU: What is in a name? *Nordic Journal of European Law*, 1(1), 1–22. <https://doi.org/10.36969/njel.v6i2.25409>.

⁴ Schiek, D., Liebert, U., & Schneider, H. (2012). *European Economic and Social Constitutionalism after the Treaty of Lisbon*. Cambridge University Press.

⁵ Díez Sánchez, L. (2025). Why cohesion policy is not about cohesion. *Common Market Law Review*, 62(1), 13–48. Disponible en: <https://doi.org/10.54648/cola2025002>.

⁶ Leino–Sandberg, P. (2023). How cohesion became the EU's vehicle for economic policy. *Verfassungsblog*, 8(14). <https://doi.org/10.17176/20230814-104247-0>.

⁷ Garrido, R.; Mancha, T.; Cuadrado, J. R. La política regional y de cohesión en la Unión Europea. *Investigaciones Regionales*, núm. 10, 2007, pp. 240–251.

sentencias sobre condicionalidad, utiliza el principio de solidaridad para justificar la *suspensión* de fondos de cohesión⁸. El Tribunal establece que el presupuesto de la Unión es el instrumento principal para dar “efecto práctico” a la solidaridad, y que esta presupone una confianza mutua en el respeto al Estado de Derecho. Así, la cohesión deja de ser solo una política de desarrollo para convertirse en una palanca de protección constitucional: la solidaridad financiera no es incondicional, sino que exige lealtad a los valores del Artículo 2 TUE⁹.

2.2. Las tres dimensiones de la cohesión: económica, social y territorial

La política de cohesión de la UE no es un bloque monolítico, sino que se articula en torno a tres dimensiones interconectadas —económica, social y territorial— que reflejan la complejidad de reducir las disparidades en un sistema de gobernanza multinivel. Como señalan Dotti *et al.*¹⁰, la evolución de esta política ha transitado desde un mecanismo compensatorio de transferencias financieras hacia un enfoque integrado basado en el territorio (*place-based approach*), diseñado para desbloquear el potencial endógeno de desarrollo local. Esta arquitectura tridimensional responde a mandatos jurídicos diferenciados que buscan garantizar que la integración de mercado no derive en fracturas estructurales permanentes.

La dimensión económica se centra en la convergencia productiva y la competitividad regional. Su principal instrumento, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (en adelante FEDER), canaliza la inversión hacia la innovación, el apoyo a las PYMES y la transición digital, buscando una “Europa más inteligente”. Sin embargo, la gobernanza de esta dimensión ha generado tensiones doctrinales significativas¹¹. Su creciente vinculación con el Semestre Europeo —el instrumento de coordinación macroeconómica de la UE— implica que la inversión regional queda supeditada a las recomendaciones específicas por país (CSRs). Autores como Bachtler y Mendez advierten que esta subordinación a la disciplina fiscal (especialmente a través de las condicionalidades macroeconómicas) puede desvirtuar

⁸ Marique, Y. (2024). Budget conditionality judgments: A virtuous circle of solidarity to overcome moral hazard? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 31(6), 623–648. <https://doi.org/10.1177/1023263X251314450>.

⁹ Kölling, M. El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE: ¿vía libre tras la sentencia? *Real Instituto Elcano*. Disponible en: <https://bit.ly/4oBDV9R>. [Consulta: 20 de octubre de 2025].

¹⁰ Dotti, N.F., Musiałkowska, I., De Gregorio Hurtado, S., & Walczyk, J. (2024). *EU Cohesion Policy: A Multidisciplinary Approach*. Edward Elgar Publishing.

¹¹ Díez Sánchez, L. (2025). *Op. Cit.*, 16–25.

la lógica redistributiva, convirtiendo a la cohesión en un brazo ejecutor de la austeridad más que del desarrollo territorial¹².

La dimensión social, articulada principalmente a través del Fondo Social Europeo Plus (en adelante FSE+), invierte en el capital humano y constituye la herramienta financiera clave para implementar el Pilar Europeo de Derechos Sociales¹³. Esta dimensión, que fusiona antiguos instrumentos como la Iniciativa de Empleo Juvenil, ha adquirido un carácter de urgencia tras la pandemia y las crisis inflacionarias recientes. Su función es asegurar que la convergencia macroeconómica vaya acompañada de inclusión social efectiva, abordando el desempleo, la pobreza y la capacitación laboral¹⁴. Desde una perspectiva jurídica, la gestión compartida de estos fondos refleja una aplicación práctica del principio de subsidiariedad, reconociendo que las políticas de empleo e inclusión requieren una adaptación flexible a los contextos regionales específicos¹⁵.

La dimensión territorial, consolidada explícitamente en el Tratado de Lisboa (Arts. 174–178 TFUE), representa la manifestación más concreta de la solidaridad interterritorial. El artículo 174 TFUE impone una obligación jurídica de prestar atención especial a territorios con desventajas geográficas o demográficas graves y permanentes, tales como las regiones insulares, transfronterizas, de montaña o escasamente pobladas¹⁶. Esta dimensión se ha robustecido con nuevos instrumentos como el Fondo de Transición Justa (FTJ), diseñado específicamente para mitigar el impacto socioeconómico en las regiones dependientes de combustibles fósiles obligadas a una transformación radical por el Pacto Verde Europeo¹⁷. Asimismo, mecanismos como *Interreg* fomentan la cooperación transfronteriza y transnacional, vital para coser las cicatrices fronterizas del mercado único.

¹² Bachtler, J., & Mendez, C. (2020). Cohesion and the EU's budget: Is conditionality undermining solidarity? En Coman, R., Crespy, A. & Schmidt, V.A. (Eds.), *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*, 121–139. Cambridge University Press.

¹³ Comisión Europea. (2025a). *European Pillar of Social Rights Action Plan*. Disponible en: <https://bit.ly/48F6ajb>. [Consulta: 21 de octubre de 2025].

¹⁴ Parlamento Europeo. (2025a). *El Fondo Social Europeo Plus*. Disponible en: <https://bit.ly/4nl6ze6>. [Consulta: 20 de octubre de 2025].

¹⁵ Moloney, D., & Benedetto, G. (2025). Exploring the EU's response to the COVID-19 and Rule of Law crises through functional spill-over. *West European Politics*, 1–31. <https://doi.org/10.1080/01402382.2025.2518876>.

¹⁶ Parlamento Europeo. (2025b). *Cooperación territorial europea*. Disponible en: <https://bit.ly/474NXdD>. [Consulta: 23 de octubre de 2025].

¹⁷ Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2020). *Fondo de transición justa UE*. Disponible en: <https://www.transicionjusta.gob.es/es/la-transicion-justa/fondo-de-transicion-justa-ue.html>. [Consulta: 23 de octubre de 2025].

No obstante, la interacción entre estas tres dimensiones plantea hoy un desafío crítico para la naturaleza jurídica de la cohesión. La literatura académica reciente identifica una tensión entre especialización y flexibilización. Como argumenta Díez Sánchez, la ampliación progresiva de los objetivos de la política de cohesión corre el riesgo de diluir su especificidad territorial¹⁸. Se observa una tendencia a instrumentalizar la cohesión como un “fondo de maniobra” para financiar prioridades estratégicas de la UE ajenas al desarrollo regional clásico, tales como la defensa, la movilidad militar o la autonomía estratégica industrial¹⁹. Este fenómeno, exacerbado por las crisis geopolíticas, plantea la duda de si la cohesión sigue siendo un instrumento de solidaridad territorial o si se está transformando en una herramienta de financiación genérica al servicio de la *Realpolitik* europea.

2.3. Conexión con los valores fundacionales de la UE y la Carta de Derechos Fundamentales

La incorporación de la cohesión territorial al acervo comunitario de la UE no puede entenderse sin analizar su estrecha relación con los valores fundacionales proclamados en los Tratados y la progresiva constitucionalización de la integración europea, especialmente a partir de la entrada en vigor de la CDFUE. Desde sus primeras etapas, la cohesión (en sus expresiones económica, social y, más recientemente, territorial) está indisolublemente unida a la vocación integradora, de igualdad y solidaridad, que sustenta el proyecto europeo, y que se concreta en el empeño de crear un espacio sin fracturas estructurales ni exclusiones, anclado en los principios de dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos; pilares expresamente reconocidos en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE)²⁰.

Estos valores constituyen el marco axiológico sobre el que, por un lado, descansa la legitimidad comunitaria y, por otro lado, se rige la actuación tanto de las instituciones como de los Estados miembros con respecto a todas las políticas de la Unión. La cohesión opera como principio funcional que da efectividad concreta a la igualdad en el acceso a los derechos, la no discriminación y la solidaridad efectiva,

¹⁸ Díez Sánchez, L. (2025). *Op. Cit.*, 19–27.

¹⁹ Comisión Europea. (2025b). *Una política de cohesión modernizada para impulsar las prioridades estratégicas de la UE*. Disponible en: <https://bit.ly/48IBKN1>. [Consulta: 23 de octubre de 2025].

²⁰ Véase el Tratado de la Unión Europea (versión consolidada). *DOUE* C202, 7 de junio de 2016, pp. 13-46.

evitando la configuración de una Europa a distintas velocidades o con territorios estructuralmente marginados.

Además, la entrada en vigor de la CDFUE (en el 2009) refuerza esta conexión. Aunque la cohesión no aparece como derecho subjetivo explícito en la Carta, se halla implícita en varios derechos y principios: el derecho a la igualdad (art. 20), la prohibición de discriminación (art. 21), la igualdad entre hombres y mujeres (art. 23), el acceso a los servicios de interés económico general (art. 36) y la solidaridad (art. 34, relativo a la seguridad social y la asistencia social; art. 35, relativo a la protección de la salud). Incluso la referencia a la diversidad cultural, religiosa y lingüística (art. 22) puede conectarse con el deber de cohesión, en tanto exige no solo tolerancia, sino también mecanismos que eviten la marginalización de regiones o colectivos minoritarios²¹.

Es especialmente relevante el artículo 36 de la Carta, ya que establece lo siguiente: “la Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general según lo dispuesto en las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con los Tratados, a fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión”. Por lo cual, esta disposición reconoce que la cohesión social y territorial es una meta vinculante, a la que deben supeditarse las políticas sectoriales para garantizar la efectividad real de los derechos reconocidos²².

3. Metodología

La metodología de este trabajo se sustenta en un enfoque jurídico-dogmático, complementado con el análisis sistemático de la evolución legislativa y jurisprudencial en torno al principio de cohesión en la UE. El objetivo primordial es ofrecer una visión integral, fundamentada y comparada, que permita esclarecer si la cohesión y la solidaridad territorial pueden ser entendidas y exigidas como verdaderos derechos jurídicos, y no solo como principios programáticos de política regional.

3.1. Análisis de los Tratados, la CDFUE y la legislación derivada

La base jurídica del principio de cohesión, en el Derecho de la Unión Europea

²¹ Alonso García, R.; Sarmiento, D. *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: explicaciones, concordancias, jurisprudencia*. Madrid: Civitas, 2006, pp. 101-109. ISBN: 9788447026715.

²² *Ibidem*, pp. 200–330.

(en adelante DUE), se asienta en los Tratados constitutivos y en la legislación derivada que desarrolla, concreta y operativiza dicho principio a través de instrumentos normativos y financieros de amplio alcance. Desde el Tratado de Roma de 1957, en el que ya se preveían mecanismos de solidaridad mediante la creación de fondos como el FSE y el FEOGA, la preocupación por el desarrollo equitativo y la integración regional estuvo presente, aunque relegada, en los textos fundacionales²³. En ese sentido, el objetivo era evitar que las amplias disparidades estructurales entre los Estados actuaran como freno para la construcción de un mercado común funcional.

Sin embargo, el Acta Única Europea de 1986 marcará un hito al reconocer la cohesión económica y social como competencia comunitaria, dotando de fundamento jurídico a la política regional y permitiendo la creación de nuevos instrumentos adaptados a la diversidad europea. Posteriormente, el Tratado de Maastricht (1992) consagró la cohesión como objetivo prioritario y la incorporó al texto de los Tratados (junto con el Fondo de Cohesión, ya que es el instrumento que permite a los Estados miembros afrontar los desafíos estructurales). Finalmente, y siguiendo esta cronología, el Tratado de Lisboa consolidó la cohesión territorial como componente inseparable, estableciéndola en los artículos 174–178 TFUE como meta transversal para la UE y sus Estados miembros, con especial atención a las regiones menos favorecidas, y obligando a incorporar la cohesión en todas las políticas comunitarias, incluido el mercado interior²⁴.

Por lo tanto, la política de cohesión constituye un ámbito de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros, tal como se recoge en el artículo 4.2.c del TFUE, lo que significa que tanto la Unión como los Estados pueden legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en este ámbito (aunque, no hay que olvidar, que los Estados miembros solo pueden ejercer su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla). Esta categorización como competencia compartida tiene consecuencias jurídicas fundamentales, ya que a diferencia de las competencias exclusivas de la Unión, como la Política Comercial Común o la Unión Aduanera en las que los Estados miembros carecen de capacidad de acción una vez que la UE ha legislado, las competencias compartidas permiten una coexistencia de intervenciones, tanto de la Unión como de

²³ Parlamento Europeo (2025c). *La cohesión económica, social y territorial*. Disponible en: <https://bit.ly/47DPS96>. [Consulta: 28 de agosto de 2025].

²⁴ *Idem*.

los Estados miembros, sujeta a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad²⁵. En este contexto, el Tribunal de Justicia (a partir del asunto C-376/98, *Alemania contra Parlamento y Consejo* de 5 del 2000), señala que la definición del artículo 2.2 TFUE debe interpretarse en correlación con el alcance material de las normas de la Unión. Es decir, la preeminencia de la legislación de la UE solo surge “en la medida en que se promulgan normas comunitarias para la consecución de los objetivos del Tratado”, lo que significa que no existe una preeminencia automática y total, sino una evaluación que se aplica caso por caso según el ámbito que se esté tratando.

El ejercicio de esta competencia compartida en materia de cohesión está dirigido por el principio de subsidiariedad, consagrado en el artículo 5.3 TUE, que establece tres condiciones acumulativas para que la intervención de la Unión esté justificada: 1) el ámbito de que se trate no debe corresponder a la competencia exclusiva de la Unión (es decir, debe tratarse de competencia no exclusiva); 2) los objetivos de la acción propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ya sea a nivel central, regional o local (aquí es donde entraría el criterio de necesidad); y 3) la acción puede, debido a su dimensión o efectos, llevarse (de forma más eficiente) a escala de la Unión (es decir, criterio de valor añadido)²⁶. Un principio, el de subsidiariedad, que se aplica únicamente a ámbitos en los que la competencia es compartida entre la Unión y los Estados miembros, por lo que su objetivo no es limitar las competencias de la UE en función de la situación de cualquier Estado miembro, sino únicamente exigir que la acción propuesta pueda llegar a tener mejores resultados en un marco de análisis supranacional.

Complementariamente, el principio de proporcionalidad, consagrado en el artículo 5.4 TUE, establece que el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Mientras que el principio de subsidiariedad regula la idoneidad de la intervención de la UE, el principio de proporcionalidad regula el “cómo” de dicha intervención (es decir, cuál es el alcance e intensidad apropiado de la acción de la UE). Es decir, las instituciones de la UE deben demostrar no solo que su intervención en materia de cohesión aporta valor añadido respecto de la acción de los Estados miembros, sino también que los

²⁵ Lindseth, P.L. & Leino-Sandberg, P. (2024). Crisis, Reinterpretation, and the Rule of Law: Repurposing “Cohesion” as a General EU Spending Power. *Helsinki Legal Studies Research Paper*, 84, 1–23. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4738818>.

²⁶ Comisión Europea. (2016). *Mecanismo de control de la subsidiariedad*. Disponible en: <https://bit.ly/4nYfMdw>.

instrumentos elegidos (reglamentos, directivas, decisiones, fondos estructurales, condicionalidades...) son los menos restrictivos posibles para alcanzar los objetivos establecidos.

Por otro lado, y centrando el análisis en la legislación derivada, hay que destacar los reglamentos sobre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. En primer lugar, el Reglamento (UE) 1303/2013 estableció disposiciones comunes sobre la asignación, programación y gestión de los fondos dirigidos a cohesión para el periodo 2014–2020, articulando principios generales, criterios de elegibilidad, mecanismos de control y exigencias de evaluación para garantizar la transparencia, eficiencia y orientación estratégica de los recursos comunitarios. Para el ciclo 2021–2027, el Reglamento (UE) 2021/1060 establece las normas generales que rigen el FEDER, el FSE+, el Fondo de Cohesión, FTJ y el FEADER; todo ello con el objetivo de promover la convergencia, la competitividad, la inclusión social y el desarrollo territorial equilibrado. Este marco regulatorio refleja la complejidad de coordinar múltiples instrumentos financieros con gobernanza multinivel, involucrando no solo a las instituciones europeas y los gobiernos nacionales, sino también a autoridades regionales y locales mediante el principio de asociación y gobernanza multinivel.

Finalmente, la dimensión constitucional de la cohesión debe analizarse a la luz de la CDFUE, cuyo ámbito de aplicación se define en el artículo 51. Este precepto establece que la Carta se dirige a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad. Esta limitación es crucial, pues implica que la Carta no extiende las competencias de la Unión ni modifica las definidas en los Tratados. El Tribunal de Justicia ha interpretado este ámbito de manera amplia pero exigente, requiriendo un "grado de conexión" suficiente entre la medida nacional y el Derecho de la UE para activar su aplicación.

En materia de cohesión, destacan varios artículos, aunque es vital subrayar que la cohesión no genera por sí misma derechos subjetivos directos. El artículo 34 reconoce el derecho a prestaciones de seguridad y asistencia social, pero siempre "de conformidad con las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones nacionales". Jurídicamente, esto significa que no se crea un derecho autónomo a recibir dichas prestaciones, sino que se obliga a la Unión a respetar los sistemas de protección ya existentes en los Estados miembros al formular sus

políticas²⁷.

Por su parte, el artículo 35 sobre asistencia sanitaria garantiza el derecho de acceso a la prevención y atención según las condiciones nacionales, e impone la obligación transversal de integrar un alto nivel de protección de la salud en todas las políticas de la Unión. Basado en el artículo 168 TFUE, este precepto no confiere un derecho subjetivo a servicios sanitarios específicos, ya que la organización de estos sistemas permanece bajo la competencia estatal, pero asegura que la política de cohesión incorpore la dimensión sanitaria como principio rector.

En definitiva, y tal como sostienen Lindseth y Leino-Sandberg, la cohesión es esencialmente un objetivo político que orienta la integración europea, combinando flexibilidad y vulnerabilidad frente a reinterpretaciones que puedan afectar a su naturaleza igualitaria²⁸.

3.2. Cohesión y solidaridad en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

El TJUE ha desempeñado un papel determinante en la configuración y desarrollo efectivo del principio de cohesión y solidaridad en el marco jurídico comunitario. A través de una jurisprudencia progresiva, el Tribunal ha transformado estos principios desde declaraciones programáticas en mandatos operativos con implicaciones jurídicas concretas para las instituciones de la Unión y los Estados miembros. La función del TJUE trasciende la mera interpretación literal de los Tratados, operando como garante de que los objetivos de reducción de desigualdades y articulación solidaria entre regiones, establecidos en los artículos 174 a 178 TFUE, no permanezcan como aspiraciones retóricas sino que se traduzcan en obligaciones exigibles. La jurisprudencia del TJUE ha ido perfilando de manera sistemática la fuerza vinculante, la interpretación y el alcance operativo de los principios de cohesión y solidaridad, especialmente a través de sentencias emblemáticas que han sentado doctrina respecto al papel constitucional de estos principios en el derecho de la integración europea²⁹.

²⁷ Farinós-Dasí, J. (2021). Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 53(208), 583–594. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.17.2>.

²⁸ Lindseth, P.L. & Leino-Sandberg, P. (2024). Crisis, Reinterpretation, and the Rule of Law: Repurposing “Cohesion” as a General EU Spending Power. *Helsinki Legal Studies Research Paper*, 84, 3–10. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4738818>.

²⁹ López Escudero, M. Primacía del derecho de la Unión Europea y sus límites en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 64, 2019, pp. 787–825.

3.2.1. Sentencia *España c. Consejo* (C-260/89, 1991): La cohesión como elemento fundamental de la integración

El punto de partida doctrinal se sitúa en la sentencia del caso *España c. Consejo* (C-260/89). En este litigio, España impugnó el reparto de los Fondos Estructurales argumentando que la asignación no respetaba el mandato de reducción de disparidades. Aunque el Tribunal desestimó la pretensión de una cuota financiera específica, estableció dos proposiciones fundamentales que elevaron el estatus de la cohesión .

En primer lugar, el TJUE declaró que la cohesión económica y social constituye “un elemento fundamental del proceso de integración”, superando su concepción como política sectorial para situarla como un pilar constitucional del ordenamiento comunitario. En segundo lugar, y de forma crucial para la gobernanza actual, estableció que el objetivo de cohesión debe tenerse en cuenta en el ejercicio de *todas* las competencias de la Unión (principio de transversalidad) . No obstante, el fallo introdujo un matiz de realismo jurídico que perdura hasta hoy: las instituciones disponen de una “amplia facultad de apreciación” en la asignación de recursos, lo que significa que la justiciabilidad de la cohesión se limita al control de errores manifiestos o desviaciones de poder, sin generar un derecho subjetivo automático a recibir fondos específicos.

3.2.2. Sentencia *Parlamento c. Consejo* (C-166/07, 2009): Los límites del artículo 175(3) TFUE

Una vez consolidado el principio, el TJUE tuvo que delimitar su alcance material en el asunto C-166/07. La controversia giraba en torno a la interpretación del actual artículo 175(3) TFUE (la “cláusula de flexibilidad”), invocada para financiar el Fondo Internacional para Irlanda. El Parlamento argumentaba que esta base jurídica no podía usarse para objetivos políticos generales .

El Tribunal adoptó una interpretación restrictiva que hoy cobra renovada vigencia. Dictaminó que el artículo 175(3) no es una carta blanca para cualquier intervención económica, sino que exige que las medidas adoptadas sean “acciones específicas” destinadas a corregir desequilibrios regionales concretos, tal como define el artículo 174 TFUE . Esta doctrina es central en el debate actual sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RRF). Autores como Lindseth señalan que el uso

actual del artículo 175(3) para financiar el RRF —un instrumento de estabilización macroeconómica general sin un vínculo estricto con las disparidades regionales— podría contradecir el criterio de “especificidad” establecido en 2009, sugiriendo una mutación constitucional encubierta de las competencias de la UE bajo la presión de la crisis³⁰.

3.2.3. Sentencias sobre condicionalidad presupuestaria: *Hungría c. Parlamento y Consejo* (C–156/21) y *Polonia c. Parlamento y Consejo* (C–157/21, 2022)

Finalmente, la evolución más reciente y significativa se produce con las sentencias C–156/21 y C–157/21, relativas al régimen de condicionalidad del Estado de Derecho. En estos fallos, el TJUE redefinió la naturaleza de la solidaridad financiera, vinculándola indisolublemente a los valores del artículo 2 TUE .

Frente a los argumentos de Hungría y Polonia, que veían en la suspensión de fondos una violación de la solidaridad, el Tribunal razonó que el presupuesto de la Unión es “uno de los principales instrumentos para dar efecto práctico al principio de solidaridad”. Sin embargo, estableció una premisa revolucionaria: la solidaridad no es incondicional, sino que se basa en la “confianza mutua” de que todos los Estados respetan las reglas del juego democrático. El Tribunal concluyó que existe un vínculo directo entre el respeto al Estado de Derecho y la sana gestión financiera; por tanto, suspender los fondos de cohesión a un Estado que viola estos principios no es insolidario, sino una medida necesaria para proteger la integridad del presupuesto común. De este modo, la cohesión ha pasado de ser un mero mecanismo de redistribución a convertirse en una herramienta de defensa constitucional de los valores europeos.

Por lo cual, y tal como advierte Pech, persiste el desafío de garantizar que la aplicación práctica del régimen de condicionalidad sea coherente, oportuna y no vinculada a fines políticos ajenos a su principal finalidad: la protección del presupuesto³¹.

³⁰ Lindseth & Leino-Sandberg. (2024). *Op. Cit.*, 3–10.

³¹ Pech, L. (2022). No More Excuses: The Court of Justice greenlights the rule of law conditionality mechanism. *Verfassungsblog*. Disponible en: <https://verfassungsblog.de/no-more-excuses/>. [Consulta 24 de octubre de 2025].

3.2.4. Límites de la justiciabilidad y protección jurídica

La justiciabilidad del principio de cohesión en el ordenamiento jurídico de la UE se enfrenta a tensiones estructurales que limitan su protección efectiva ante los tribunales. El primer gran obstáculo reside en la naturaleza esencialmente programática de los mandatos recogidos en los artículos 174 a 178 del TFUE. Aunque estos preceptos obligan a reducir las disparidades regionales, su formulación amplia y finalista otorga a las instituciones europeas y a los Estados miembros un considerable margen de discrecionalidad política. Esta configuración impide que la cohesión se invoque como un derecho subjetivo directo (*subjective right*) por parte de regiones o particulares que se consideren perjudicados por una asignación de fondos, limitando la tutela judicial a una función de control de legalidad externa.

En segundo lugar, la protección jurídica se ve restringida por el estándar de control judicial aplicado a las decisiones económicas complejas. La jurisprudencia del TJUE ha reiterado que, salvo vulneración de normas imperativas claras, las instituciones gozan de un “amplio margen de apreciación” en la distribución de los recursos estructurales. En consecuencia, la impugnación de actos relativos a la cohesión tiene un recorrido estrecho: el juez europeo no evalúa la oportunidad política o económica de las inversiones, sino que se limita a fiscalizar la existencia de errores manifiestos, desviación de poder o vulneraciones procedimentales graves³². Además, la cohesión no opera en el vacío, sino que debe equilibrarse con otros principios rectores como la libre competencia y la estabilidad presupuestaria, sin que exista una jerarquía normativa que otorgue preferencia automática a los objetivos territoriales³³.

Sin embargo, se observa una evolución significativa hacia una mayor juridificación a través de la cláusula social horizontal del Artículo 9 TFUE³⁴. Este precepto, que exige tener en cuenta la protección social y la lucha contra la exclusión en la definición de *todas* las políticas de la Unión, ha dejado de ser una mera declaración de intenciones³⁵. Como destaca Psychogiopoulou, la jurisprudencia reciente (notablemente el asunto *Hungría c. Parlamento y Consejo*, C-620/18) ha

³² Mangas Martín, A. (2007). Los límites del principio de igualdad de los Estados miembros en el Derecho de la Unión Europea. *Revista Unión Europea Aranzadi*, número. 34, pp. 15–18.

³³ Baquero Cruz, J. (2022). Minima Moralia: el Estado de derecho, el método comunitario y la crisis constitucional europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 72, pp. 431–445.

³⁴ Giudici, S. (2024). Interpreting EU internal market powers in light of Article 9 TFEU: The horizontal social clause and its capacity to restrict economic interests. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 20, 33–37. <https://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/579>.

³⁵ Šmejkal, V. (2016). The Horizontal Social Clause of Art. 9 TFEU and Its Potential to Push the EU towards Social Europe. *SSRN Working Paper*, N°3, 4–11. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2896894>.

transformado este artículo en un criterio de validez jurídica: el legislador de la UE está obligado a demostrar que ha integrado los objetivos sociales en sus políticas, incluida la de cohesión. Esto abre una nueva vía de control judicial donde la dimensión social ya no es opcional, sino un requisito exigible³⁶.

Finalmente, la relación con la CDFUE refuerza esta tendencia, aunque con cautela. Si bien artículos como el 36 (acceso a servicios de interés económico general) vinculan explícitamente estos servicios a la promoción de la cohesión territorial, la Carta no crea por sí misma nuevos derechos a prestaciones financieras. No obstante, actúa como un potente canon interpretativo: las instituciones no pueden adoptar medidas de cohesión que vulneren el contenido esencial de los derechos sociales protegidos, consolidando así un “suelo jurídico” mínimo frente a la pura discrecionalidad económica.

4. Hallazgos y discusión

4.1. El debate dogmático: ¿principio programático o derecho fundamental?

El actual debate dogmático sobre la cohesión en la UE refleja una tensión fundamental entre la identidad política del principio y su potencial como derecho jurídicamente exigible. Un sector relevante de la doctrina insiste en que, pese a su creciente protagonismo en los textos fundacionales y la legislación derivada, la cohesión mantiene a día de hoy una naturaleza imprecisa y abierta, limitándose a orientar la acción de los poderes públicos sin conferir garantías reales a terceros. De hecho, gran parte de la tradición jurídica la percibe como un mandato de optimización dirigido principalmente a las instituciones, que requiere de la mediación legislativa y de políticas concretas para poder desplegar efectos materiales verificables, lo que la aleja del estatuto de los derechos subjetivos clásicos.

No obstante, surge con fuerza el argumento —cada vez más respaldado por análisis comparados y trabajos interdisciplinarios— de que la cohesión puede y debe evolucionar hacia un verdadero derecho fundamental. Así se desprende de la experiencia de otros países europeos, donde principios antaño puramente programáticos, como la protección medioambiental, la igualdad territorial o la solidaridad interterritorial, han sido elevados gradualmente —tanto por impulso

³⁶ Psychogiopoulou, E. (2022). The Horizontal Clauses of Arts 8–13 TFEU. *European Papers*, 7(3), 1363–1392. <https://bit.ly/3WkJWM3>.

doctrinal como jurisprudencial— a derechos positivos y eficazmente protegidos, primero como mandatos reforzados y después como auténticas posiciones jurídicas garantizadas ante el legislador y los tribunales.

Por todo ello, hay un debate existente sobre la juridificación del principio de cohesión europea y su evolución (progresiva) hacia un auténtico derecho fundamental. Tal posibilidad se observa a la luz de experiencias comparadas en las que principios inicialmente programáticos, como la protección ambiental o la solidaridad interterritorial, han adquirido fuerza jurídica vinculante dentro de los ordenamientos nacionales. Como señalan Losco³⁷ y Grote³⁸, esta transformación depende de la precisión normativa del principio y del grado de institucionalización que alcance dentro del sistema constitucional, o supranacional, en el que opera.

En este sentido, la experiencia alemana ofrece un ejemplo paradigmático de solidaridad justiciable. Es decir, el sistema de igualación financiera entre Länder (*Länderfinanzausgleich*), previsto en el artículo 107 de la *Grundgesetz*, convierte la solidaridad territorial en una obligación jurídica plenamente exigible. De esta forma, el Tribunal Constitucional Federal alemán, en sus sentencias BVerfGE 86, 148 (1992) y BVerfGE 101, 158 (1999), estableció que dicho sistema debe equilibrar dos principios constitucionales esenciales: 1) el principio de solidaridad, que impone garantizar condiciones de vida equivalentes en todo el territorio federal; y 2) el principio de autonomía y responsabilidad fiscal de los Länder. Esta jurisprudencia ha permitido impugnar judicialmente las leyes de redistribución tanto por los Estados más ricos como por los más pobres, lo que demuestra que la solidaridad puede ser objeto de control constitucional efectivo. En palabras de Grote, el Tribunal debe encontrar un equilibrio no solo entre Federación y Länder, sino también entre los propios Länder, asegurando un ajuste razonable entre las capacidades financieras de cada uno³⁹.

Por el contrario, el modelo español reconoce la solidaridad interterritorial en los artículos 2 y 138 de la Constitución de 1978, pero su grado de justiciabilidad es mucho más limitado. Aunque el artículo 138.1 obliga al Estado a garantizar un equilibrio económico adecuado y justo entre las distintas partes del territorio, el texto constitucional carece de mecanismos precisos que permitan exigir judicialmente su

³⁷ Losco, V. (2006). Competition and Equalization: Rethinking German Federalism after Recent Legislative Reform. *SSRN Working Paper*, 13. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.896738>.

³⁸ Grote, R. (2017). Constitutional Courts in Federal States: The case of Germany. *Fédéralisme Régionalisme*, 17. [10.25518/1374-3864.1691](https://doi.org/10.25518/1374-3864.1691).

³⁹ Grote, (2017), *Op.Cit.*, pp. 4–7.

cumplimiento. Por ello, el Tribunal Constitucional español (en adelante TC), en su Sentencia 68/1996, calificó la solidaridad como un “principio inspirador” del orden constitucional, pero no como un mandato jurídico directamente exigible.

En consecuencia, el control judicial se restringe a casos de arbitrariedad manifiesta, y las Comunidades Autónomas (en adelante C.A9 no disponen de legitimación directa para impugnar las leyes de financiación en defensa de la solidaridad. Esta combinación de ambigüedad normativa y limitación procesal ha debilitado la efectividad del principio. Es decir, la falta de un desarrollo legislativo claro y de mecanismos de control ha hecho que la solidaridad territorial en España dependa más de la negociación política que de la exigencia jurídica. Por lo cual, tensiones derivadas del caso catalán reflejan precisamente los efectos de esta ausencia de control judicial efectivo y de una percepción persistente de desequilibrio fiscal.

Por lo tanto, del análisis comparado entre ambos sistemas se pueden destacar una serie de lecciones relevantes para la evolución del principio de cohesión en el derecho de la UE. En primer lugar, la precisión normativa resulta esencial para convertir la solidaridad en una obligación justiciable. Por ejemplo, el modelo alemán, con parámetros claros definidos en el artículo 107 de la *Grundgesetz*, contrasta con la formulación amplia y finalista de los artículos 174 a 178 del TFUE, asemejándose más al modelo español. En segundo lugar, los mecanismos automáticos de redistribución, basados en criterios objetivos y revisables, fortalecen el control judicial, mientras que los sistemas sustentados en decisiones políticas discrecionales lo debilitan. En tercer lugar, la posibilidad de que las entidades territoriales actúen directamente ante los tribunales resulta determinante para garantizar la efectividad del principio de solidaridad (por ejemplo, en el caso europeo, las regiones no tienen legitimación activa ante el Tribunal de Justicia, lo que limita la posibilidad de exigir jurídicamente el respeto del principio de cohesión). Finalmente, la experiencia comparada muestra que todo sistema de cohesión debe equilibrar la tensión estructural entre la solidaridad redistributiva y la autonomía fiscal, lo que exige un ajuste institucional constante más que soluciones jurídicas cerradas.

En síntesis, la experiencia alemana demuestra que la solidaridad territorial puede transformarse en un principio jurídico plenamente justiciable cuando se apoya en una formulación precisa y en un sistema institucional robusto. Sin embargo, también evidencia que dicha transformación requiere un alto grado de consenso político y de voluntad integradora. En ausencia de estas condiciones, como ocurre en el contexto

europeo, la cohesión sigue siendo un principio de orientación programática cuya eficacia depende más de la cooperación política y de la solidaridad entre los Estados miembros que de su protección judicial directa.

4.2. Proyección de futuro: retos y oportunidades para la “juridificación” de la cohesión

La reflexión sobre la “juridificación” de la cohesión en la UE se encuentra en un momento de inflexión, propiciado por un panorama marcado por crisis superpuestas y tensiones territoriales crecientes (tanto en la escala interna de cada Estado, como en el conjunto del espacio comunitario). En los últimos años, la crisis financiera y de deuda, la pandemia global, los fenómenos migratorios, el desafío del cambio climático y, más recientemente, la inestabilidad geopolítica derivada de conflictos como la guerra en Ucrania, han actuado como catalizadores que ponen a prueba los propios cimientos del proyecto europeo y, además, exponen de manera visible sus vulnerabilidades estructurales.

Esto se traduce en una puesta al día del debate teórico y político sobre la necesidad de transformar la cohesión desde un lema de solidaridad hacia un verdadero derecho protegido por normas, procedimientos y órganos de control efectivos. Tal como señalan los dictámenes del Comité Europeo de las Regiones y del Comité Económico y Social Europeo, la urgencia de “juridificar” la cohesión implica introducir reformas normativas que vayan mucho más allá de las declaraciones de intenciones y las cláusulas abiertas en los Tratados. Debe apostarse, según sostienen estos organismos, por un marco regulatorio pos-2027 que fije estándares mínimos vinculantes, obligaciones de resultado y una arquitectura de seguimiento robusta y transparente para los actores territoriales y para la ciudadanía, organizada en torno a pactos de asociación europeos, reglamentaciones más simples y homogéneas, y compromisos explícitos de corresponsabilidad multinivel⁴⁰.

El debate itinerante hacia la consolidación de la cohesión como derecho jurídicamente exigible abarca igualmente el necesario refuerzo de la gobernanza multinivel y de la participación real de los entes locales y regionales. He ahí la importancia de abandonar el paradigma de gestión puramente centralizada, o verticalista, para apostar de forma decidida por: la descentralización inteligente, la

⁴⁰ Véase Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre *El futuro de la política de cohesión después de 2027*, C/ 2024/1041, pp. 2-6.

implicación activa de los territorios y el diseño de mecanismos de cooperación intergubernamental que permitan la intervención efectiva de los co-gestores de la política de cohesión. Ello incluye: el reconocimiento legal de la participación de las regiones en la preparación, ejecución y control de los programas; el establecimiento de cauces de reclamación y transparencia reforzada; así como la creación de incentivos para que los Estados faciliten la inclusión de la perspectiva territorial en toda la política de desarrollo y recuperación.

Otro elemento fundamental en la agenda de reformas es la institucionalización de evaluaciones de impacto en materia de cohesión —antes y después de la puesta en marcha de toda norma o medida comunitaria— que garantice que ninguna política europea pueda adoptarse en detrimento o desprotegiendo la igualdad de oportunidades y la solidaridad territorial. Tomando como referencia las exitosas estrategias de igualdad de género o de sostenibilidad ambiental, se pueden establecer “cláusulas de no perjuicio para la cohesión”, que impongan un verdadero filtro jurídico ex ante y ex post, de manera análoga a los parámetros de constitucionalidad que rigen en los sistemas de derechos sociales avanzados.

De este modo, la “juridificación” de la cohesión no es solo una reacción a los peligros de la fragmentación generados en tiempos de crisis. Más bien es una palanca constitucional para reinventar el pacto europeo, sobre bases más igualitarias y solidarias, desplazando el centro de gravedad de la política regional, entendida como una mera gestión de fondos o una herramienta de corrección social, hacia una garantía estructural, blindada y compartida de la resiliencia democrática y territorial del proyecto europeo.

4.3. Cohesión territorial, resiliencia y seguridad en un contexto geopolítico cambiante

En el contexto actual, la cohesión territorial de la UE emerge como un factor estratégico que trasciende la política estructural y cobra una importancia capital para la resiliencia y la seguridad de Europa en un escenario geopolítico crecientemente volátil y fragmentado. La doctrina especializada reconoce que la cohesión ya no puede ser concebida únicamente como una cuestión interna de redistribución económica o de corrección de desequilibrios sociales, sino que constituye una línea de defensa esencial frente a los riesgos de fragmentación, conflicto y vulnerabilidad sistémica en medio de nuevas amenazas externas e internas.

El cambio de paradigma en la literatura académica es palpable tras las crisis recientes: la financiera, la sanitaria y, especialmente, la geopolítica desencadenada por la agresión rusa a Ucrania. Autores como Baquero Cruz han subrayado que el resurgimiento de la lógica de bloques, el retorno del poder duro a las relaciones internacionales y la rivalidad global por recursos estratégicos han situado la resiliencia territorial —entendida como la capacidad de los territorios para absorber, resistir y adaptarse a crisis sistémicas— en el centro de la seguridad y la sostenibilidad del proyecto europeo⁴¹. La cohesión territorial ofrece, en este sentido, el sustento material y jurídico para prevenir la aparición de “territorios fallidos” dentro de la UE, es decir, espacios sometidos a depresión económica, despoblamiento, exclusión social o abandono institucional, especialmente vulnerables tanto al populismo desestabilizador como a la infiltración de intereses foráneos hostiles⁴².

Desde esta perspectiva, y en base a todo el análisis recogido a lo largo del artículo, la cohesión territorial debe dejar de entenderse tan solo como un objetivo programático y pasar a concebirse como un auténtico derecho y una obligación estructural, vinculante tanto para la Unión como para sus Estados miembros. Esta reconceptualización refuerza la exigencia de garantizar, en cualquier contexto, el acceso equitativo a servicios públicos esenciales, infraestructuras robustas y oportunidades económicas y sociales en todos los territorios europeos. Solo de este modo se puede asegurar que la cohesión no sea un simple corrector de desigualdades, sino el verdadero blindaje democrático y funcional del espacio común europeo.

Al mismo tiempo, hay que entender que el riesgo de abandono estructural de regiones o periferias no equivale únicamente a un fallo moral o político. Tal olvido puede abrir grietas profundas en la confianza ciudadana, propiciar la manipulación de minorías, facilitar la penetración de influencias y capital externo contrarios a los intereses europeos y, en escenarios extremos, derivar en fenómenos de desintegración nacional o regional. De ahí que, en los objetivos a largo plazo de la UE, la cohesión territorial deba ser transversal a todas las políticas de seguridad, defensa civil, autonomía estratégica y transición digital y energética, y no circunscribirse a los clásicos fondos estructurales o a la política regional.

Por lo tanto, la experiencia derivada de las crisis recientes demuestra que las

⁴¹ Baquero Cruz, *Op. cit.*, pp. 443–445.

⁴² *Idem.*

zonas de mayor vulnerabilidad histórica, en el ámbito de la cohesión, son también las que peor resisten a las perturbaciones y más riesgo presentan de instrumentalización política y presión exógena. Por esta razón, la contribución de este trabajo es enfatizar que la resiliencia europea —entendida según el nuevo enfoque holístico adoptado por la UE— solo será real si el derecho a la cohesión cuenta con garantías jurídicas claras, oportunidades reales de reclamación y mecanismos efectivos de evaluación de impacto. Es decir, la protección de la cohesión ya no puede confiarse únicamente a los recursos financieros; requiere, de forma imprescindible, instrumentos jurídicos que aseguren su efectividad.

5. Conclusiones

La presente investigación no solo consolida el análisis histórico, normativo y doctrinal de la cohesión territorial en la UE, sino que cobra especial relevancia en el contexto crítico de la crisis de las instituciones globales y el futuro de la gobernanza internacional. A lo largo del artículo se han puesto de manifiesto múltiples dificultades y resistencias para transformar la cohesión en un derecho plenamente exigible, pero también claras razones y caminos de futuro que conectan la agenda europea con los grandes debates sobre la legitimidad, la gobernanza eficiente y la resiliencia institucional en la era de la erosión del multilateralismo.

En primer lugar, la evolución misma de la cohesión territorial revela que Europa ha sido históricamente capaz de “juridificar” principios progresivamente a medida que se hacían vitales para la estabilidad y legitimidad del orden comunitario. De un objetivo político genérico y esencialmente solidario, la cohesión ha devenido en principio estructural con base jurídica en los Tratados, fuertemente reforzado por la legislación derivada y la acción de los fondos estructurales. Sin embargo, como demuestra la doctrina y las crisis sistémicas de la última década, su naturaleza programática sigue condicionando la exigibilidad concreta, dejando amplios márgenes de discrecionalidad y desigualdad en su realización efectiva.

El desafío de la “juridificación” de la cohesión responde a nuevas exigencias surgidas precisamente de la crisis global de las instituciones multilaterales y del debilitamiento de la gobernanza internacional. En un entorno donde el multilateralismo clásico —representado por la ONU, la OMC e incluso por la propia UE— evidencia síntomas de parálisis, fragmentación y crisis de legitimidad, la cohesión territorial emerge como un mecanismo esencial de legitimidad interna y resiliencia democrática

para la UE². Esta política, más que nunca, materializa la apuesta por una integración basada en la equidad, la seguridad territorial y la capacidad común de absorber y gestionar crisis.

Desde esta óptica, la consolidación de la cohesión como derecho exigible —con estándares mínimos, titulares definidos, instrumentos de control y evaluación, y canales efectivos de tutela— constituye una palanca estratégica para reforzar la legitimidad y eficacia de la gobernanza europea en un contexto internacional adverso. La literatura académica apunta que, frente al vaciamiento del multilateralismo clásico y el riesgo de “parálisis institucional”, los sistemas regionales que apuestan por una gobernanza interna intensiva, inclusiva y garantista son los mejor posicionados para resistir los shocks globales, construir autonomía estratégica y seguir siendo referencia del modelo democrático.

En conclusión, la reforma jurídica de la cohesión territorial no debe entenderse como un mero proceso de positivización formal, sino como el núcleo renovador de la legitimidad y la capacidad de acción colectiva en tiempos de crisis y fragmentación global. Para la UE, hacer de la cohesión un derecho plenamente exigible significa poner la solidaridad, la seguridad y la resiliencia en el centro de la agenda institucional, ofreciendo así una respuesta innovadora a los grandes desafíos del siglo XXI, y convirtiendo la crisis multilateral en una oportunidad de liderazgo adaptable a la “actual gobernanza internacional”.

6. Referencias

6.1. Bibliografía

- Alonso García, Ricardo; Sarmiento, Daniel. *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: explicaciones, concordancias, jurisprudencia*. Madrid: Civitas, 2006. ISBN 978-84-470-2671-5.
- Bachtler, J., & Mendez, C. (2020). Cohesion and the EU's budget: Is conditionality undermining solidarity? En Coman, R., Crespy, A. & Schmidt, V.A. (Eds.), *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*, 121–139. <https://doi.org/10.1017/9781108612609.009>.
- Baquero Cruz, Julio. Minima Moralia: el Estado de Derecho, el método comunitario y la crisis constitucional europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 72, 2022, pp. 431–445. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.72.05>.
- Comisión Europea. (2025a). *European Pillar of Social Rights Action Plan*. Disponible en: <https://bit.ly/48F6ajb>. [Consulta: 21 de octubre de 2025].
- Comisión Europea. (2025b). *Una política de cohesión modernizada para impulsar las prioridades estratégicas de la UE*. Disponible en: <https://bit.ly/48IBKN1>. [Consulta: 23 de octubre de 2025].
- Comisión Europea. (2016). *Mecanismo de control de la subsidiariedad*. Disponible en: <https://bit.ly/4nYfMdw>. [Consulta: 22 de octubre de 2025].
- Díez Sánchez, L. (2025). Why cohesion policy is not about cohesion. *Common Market Law Review*, 62(1), 13–48. <https://doi.org/10.54648/cola2025002>.
- Dotti, N.F., Musiałkowska, I., De Gregorio Hurtado, S., & Walczyk, J. (2024). *EU Cohesion Policy: A Multidisciplinary Approach*. Edward Elgar Publishing.
- Farinós-Dasí, J. (2021). *Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para*

- el objetivo de la cohesión territorial. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 53(208), 583–594. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.17.2>.
- Garrido, R.; Mancha, T.; Cuadrado, J. R. La Política Regional y de Cohesión en la Unión Europea. *Investigaciones Regionales*, núm. 10, 2007, pp. 240–251. <https://bit.ly/48JOFyg>.
- Giudici, S. (2024). Interpreting EU internal market powers in light of Article 9 TFEU: The horizontal social clause and its capacity to restrict economic interests. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 20, 31–57. <https://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/579>.
- Grote, R. (2017). Constitutional Courts in Federal States: The case of Germany. *Fédéralisme Régionalisme*, 17. [10.25518/1374-3864.1691](https://doi.org/10.25518/1374-3864.1691).
- Kölling, M. (2022). El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE: ¿vía libre tras la sentencia? *Real Instituto Elcano*. Disponible en: <https://bit.ly/4oBDV9R>. [Consulta: 20 de octubre de 2025].
- Küçük, E. (2024). Solidarity in the EU: What is in a name? *Nordic Journal of European Law*, 1(1), 1–22. <https://doi.org/10.36969/njel.v6i2.25409>.
- Leino-Sandberg, P. (2023). How cohesion became the EU's vehicle for economic policy. *Verfassungsblog*, 8(14). <https://doi.org/10.17176/20230814-104247-0>.
- Lindseth, P.L. & Leino-Sandberg, P. (2024). Crisis, Reinterpretation, and the Rule of Law: Repurposing “Cohesion” as a General EU Spending Power. *Helsinki Legal Studies Research Paper*, 84, 1–23. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4738818>.
- López Escudero, M. (2019). Primacía del derecho de la Unión Europea y sus límites en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 64, pp. 787-825.
- Losco, V. (2006). Competition and Equalization: Rethinking German Federalism after Recent Legislative Reform. *SSRN Working Paper*, 13. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.896738>.
- Mangas Martín, A. (2007). Los límites del principio de igualdad de los Estados miembros en el Derecho de la Unión Europea. *Revista Unión Europea Aranzadi*, nº 34, pp. 15–18.
- Marique, Y. (2024). Budget conditionality judgments: A virtuous circle of solidarity to overcome moral hazard? *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 31(6), 623–648. <https://doi.org/10.1177/1023263X251314450>.
- Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2020). *Fondo de transición justa UE*. Disponible en: <https://www.transicionjusta.gob.es/es/la-transicion-justa/fondo-de-transicion-justa-ue.html>. [Consulta: 23 de octubre de 2025].
- Moloney, D., & Benedetto, G. (2025). Exploring the EU's response to the COVID-19 and Rule of Law crises through functional spill-over. *West European Politics*, 1–31. <https://doi.org/10.1080/01402382.2025.2518876>.
- Parlamento Europeo. (2025a). *El Fondo Social Europeo Plus*. Disponible en: <https://bit.ly/4nl6ze6>. [Consulta: 20 de octubre de 2025].
- Parlamento Europeo. (2025b). *Cooperación territorial europea*. Disponible en: <https://bit.ly/474NXdD>. [Consulta: 23 de octubre de 2025].
- Parlamento Europeo. (2025c). *La cohesión económica, social y territorial*. Disponible en: <https://bit.ly/47DPS96>. [Consulta: 28 de agosto de 2025].
- Pech, L. (2022). No More Excuses: The Court of Justice greenlights the rule of law conditionality mechanism. *Verfassungsblog*. Disponible en: <https://verfassungsblog.de/no-more-excuses/>. [Consulta 24 de octubre de 2025].
- Psychogiopoulou, E. (2022). The Horizontal Clauses of Arts 8-13 TFEU. *European Papers*, 7(3), 1363–1392. <https://bit.ly/3WkJWM3>.
- Schiek, D., Liebert, U., & Schneider, H. (2012). *European Economic and Social Constitutionalism after the Treaty of Lisbon*. Cambridge University Press.
- Šmejkal, V. (2016). The Horizontal Social Clause of Art. 9 TFEU and Its Potential to Push the EU towards Social Europe. *SSRN Working Paper*, Nº3, 4–11. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2896894>.

6.2. Tratados y legislación

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (version consolidada) de octubre de 2012. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 326, 391–407. Disponible en: <https://bit.ly/3WP7poG>.
- Tratado de la Unión Europea (versión consolidada) de 7 de junio de 2016. *Diario Oficial de la Unión Europea* C 202. Disponible en: <https://bit.ly/4nlNs3J>.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada) de 7 de junio de 2016. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 202, 1–388. Disponible en: <https://bit.ly/47F6lde>.
- Tratado de las Comunidades Europeas (versión consolidada) de 10 de noviembre de 1997. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, C 340.
- Constitución Española de 29 de diciembre de 1978. *Boletín Oficial del Estado* (BOE) núm. 311, de 29

de diciembre de 1978.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Constitución de la República Federal de Alemania] de 23 de mayo de 1949. *BGBI.* I, p. 1.

Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen disposiciones comunes sobre los fondos estructurales y de inversión europeos. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 231.

Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo 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 aplicables a dichos fondos y al Fondo de Asilo, Migración e Integración, al Fondo de Seguridad Interior y al Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 231, pp. 159–706, 30.6.2021). Disponible en: <https://bit.ly/3LqFwRe>.

Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, (EC) N.º 1083/2006 (OJ L 347, pp. 320–469, 20.12.2013). Disponible en: <https://bit.ly/47k11dV>.

6.3. Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de febrero de 2022. *Hungría c. Parlamento y Consejo* (C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97).

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de febrero de 2022. *Polonia c. Parlamento y Consejo* (C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98).

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de diciembre de 2020. *Hungría c. Parlamento y Consejo* (C-620/18, ECLI:EU:C:2020:1001).

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 1 de julio de 2010. *Horvath* (C-428/07, EU:C:2010:377).

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 8 de septiembre de 2009. *Il-Kunsill Lokali Mellieha y otros* (C-145/08, EU:C:2009:466).

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 3 de septiembre de 2009. *Parlamento Europeo c. Consejo* (C-166/07, ECLI:EU:C:2009:499).

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de noviembre de 2004. *Comisión de las Comunidades Europeas contra Países Bajos* (C-41/02, EU:C:2004:762).

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 4 de junio de 2002. *Comisión c. Portugal* (C-367/98, ECLI:EU:C:2002:326).

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 5 de octubre de 2000. *República Federal de Alemania contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea* (C-376/98, Rec. 2000, p. I-08419).

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 23 de noviembre de 1999. *Portugal c. Consejo* (C-149/96, ECLI:EU:C:1999:574).

Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 27 de marzo de 1991. *Reino de España contra Consejo de la Unión Europea* (C-260/89, Rec. 1991, p. I-01207).

BVerfGE 101, 158 (1999). *Bundesverfassungsgericht* [Tribunal Constitucional Federal de Alemania], 11 de noviembre de 1999.

BVerfGE 86, 148 (1992). *Bundesverfassungsgericht* [Tribunal Constitucional Federal de Alemania], 27 de mayo de 1992.

Sentencia del Tribunal Constitucional 68/1996, de 18 de abril de 1996 (Recurso de inconstitucionalidad n.º 1696/1991). *Boletín Oficial del Estado* (BOE), núm. 120, de 17 de mayo de 1996.

Data de submissão do artigo: 25/08/2025

Data de aprovação do artigo: 14/11/2025

Edição e propriedade:

Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL

Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto

Email: upt@upt.pt