



Bruselas, 9.10.2017  
COM(2017) 583 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL  
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**Mi región, mi Europa, nuestro futuro:  
Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial**

{SWD(2017) 330 final}

## INTRODUCCIÓN

El presente informe cumple dos requisitos:

1) Informa sobre cómo ha evolucionado la cohesión en las regiones de la Unión Europea (UE) en el pasado reciente y evalúa el impacto que han tenido sobre ella las políticas nacionales, la política de cohesión y otras políticas de la UE según lo dispuesto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>1</sup>. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que lo acompaña consta de seis capítulos sobre: desarrollo económico, inclusión social, desarrollo sostenible, mejora de las instituciones, políticas nacionales y cohesión, y el impacto de la política de cohesión. En los primeros cuatro capítulos, se examina el impacto de otras políticas de la UE.

2) Revisa las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) a una buena gobernanza económica con arreglo al Reglamento sobre disposiciones comunes relativas a los Fondos Estructurales<sup>2</sup>. Dicha revisión se resume en la sección 9 y se expone detalladamente en la sección 5.3 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

### **1. LAS DESIGUALDADES REGIONALES VUELVEN A REDUCIRSE**

Después de la doble recesión de 2008 y 2011, la economía de la UE vuelve a crecer. La crisis afectó gravemente a casi todos los Estados miembros y detuvo la reducción a largo plazo de las desigualdades del PIB per cápita entre estos. Sin embargo, gracias al inicio de la recuperación, dichas desigualdades han empezado a reducirse de nuevo con un crecimiento en todas partes y unas tasas más altas en los países con niveles más bajos de PIB per cápita.

Los primeros signos de esta reducción de las desigualdades son evidentes a escala regional en toda la UE. A partir de 2008, las desigualdades regionales en las tasas de empleo y desempleo se ampliaron junto con las relativas al PIB per cápita. En 2014, las desigualdades respecto al empleo comenzaron a reducirse, seguidas de las relativas al PIB per cápita en 2015. No obstante, en muchas regiones el PIB per cápita y la tasa de empleo siguen estando por debajo de los niveles anteriores a la crisis.

Entre 2000 y 2015, el PIB per cápita de muchas regiones menos desarrolladas convergió hacia la media de la UE gracias a un crecimiento de la productividad más rápido, pero perdieron empleo. La industria manufacturera de estas regiones ha presentado, en su mayor parte, un buen comportamiento, lo que ha ayudado a las empresas a competir tanto dentro del mercado único como a nivel mundial. Para garantizar que continúa dicha convergencia, estas regiones tendrán que ascender en la cadena de valor a actividades con mayor contenido especializado, tecnológico e innovador, especialmente debido a que

---

<sup>1</sup> (En lo sucesivo el «Tratado»), véase el artículo 175.

<sup>2</sup> 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 (...) (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320), véase el artículo 23.

la globalización y el cambio tecnológico<sup>3</sup> podrían debilitar rápidamente sus resultados económicos.

Las regiones con un PIB per cápita muy por encima de la media de la UE han crecido más rápido que las menos desarrolladas gracias a una combinación de crecimiento de la productividad y el empleo. Dado que la mayoría de las regiones con el PIB per cápita más alto comprenden una capital nacional o una gran ciudad, dichas regiones se benefician de las economías de aglomeración, al mismo tiempo que un mercado laboral más grande permite una mejor adecuación entre la oferta y la demanda de capacidades. La concentración de las actividades atrae servicios y proveedores especializados. Las inversiones en infraestructuras de transporte y tecnologías de la información y la comunicación (TIC) generan mayores rendimientos, mientras que la proximidad espacial de las empresas produce más innovación y difusión del conocimiento. Estos beneficios pueden extenderse mejorando los vínculos entre las grandes ciudades y sus zonas rurales más próximas o entre las ciudades más pequeñas, en las que el intercambio de servicios especializados puede dar lugar a economías de escala.

Sin embargo, varias regiones con un PIB per cápita cercano a la media de la UE parecen estancadas en una «trampa de renta media». En promedio, en muchas de estas regiones, el PIB per cápita descendió entre 2000 y 2015 con respecto a la media de la UE (véanse los mapas 1 y 2). Su industria manufacturera es más pequeña y débil que la de las regiones con un PIB per cápita más bajo y la de las que tienen un PIB per cápita más alto. Sus costes tienden a ser demasiado elevados para competir con las regiones con un PIB per cápita más bajo y sus sistemas regionales de innovación no son lo suficientemente fuertes para competir con las que disfrutaban de uno más alto. Para mejorar su rendimiento, deben producirse varios cambios al mismo tiempo: una mayor orientación hacia las exportaciones, un cambio hacia nuevos sectores y actividades, un impulso de la investigación y la innovación, un aumento de la educación y la formación y una mejora del entorno empresarial. La globalización ha causado pérdidas importantes de puestos de trabajo en muchas de las regiones, pero impartir formación exclusivamente a trabajadores despedidos no garantiza la creación de empleo y la transformación estructural necesarias.

## **2. EL EMPLEO SE HA RECUPERADO, PERO EL DESEMPLEO SIGUE ESTANDO POR ENCIMA DEL NIVEL ANTERIOR A LA CRISIS**

En 2016, la tasa de empleo de las personas de edades comprendidas entre los 20 y los 64 años en la UE superó el nivel anterior a la crisis por primera vez. Dicha tasa fue del 71 %, 1 punto porcentual más que en 2008. Sin embargo, sigue estando muy por debajo del objetivo del 75 % para 2020 fijado por la Estrategia Europa 2020. No obstante, la situación varía considerablemente en el conjunto de la UE.

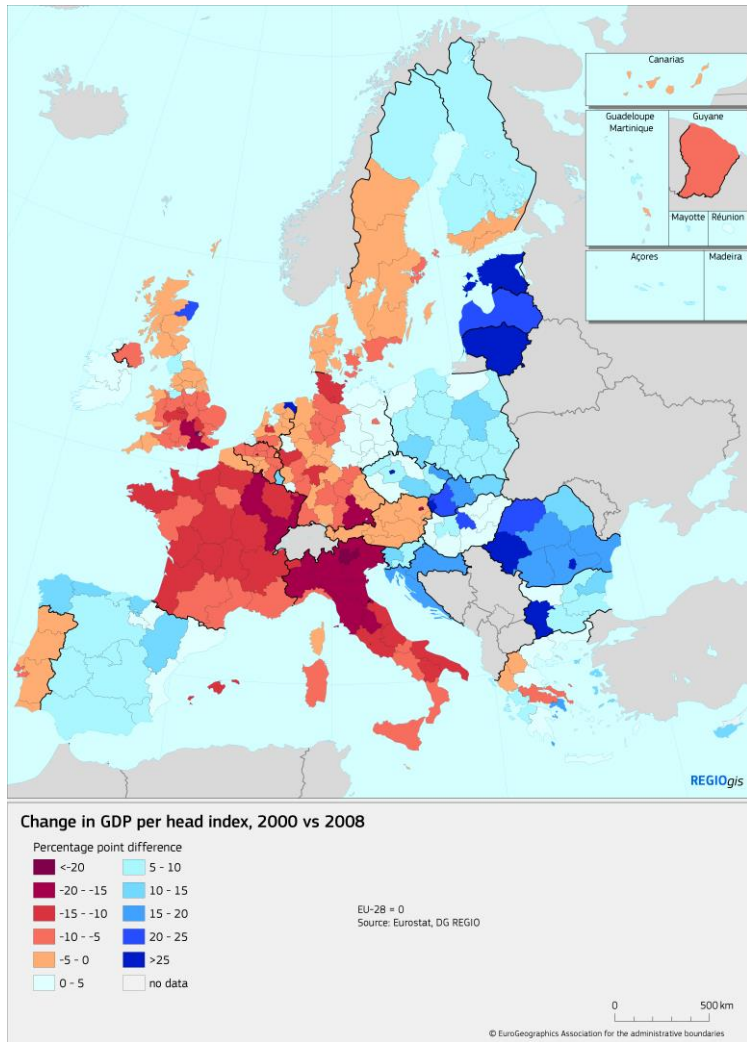
La tasa de desempleo en toda la UE ha caído desde un máximo del 10,9 % en 2013 al 8,6 % en 2016 y al 7,7 % en 2017, todavía por encima del 7 % de 2008. En algunos países, la tasa es inferior a la de 2008, pero en otros todavía es por lo menos 5 puntos porcentuales más alta. Las desigualdades regionales en cuanto a las tasas de desempleo no habían disminuido hasta 2016, pero en gran parte habían dejado de ampliarse. No obstante, en especial los jóvenes menores de 25 años todavía se enfrentan a problemas a la hora de conseguir un empleo (véase el mapa 3).

---

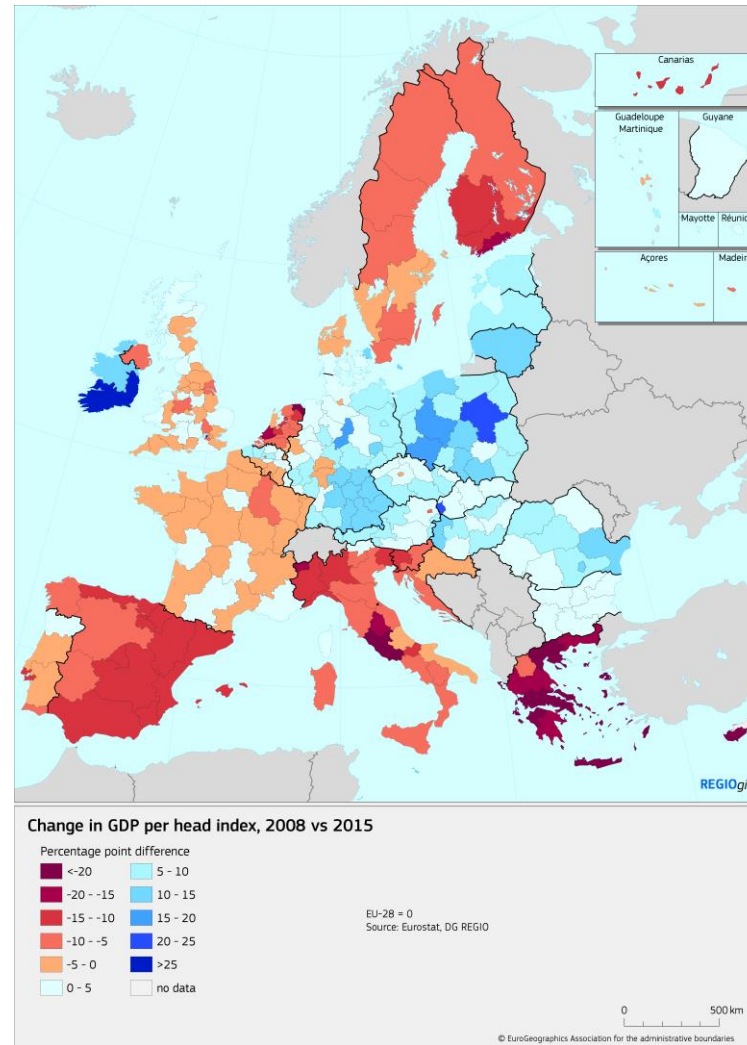
<sup>3</sup> Documento de reflexión de la Comisión Europea sobre el encauzamiento de la globalización [COM(2017) 240 final de 10.5.2017].

Aunque entre 2010 y 2015 se produjeron algunos avances hacia los objetivos de Europa 2020, el ritmo de progreso no es suficiente para alcanzarlos en 2020. Las regiones más desarrolladas están más cerca de lograrlos, pero las regiones menos desarrolladas hicieron más progresos para conseguirlos hasta 2015. Las regiones de transición (las que se encuentran en medio) apenas progresaron y se verán superadas por las regiones menos desarrolladas en 2020 si las tendencias persisten. Las zonas rurales son las que más se alejan de cumplir los objetivos de la UE, pero progresaron más que las ciudades, los municipios y los suburbios hasta 2015.

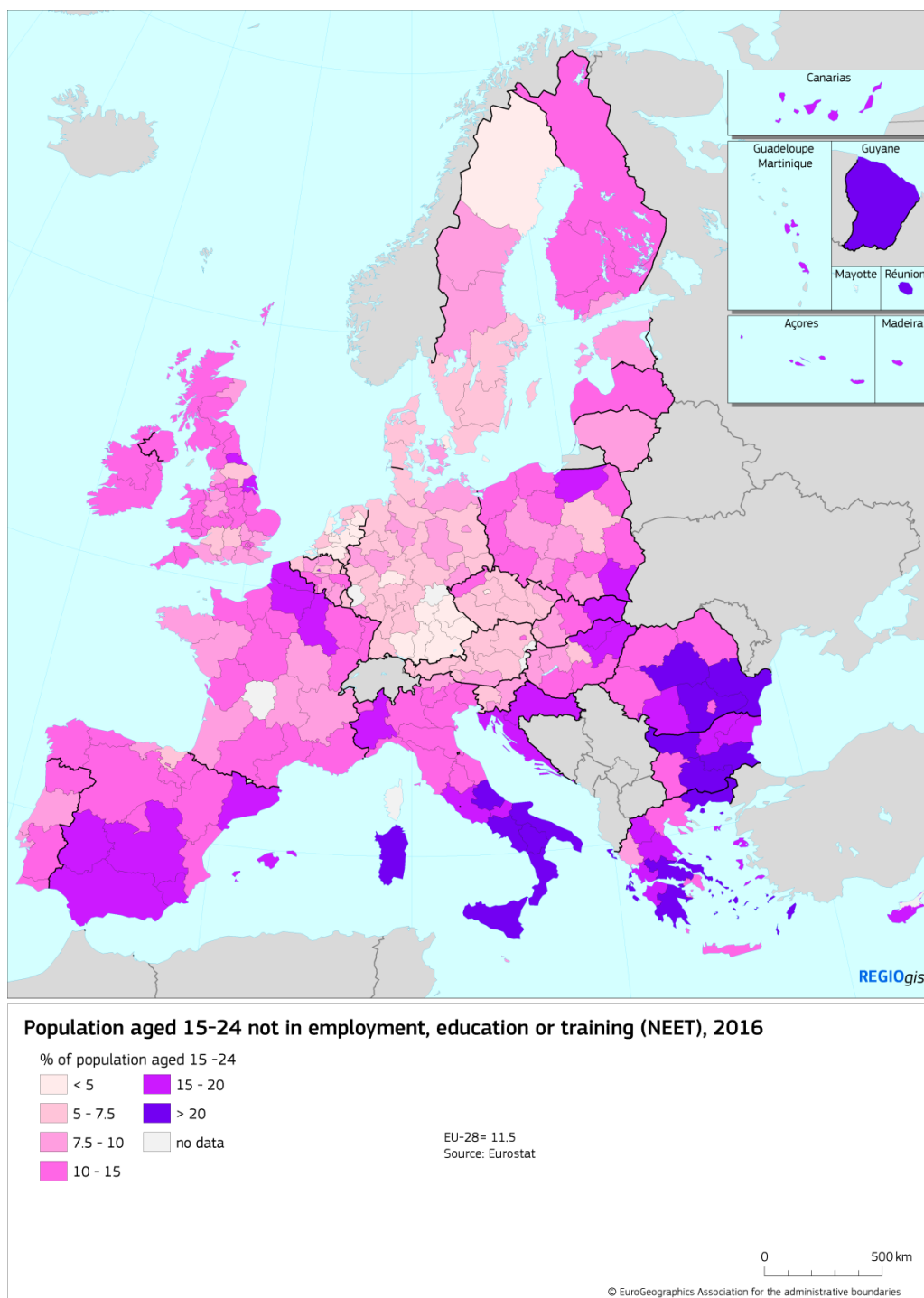
**Mapa 1: Cambios del índice del PIB per cápita, 2000-2008**



**Mapa 2: Cambios del índice del PIB per cápita, 2009-2015**



**Mapa 3: Población de entre 15 y 24 años que ni estudia, ni trabaja, ni recibe formación, 2016**



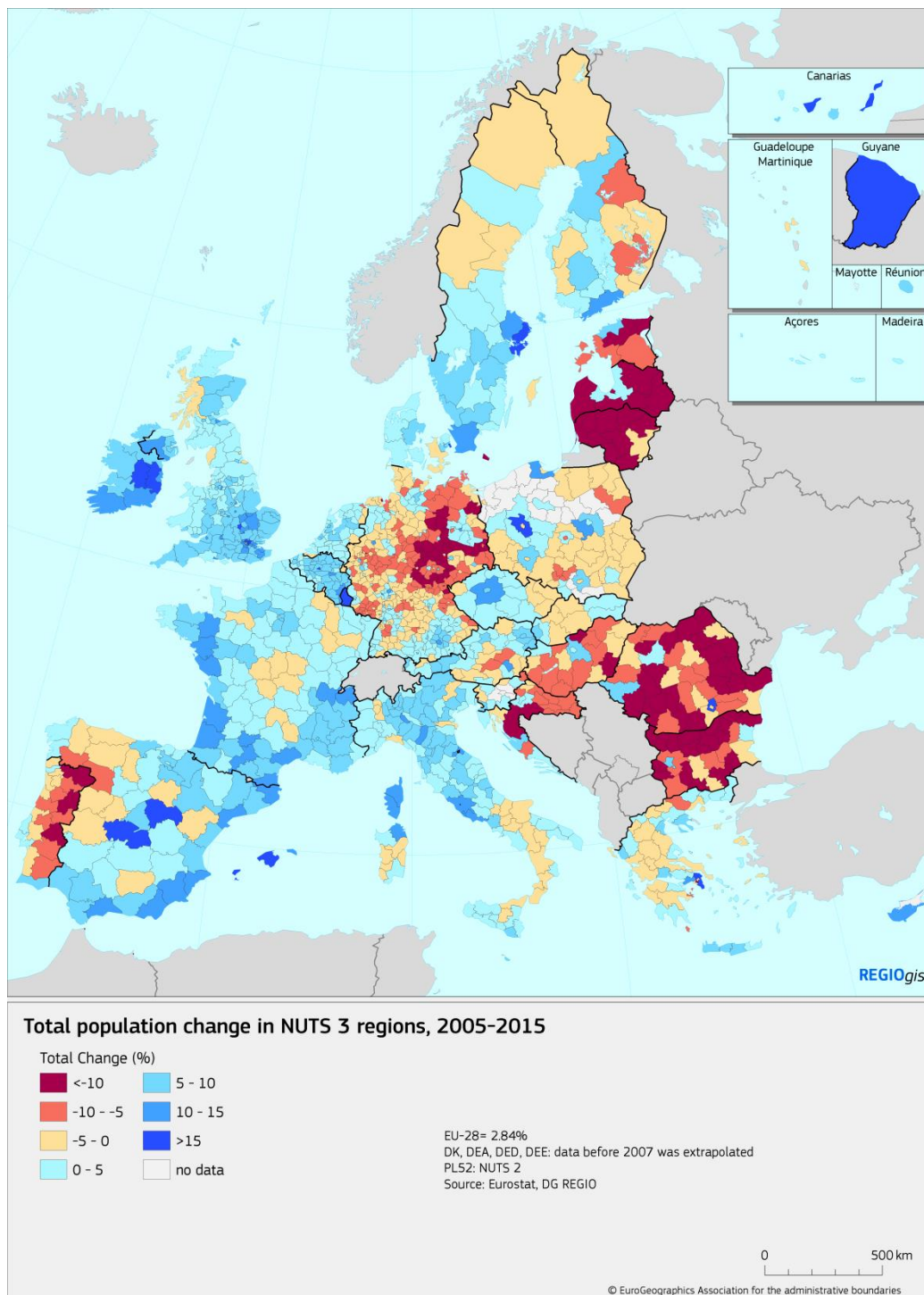
### **3. ALGUNAS REGIONES EXPERIMENTAN UN RÁPIDO CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN, MIENTRAS OTRAS SE DESPUEBLAN**

Por primera vez, en 2015, se registró un número mayor de defunciones que de nacimientos en la UE, lo que reforzó el impacto de la migración y la movilidad en la población regional. Las grandes diferencias respecto al desempleo y la renta en el conjunto de la UE alientan a las personas a trasladarse para encontrar mejores oportunidades de trabajo o huir del desempleo y la pobreza. Los desplazamientos han

sido principalmente de la Europa de los Trece a la Europa de los Quince y, dentro de la Europa de los Trece, de las zonas rurales a las capitales u otras grandes ciudades. En varias regiones, esto ha dado lugar a rápidos cambios demográficos, que han sometido a las infraestructuras y los servicios públicos a presión, bien para ampliarlos o reducirlos.

En el pasado reciente, la UE también ha experimentado un aumento rápido de las solicitudes de asilo, hasta alcanzar 1,2 millones de primeras solicitudes tanto en 2015 como en 2016. Garantizar la integración efectiva de todos los refugiados o migrantes que residen legalmente en la UE es importante para la cohesión y la prosperidad futura. Mejorar sus competencias para que puedan encontrar un empleo, ayudarles a crear una empresa, proporcionarles mejor acceso a la financiación y luchar contra la discriminación son elementos clave para conseguirlo.

**Mapa 4: Cambio en la población de las regiones NUTS 3, 2005-2015**



#### 4. LAS CIUDADES COMBINAN LAS OPORTUNIDADES CON LOS RETOS

A pesar de la creciente concentración de empleo en las ciudades, el porcentaje más alto de hogares con baja intensidad laboral se registra en las ciudades de la Europa de los Quince. El riesgo de pobreza o exclusión social en la UE ha disminuido al nivel anterior a la crisis; en la Europa de los Trece, es incluso menor que antes de la crisis, pero en la Europa de los Quince sigue siendo mayor que antes en las ciudades, los municipios y los



suburbios. Esto pone de manifiesto el hecho de que existen bolsas de pobreza<sup>4</sup> incluso en las ciudades relativamente prósperas.

Las ciudades son más eficientes en términos de energía y utilización del suelo<sup>5</sup> y ofrecen la posibilidad de un estilo de vida de baja emisión de carbono. Al mismo tiempo, la contaminación atmosférica, con todos sus efectos perjudiciales sobre la salud humana, sigue siendo una preocupación en muchas ciudades europeas.

Las estrategias integradas pueden tener un gran impacto en las ciudades. Por ejemplo, la mejora del transporte urbano puede reducir la congestión, hacer que las empresas sean más productivas y conectar los barrios desfavorecidos. Los institutos de enseñanza superior pueden contribuir a la integración de los migrantes, promover la innovación y proporcionar las capacidades que faltan en el mercado laboral local. Las soluciones basadas en la naturaleza, como las zonas verdes urbanas, pueden mejorar la calidad de vida, la calidad del aire y la biodiversidad.

## **5. LAS INVERSIONES EN INNOVACIÓN, CAPACIDADES E INFRAESTRUCTURAS NO SON SUFICIENTES**

En general, la innovación en la UE sigue estando muy concentrada en un número limitado de regiones (véase el mapa 5). En los Estados miembros noroccidentales, las buenas conexiones interregionales, la mano de obra altamente cualificada y el entorno empresarial atractivo han permitido que las regiones vecinas se beneficien de su proximidad a las regiones en cuestión. En los Estados miembros del sur y el este, el rendimiento de la innovación es más débil y las regiones cercanas a los centros de innovación —principalmente las capitales— no se benefician de su proximidad. Esto exige unas políticas que conecten las empresas, los centros de investigación y los servicios empresariales especializados en todas las regiones. El aumento de la inversión en las capacidades podría ayudar a mejorar el crecimiento económico, disminuyendo la escasez de trabajadores cualificados, y a reducir la pobreza, el desempleo juvenil y la exclusión social.

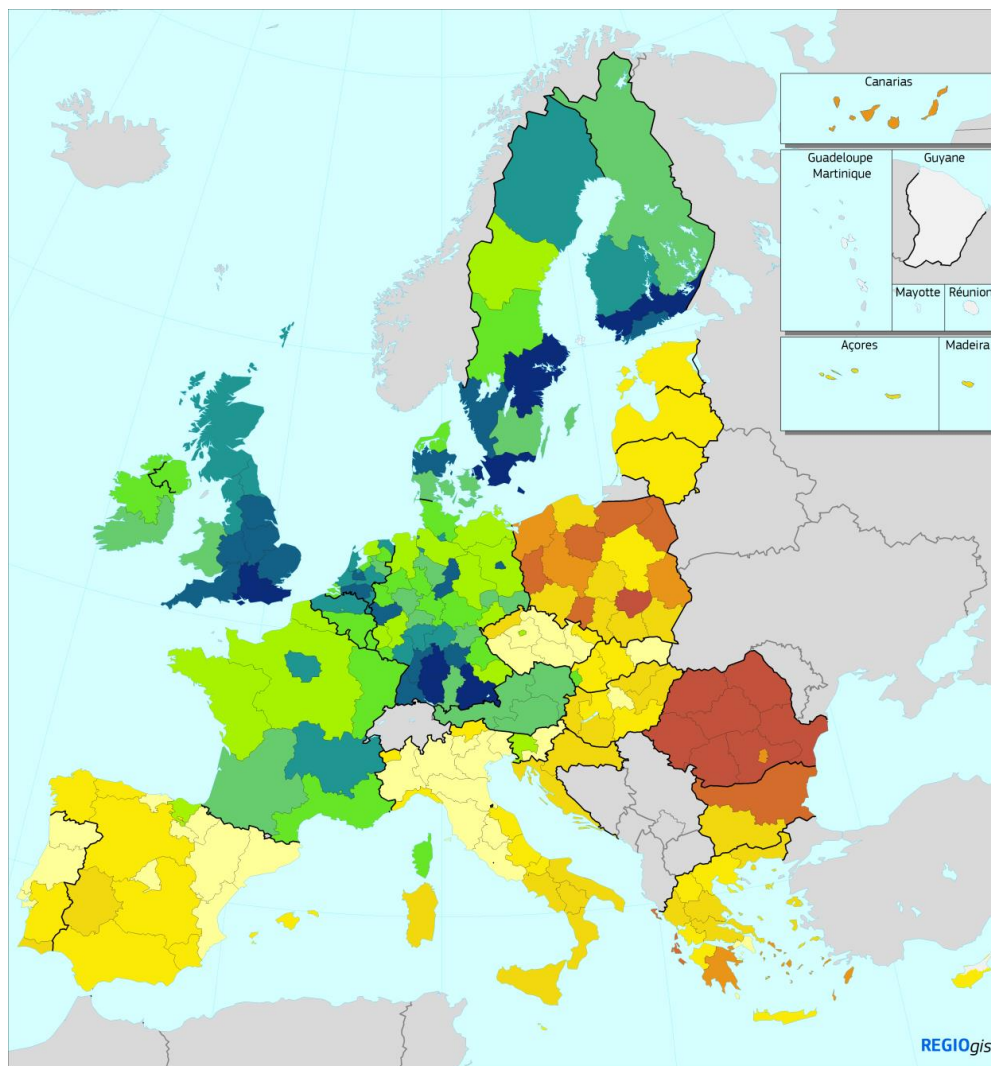
La inversión pública en la UE todavía se encuentra por debajo del nivel anterior a la crisis, con grandes diferencias en algunos de los países más afectados por esta. Se necesitará una mayor inversión para completar la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) y sus respectivas conexiones. Todos los hogares de la UE tienen acceso a los servicios de banda ancha básicos, pero el acceso de próxima generación, que es mucho más rápido, solo está disponible para el 40 % de los residentes rurales en comparación con el 90 % de los residentes en zonas urbanas.

---

<sup>4</sup> Documento de reflexión de la Comisión Europea sobre la dimensión social de Europa [COM(2017) 206 final de 26.4.2017].

<sup>5</sup> Comisión Europea y ONU-Hábitat: Informe sobre el estado de las ciudades europeas, 2016.

## Mapa 5: Rendimiento de la innovación regional, 2017



Regional innovation performance, 2017



Source: European Commission - Regional Innovation Scoreboard 2017

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

### 6. SON NECESARIAS MÁS INVERSIONES EN EFICIENCIA ENERGÉTICA, ENERGÍAS RENOVABLES Y TRANSPORTE DE BAJAS EMISIONES DE CARBONO PARA REDUCIR LAS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

Se ha avanzado considerablemente en la limitación del consumo de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero. La mayoría de los Estados miembros han alcanzado o están a punto de alcanzar sus objetivos nacionales para 2020 en materia de emisiones de gases de efecto invernadero y energía renovable, gracias, en parte, a la crisis y la consiguiente disminución de la actividad económica. La recuperación actual

puede, por lo tanto, poner en peligro estos logros. Alcanzar los objetivos de la UE más ambiciosos en cuanto a una reducción del 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero y que un 27 % de la energía proceda de energías renovables para 2030 exigirá un mayor esfuerzo. El reciente acuerdo sobre el clima [la 21.ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21)] también obliga a los Gobiernos a valorar cada cinco años si son necesarios objetivos más ambiciosos.

Para alcanzar el objetivo de la UE de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, es necesario adoptar un transporte energéticamente más eficiente y más limpio, así como hacer un uso más eficiente de la infraestructura de transportes existente. El transporte por carretera sigue siendo el modo de transporte predominante tanto para pasajeros como para mercancías y queda mucho por hacer para aumentar el uso del ferrocarril y las vías navegables, así como el transporte público<sup>6</sup>.

El cambio climático tendrá efectos importantes en muchas regiones de la UE. Producirá cambios en el medio ambiente a los que a menudo será costoso adaptarse y que exigirán inversiones sustanciales para hacer que las regiones sean más resistentes a las consecuencias.

El estado del medio ambiente en la UE ha mejorado en los últimos años<sup>7</sup>. No obstante, siguen sin cumplirse objetivos medioambientales clave, como la energía renovable, la eficiencia energética, la calidad del aire y, en algunos Estados miembros, el tratamiento de aguas residuales.

## **7. COOPERACIÓN Y SUPERACIÓN DE OBSTÁCULOS A TRAVÉS DE LAS FRONTERAS DE LA UE**

La UE siempre ha apoyado la cooperación territorial, lo cual ha desempeñado un papel fundamental tanto para mitigar los efectos adversos de las fronteras interiores como para proporcionar soluciones innovadoras a los europeos en cuanto a investigación, cuestiones medioambientales, transporte, educación, energía, asistencia sanitaria, seguridad y formación. La cooperación territorial también puede ayudar a los países y las regiones a identificar soluciones a problemas comunes, incluidos aquellos relacionados con los nuevos retos mundiales.

Los programas de cooperación han contribuido a extender la economía del conocimiento por toda Europa, aumentando la capacidad de investigación y desarrollo y las transferencias de conocimientos técnicos entre las regiones, estimulando las inversiones en las pymes y diversificando las economías locales. Han mejorado la accesibilidad transfronteriza, la gestión conjunta de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

Sin embargo, a pesar de la eliminación de muchas barreras institucionales y reglamentarias, las fronteras siguen constituyendo un obstáculo al movimiento de bienes, servicios, personas, capital e ideas. La eliminación de dichas barreras no solo podría impulsar el crecimiento económico y mejorar el acceso a los servicios en las regiones en

---

<sup>6</sup> Comisión Europea: «Evaluación, en materia de eficiencia energética, de los avances realizados por los Estados miembros en 2014 en la consecución de los objetivos nacionales en esa materia para 2020» [COM(2017) 56 final de 1.2.2017].

<sup>7</sup> Agencia Europea de Medio Ambiente: Estado y perspectivas del medio ambiente, 2015.

cuestión, sino también ayudar a las economías europeas a aprovechar plenamente los beneficios de la integración<sup>8</sup>.

## **8. LA MEJORA DE LA CALIDAD DE GOBIERNO Y LA APLICACIÓN DE REFORMAS ESTRUCTURALES IMPULSARÍA EL CRECIMIENTO**

La baja calidad de gobierno obstaculiza el desarrollo económico y reduce los efectos de la inversión pública, incluida la cofinanciada por la política de cohesión (véase el capítulo 4). La eficiencia de la administración pública difiere entre los Estados miembros. Asimismo, existen importantes desigualdades dentro de muchos de ellos (véase el Mapa 6). La mejora de las instituciones aumentaría el impacto de la política de cohesión.

Las reformas estructurales que mejoran la competencia, el entorno empresarial, la educación y las capacidades<sup>9</sup>, así como los mercados laborales y los sistemas de protección social, pueden suponer grandes beneficios en términos de crecimiento de la productividad y el empleo. Esto es particularmente importante para las regiones y los países en los que la productividad apenas mejoró durante la última década<sup>10</sup>. Sin embargo, las reformas que requieren principalmente cambios reglamentarios y administrativos sin inversión no están vinculadas actualmente a la política de cohesión.

Según el informe de Doing Business<sup>11</sup>, existen marcadas diferencias entre los Estados miembros en lo que se refiere al entorno favorable a la actividad empresarial. El estado del entorno empresarial también puede variar dentro de los países debido a las diferencias en la eficiencia de las autoridades locales.

La contratación pública abierta y transparente es esencial para promover el desarrollo y recompensar a las empresas más eficientes. Sin embargo, la utilización de procedimientos abiertos, la intensidad de la competencia y la velocidad de la toma de decisiones, así como el riesgo de corrupción, varían considerablemente entre las regiones.

Para impulsar el desarrollo económico y el impacto de la política de cohesión en las regiones de la UE, es preciso mejorar la eficiencia y la transparencia de las instituciones públicas, así como la eficacia de los sistemas judiciales. Asimismo, se requieren reformas para reducir los obstáculos reglamentarios y mejorar el funcionamiento del mercado laboral.

---

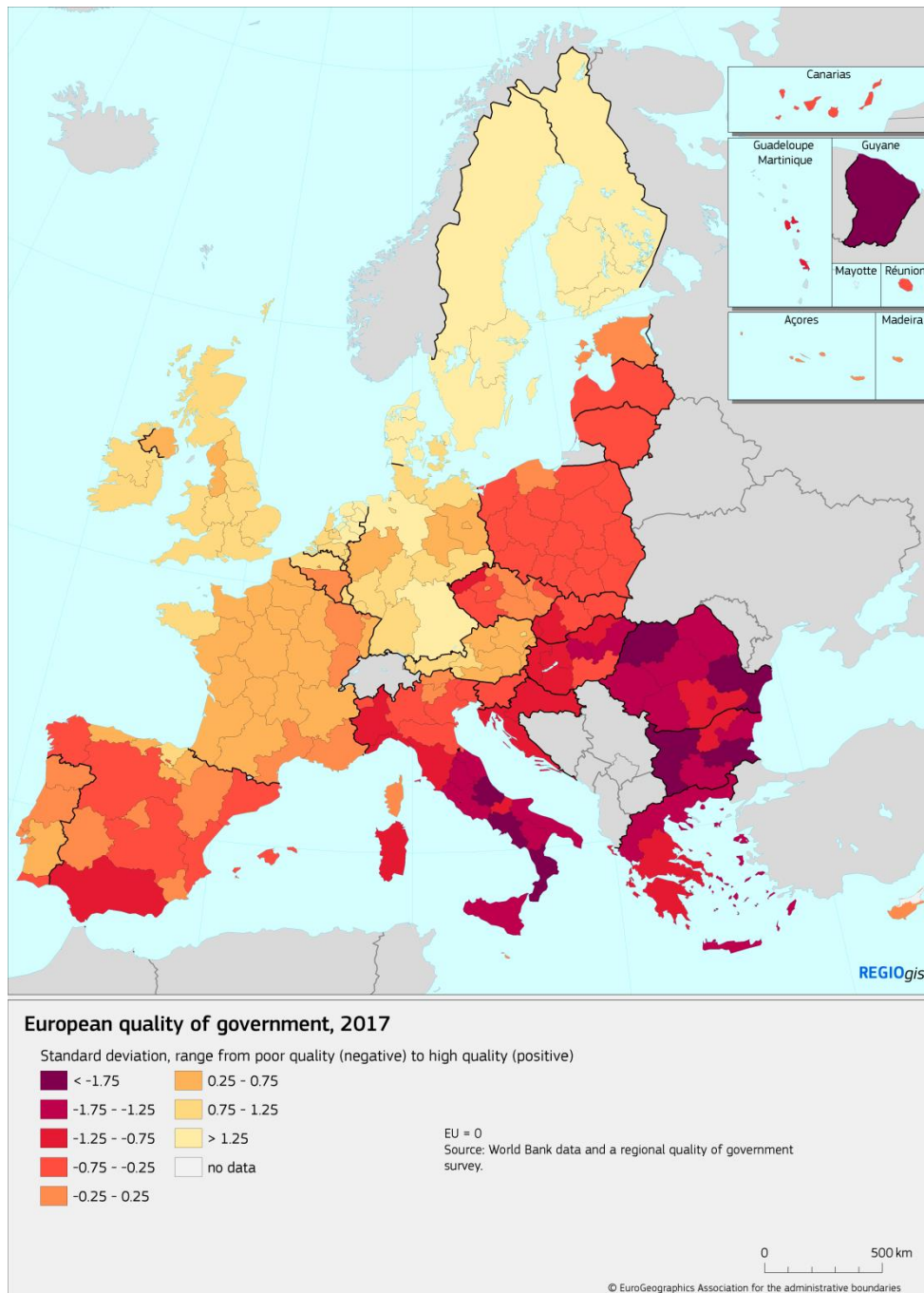
<sup>8</sup> Politecnico di Milano: *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*, 2017.

<sup>9</sup> Comunicación de la Comisión Europea «Una nueva Agenda de Capacidades para Europa» [COM(2016) 381 final de 2.6.2016].

<sup>10</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea «La competitividad en las regiones de renta y crecimiento bajos. Informe sobre las regiones que van a la zaga» [SWD(2017) 132 final de 10.4.2017].

<sup>11</sup> Banco Mundial. 2017. Doing Business 2017: «Equal Opportunity for All».

## Mapa 6: Índice europeo de calidad de gobierno, 2017



### 9. LA INVERSIÓN PÚBLICA NACIONAL AÚN NO SE HA RECUPERADO

La economía de la UE se está recuperando gradualmente de un prolongado período de crisis que se caracterizó por una reducción significativa de la inversión en muchos Estados miembros y regiones. La inversión total como porcentaje del PIB disminuyó y apenas ha aumentado desde entonces.

Dado que la economía de la UE se ha recuperado, la deuda pública de los Estados miembros ha empezado a descender desde un máximo registrado del 87 %, aunque todavía se encuentra muy por encima de su nivel de 2007 del 58 %. Como consecuencia de la presión sobre las finanzas públicas, la inversión pública en la UE cayó del 3,4 % del PIB en 2008 al 2,7 % en 2016. En varios Estados miembros, la reducción del gasto

favorable al crecimiento ha sido sustancial. Dado que la mayoría de estos Estados miembros tiene un PIB per cápita por debajo de la media de la UE, esta reducción podría suponer un riesgo para la disminución de las desigualdades en toda la UE en el futuro.

La inversión pública ocupó un lugar central en las negociaciones sobre el actual marco jurídico de los Fondos EIE. Uno de los objetivos principales fue mejorar la coherencia entre los Fondos y la gobernanza económica europea con el fin de garantizar que la eficacia del gasto financiado por estos está respaldada por unas políticas económicas saneadas.

Por este motivo, el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 otorga a la Comisión i) la facultad de solicitar cambios en los programas para abordar las prioridades de la política económica recomendadas por el Consejo y ii) la obligación de suspender los fondos en caso de que el Estado miembro no actúe eficazmente para abordar un déficit público o un desequilibrio macroeconómico excesivos. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión evalúa la aplicación de este artículo y explica por qué la Comisión no considera necesaria una propuesta legislativa de modificación en esta fase (véase el capítulo 5).

## **10. EL PAPEL FUNDAMENTAL DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN PARA QUE LA INVERSIÓN PÚBLICA REDUJERA EL IMPACTO DE LA CRISIS**

La política de cohesión es la principal política de inversión de la UE y proporciona una financiación equivalente al 8,5 % de las inversiones de capital de los Gobiernos de la UE, una cifra que alcanza el 41 % en la Europa de los Trece y más del 50 % en varios países (véase el gráfico 1).

Dicha inversión aporta valor añadido a escala europea contribuyendo a:

- El **objetivo del Tratado de reducir las desigualdades**, en particular, en términos de renta per cápita y niveles de vida, así como de inclusión social y oportunidades de empleo.
- Los **bienes públicos europeos**, como la innovación y las infraestructuras digitales, las capacidades, la lucha contra el cambio climático, la reducción del riesgo de catástrofes, la transición energética y medioambiental, la inversión en asistencia sanitaria y social, así como el transporte público e inteligente.
- Los **beneficios colaterales** para los países de no cohesión derivados del aumento del comercio y los programas transfronterizos, transnacionales e interregionales.

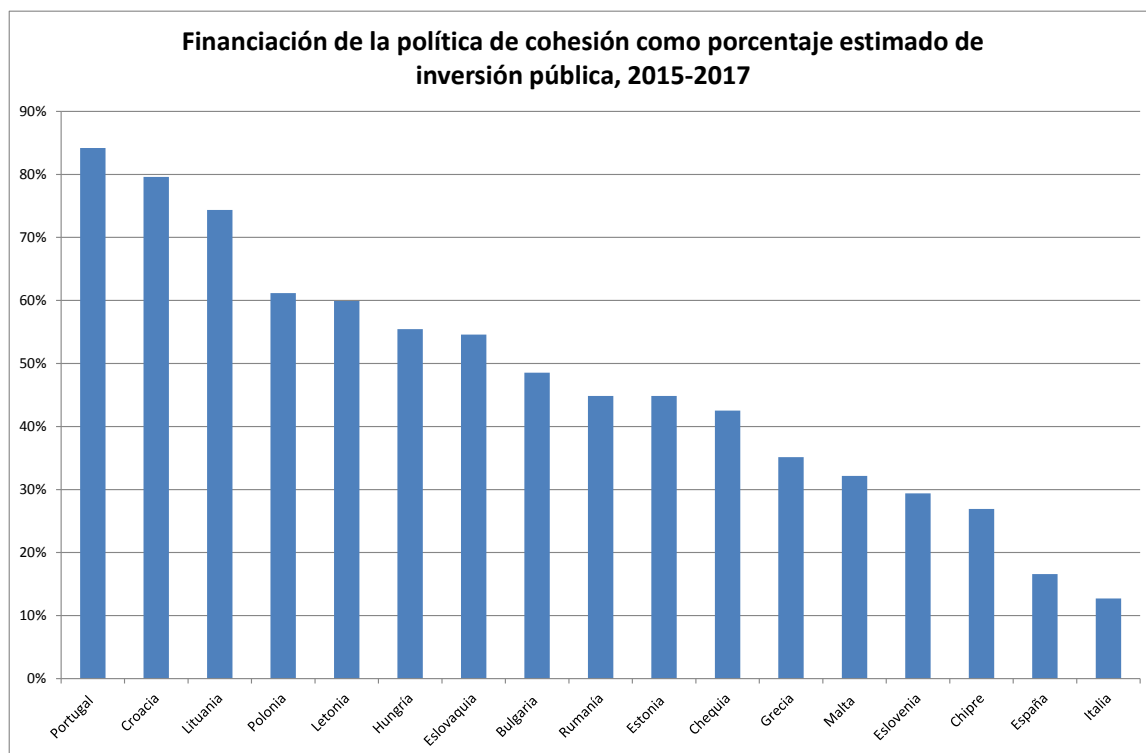
Muchos de los ponentes en el Foro de Cohesión de junio de 2017 destacaron que la política de cohesión presenta un fuerte valor añadido de la UE y subrayaron que ayuda a las regiones menos desarrolladas a seguir avanzando y a todas las regiones a invertir en las prioridades de la UE y abordar nuevos retos.

El impacto de la política de cohesión sobre las economías de la UE es importante y los efectos de las inversiones siguieron acumulándose a largo plazo. Según el modelo Quest, la inversión en el período 2007-2013 supuso un aumento del 3 % del PIB en los países de la Europa de los Doce (es decir, excepto Croacia) en 2015 y un aumento similar en 2023 gracias a la inversión en el período 2014-2020<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> En este caso para la Europa de los Trece, es decir, incluida Croacia.

**Figura 1: Financiación de la política de cohesión como porcentaje estimado de inversión pública, 2015-2017**



Fuente: Eurostat y REGIO

Esto ha contribuido a una importante convergencia del PIB per cápita en estos países<sup>13</sup>. En la Europa de los Doce, el PIB aumentó de un 54 % de la media de la UE en 2006 a un 67 % en 2015. Además, los programas del período 2007-2013 supusieron directamente la creación de 1,2 millones de puestos de trabajo en las empresas que reciben ayudas.

Los países de no cohesión también se benefician de los efectos colaterales generados por las inversiones en los países de cohesión tanto directa (gracias a la venta de bienes de inversión) como indirectamente (gracias al aumento de los ingresos y, por tanto, del comercio). Se calcula que para 2023, los programas del período 2007-2013 aumentarán el PIB de los países de no cohesión en un 0,12 %, del cual, una cuarta parte gracias a los efectos colaterales del gasto en los países de cohesión. Este efecto es especialmente pronunciado para Austria y Alemania debido a sus estrechos vínculos comerciales.

El apoyo a 1,1 millones de pymes en el marco de los programas del período 2014-2020 t permitirá crear directamente más de 420 000 puestos de trabajo<sup>14</sup>. Se espera que gracias a los programas más de 7,4 millones de desempleados encuentren un empleo y otros 2,2 millones de personas en los seis meses siguientes a haber finalizado la formación

<sup>13</sup> En estándar de poder adquisitivo (EPA). Se eligió 2006 como año de referencia por ser el año anterior a los programas del período de 2007-2013, así como el año anterior a la adhesión de Bulgaria y Rumanía. En el momento de la publicación, 2015 era el último año para estas series de datos.

<sup>14</sup> El número de nuevos puestos de trabajo creados durante este período es menor en comparación con el período anterior porque a) están destinados a empleos innovadores, sostenibles y de alto valor añadido y b) el número al final del período suele ser considerablemente mayor que el número estimado al inicio de este. Véase la Comunicación «Reforzar la innovación en las regiones de Europa: Estrategias para un crecimiento resiliente, inclusivo y sostenible» [COM(2017) 376 final de 18.7.2017].

cofinanciada por los programas. Además, los programas contribuirán a que más de 8,9 millones de personas obtengan nuevas cualificaciones.

Se está invirtiendo una importante cantidad de financiación en la economía digital, en la que se destinan 16 000 millones EUR para el desarrollo de la administración electrónica, los servicios y las aplicaciones de las TIC para las pymes, la banda ancha de alta velocidad, las redes energéticas inteligentes y los sistemas inteligentes de distribución de energía, así como los centros de datos a gran escala. Se prevé que dicha inversión proporcione acceso a la banda ancha a otros 14,5 millones de hogares.

La política de cohesión está haciendo una inversión sustancial en la protección del medio ambiente y la eficiencia energética. Está previsto que se conecte a 17 millones de personas a instalaciones de tratamiento de aguas residuales y a otros 3,3 millones a redes energéticas inteligentes, al mismo tiempo que se ayudará a que 870 000 hogares reduzcan su consumo de energía.

Por otro lado, la inversión en transporte eliminará los cuellos de botella, reducirá los tiempos de trayecto y aumentará el número de tranvías y metros urbanos. Los programas prevén la renovación de más de 4 600 km de líneas ferroviarias de la RTE-T, la construcción de 2 000 km de nuevas carreteras de la RTE-T y el desarrollo o mejora de 750 km de líneas de tranvía y metro.

La política de cohesión también dedica una inversión sustancial a las infraestructuras sociales. Alrededor de 6,8 millones de niños obtendrán acceso a escuelas o guarderías nuevas o modernizadas y 42 millones de personas a servicios sanitarios mejorados.

Se espera que en el marco de los programas de cooperación territorial 240 000 personas participen en iniciativas de movilidad transfronteriza y 6 900 empresas y 1 400 instituciones de investigación en programas de investigación.

Para el período 2014-2020, se han introducido varias medidas para mejorar la calidad de las inversiones:

- Las **condiciones *ex ante***, que son condiciones previas vinculadas a los programas y que abordan los principales obstáculos sistémicos que impiden una inversión pública eficaz. Dichas condiciones han permitido la aceleración de las reformas en curso y el inicio de otras nuevas. Asimismo, han reforzado la capacidad administrativa para aplicar las normas de la UE relativas a la contratación pública, las ayudas estatales, la legislación ambiental y la lucha contra la discriminación<sup>15</sup>.
- La **especialización inteligente**, que es la política industrial y de innovación descentralizada más completa que existe actualmente en Europa reúne a los agentes clave (la comunidad investigadora, las empresas, la educación superior, las autoridades públicas y la sociedad civil) para canalizar la ayuda en consonancia con el potencial local y las oportunidades del mercado. El objetivo es alcanzar una masa crítica, la innovación y un ascenso en la cadena de valor.
- Un mayor **enfoque en los resultados**, lo que significa que los programas deben fijar objetivos específicos, traducidos en indicadores claros de resultados con objetivos e índices de referencia. Los informes periódicos muestran si los

---

<sup>15</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea «El valor añadido de las condiciones *ex ante* para la gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos» [SWD(2017) 127 final de 31.3.2017].



programas están alcanzando sus objetivos y los indicadores clave pueden seguirse en línea en una plataforma abierta de datos para comprobar su progreso. También existe una reserva de eficacia que puede liberarse si se cumplen los objetivos prefijados.

La financiación asignada a los proyectos seleccionados por los programas del período 2014-2020, hasta julio de 2017, representa el 39 % del total disponible. Aunque esta cifra es similar a la del período anterior, la aplicación ha sido lenta, lo cual pone de manifiesto que es preciso seguir abordando los problemas relativos a la simplificación y la capacidad. Todavía es demasiado pronto para hacer un seguimiento de los avances realizados en la consecución de los objetivos, que solo se harán evidentes cuando se hayan completado más proyectos.

## **11. LA POLÍTICA DE COHESIÓN Y EL FUTURO DE EUROPA**

El Libro Blanco sobre el Futuro de Europa<sup>16</sup> abrió un debate sobre qué dirección debería tomar la UE en los próximos años. Junto con sus cinco documentos de reflexión, abarca tres grandes preguntas interrelacionadas relativas a la política de cohesión:

- 1) ¿Dónde debería invertir?
- 2) ¿Cuáles deberían ser las prioridades de inversión?
- 3) ¿Cómo debería aplicarse la política?

A continuación, se resumen estas cuestiones respecto a los retos identificados en el presente informe. Los dos acuerdos importantes que debe tener en cuenta la política de cohesión son el acuerdo de la COP21 sobre el cambio climático y los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas para 2030.

El documento de reflexión de la Comisión sobre el futuro de las finanzas de la UE<sup>17</sup> plantea la pregunta de si la política de cohesión debería invertir fuera de las regiones menos desarrolladas y las transfronterizas.

Desde su origen, la política de cohesión se ha centrado en especial en las regiones menos desarrolladas y la cooperación territorial. Asimismo, ha invertido en otras zonas mencionadas en el Tratado, como las zonas en las que se lleva a cabo una transición industrial, las zonas rurales y las regiones ultraperiféricas. También ha invertido en zonas con tasas de desempleo elevadas y zonas urbanas desfavorecidas. Durante los dos últimos períodos de programación, la política de cohesión ha cubierto todas las regiones.

El presente informe pone de manifiesto que el impacto de la globalización, la migración, la pobreza y la falta de innovación, el cambio climático, la transición energética y la contaminación no se limita a las regiones menos desarrolladas.

La futura financiación para la cooperación transfronteriza debería seguir centrándose en las zonas con especial valor añadido de la UE y resolver los problemas transfronterizos, como los obstáculos y las lagunas existentes en diferentes ámbitos políticos, incluido el transporte. Por último, también podría tomarse en consideración la puesta en común de

---

<sup>16</sup> Libro Blanco de la Comisión Europea sobre el Futuro de Europa: Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025 [COM(2017) 2025 final de 1.3.2017].

<sup>17</sup> Documento de reflexión de la Comisión Europea sobre el futuro de las finanzas de la UE [COM(2017) 358 final de 28.6.2017].

servicios públicos conjuntos en regiones fronterizas vecinas y las necesidades de desarrollo institucional<sup>18</sup>.

El documento de reflexión sobre las finanzas de la UE señala, de manera más general, que toda la financiación de la UE debe centrarse en los ámbitos en los que pueda obtenerse el mayor valor añadido de la UE. Identifica la inclusión social, el empleo, las capacidades, la investigación y la innovación, el cambio climático y la transición energética y ambiental como los ámbitos en los que debe centrarse la política de cohesión. Además, el documento de reflexión hace hincapié en otros ámbitos en los que la política de cohesión tiene un efecto positivo, como el apoyo a las pymes, las infraestructuras de asistencia sanitaria y sociales y las infraestructuras de transporte y digitales. Por último, pero no menos importante, subraya la necesidad de abordar la migración y la globalización.

Tanto el documento de reflexión como el presente informe sostienen que una mala calidad institucional reduce la competitividad, el impacto de la inversión y el crecimiento económico. Debería darse más importancia a la mejora de la calidad de gobierno, la aplicación de reformas estructurales y el fortalecimiento de la capacidad administrativa. Insisten en que puede ser necesario reforzar el vínculo con la gobernanza económica y el Semestre Europeo para garantizar que el sistema sea más simple, transparente y ofrezca incentivos positivos para aplicar reformas concretas a fin de fomentar la convergencia. Esto puede precisar nuevos enfoques, por ejemplo, mediante una mejor coordinación de los instrumentos disponibles y una participación más estrecha de la Comisión. La iniciativa para las regiones rezagadas<sup>19</sup> contenía varios elementos de éxito que podrían ampliarse. La necesidad de mejorar las instituciones también queda demostrada por los llamamientos a condicionar el desembolso de fondos de la UE a la legislación y a la adhesión de las instituciones a los valores comunes de la UE.

Además de los temas mencionados anteriormente sobre la cobertura territorial y las prioridades de inversión, el documento de reflexión examina varias opciones para mejorar la aplicación de la política de cohesión.

- Un conjunto único de normas para los fondos existentes garantizaría una inversión más coherente y facilitaría su aplicación para los beneficiarios. La coherencia también se mejoraría con un código normativo único para la política de cohesión y otros instrumentos de financiación con programas o proyectos del mismo tipo. Esto debería permitir una mayor complementariedad entre la política de cohesión y la financiación de la innovación y las infraestructuras.
- El sistema de asignación de los fondos podría revisarse añadiendo criterios vinculados con los retos que afronta la UE, desde la demografía y el desempleo hasta la inclusión social y la migración, pasando por la innovación y el cambio climático.

---

<sup>18</sup> Comunicación de la Comisión Europea «Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE» [COM(2017) 534 final de 20.9.2017].

<sup>19</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea «La competitividad en las regiones de renta y crecimiento bajo. Informe sobre las regiones que van a la zaga» [SWD(2017) 132 final de 10.4.2017].

- Los niveles de cofinanciación nacional para la política de cohesión podrían aumentarse para alinearlos mejor a los distintos países y regiones, así como para aumentar el sentimiento de implicación en la política.
- Dejar una parte de la financiación sin asignar podría aumentar la flexibilidad de la política de cohesión y su capacidad de responder con mayor rapidez a los nuevos retos.
- Podría lograrse una aplicación más rápida y una transición más suave entre los períodos de programación introduciendo cambios, como normas de liberación más estrictas, s procedimientos más cortos para el cierre de los programas y procesos más rápidos y flexibles para el nombramiento de las autoridades de gestión y para la programación.
- La complementariedad entre los instrumentos financieros podría mejorarse. Una coordinación ascendente, las mismas normas y una demarcación más clara de las intervenciones podrían garantizar la complementariedad entre el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, el nuevo fondo de fondos de capital riesgo paneuropeo y los instrumentos de préstamo, garantía y capital gestionados por los Estados miembros en el marco de la política de cohesión.
- Por último, la gestión de la política es cada vez más compleja. Por lo tanto, es necesario un enfoque mucho más radical para simplificar su aplicación.

En la siguiente fase se invitará a las partes interesadas de la política de cohesión y al público en general a participar en la consulta pública como parte de la evaluación de impacto. En mayo de 2018, la Comisión tiene previsto adoptar la propuesta para el marco financiero plurianual, y a continuación las propuestas para la política de cohesión posterior a 2020.