



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 4 de febrero de 2022
(OR. en)

5989/22

COH 7
SOC 65

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	4 de febrero de 2022
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2022) 34 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES relativa al octavo informe sobre la cohesión: la cohesión en Europa en el horizonte de 2050

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2022) 34 final.

Adj.: COM(2022) 34 final



Bruselas, 4.2.2022
COM(2022) 34 final

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

**relativa al octavo informe sobre la cohesión: la cohesión en Europa en el horizonte de
2050**

{SWD(2022) 24 final}

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

relativa al octavo informe sobre la cohesión: la cohesión en Europa en el horizonte de 2050

1. INTRODUCCIÓN

Sobre la base del análisis del octavo informe sobre la cohesión, esta Comunicación presenta los principales cambios en las disparidades territoriales a lo largo del último decenio y la forma en que las políticas han afectado a estas disparidades. Destaca el potencial de las transiciones ecológica y digital como nuevos motores del crecimiento de la UE, pero sostiene que, sin una actuación política adecuada, pueden surgir nuevas disparidades económicas, sociales y territoriales. Por último, inicia una reflexión sobre cómo debe evolucionar la política de cohesión para responder a estos retos y, en particular, sobre cómo garantizar que los enfoques locales, multinivel y dirigidos por asociaciones sigan mejorando la cohesión, al tiempo que se aprovechan sinergias y se integran los objetivos de cohesión en otras políticas e instrumentos.

2. LA COHESIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA HA MEJORADO, PERO SIGUEN EXISTIENDO DISPARIDADES

El informe sobre la cohesión evalúa la evolución a largo plazo de las disparidades regionales, pero también aborda brevemente los dramáticos efectos a corto plazo de la pandemia de COVID-19. Esta ha tenido un efecto asimétrico en las regiones de la UE, lo que refleja las diferencias regionales en materia de capacidades sanitarias, restricciones y estructuras económicas. La COVID-19 ya ha aumentado la mortalidad en la UE en un 13 % (capítulo 1¹), si bien, hasta el momento, el impacto es mayor en las regiones menos desarrolladas, en las que la mortalidad ha aumentado en un 17 %². La pandemia ha provocado la mayor recesión desde 1945, que ha afectado especialmente a los sectores que dependen de la interacción social, como el turismo, y ha alterado drásticamente nuestros trabajos, escuelas e interacciones sociales, mientras que las restricciones a los viajes han tenido un impacto desproporcionado en las zonas fronterizas.

¹ Los capítulos a los que se hace referencia en la presente Comunicación son los del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

² Las regiones menos desarrolladas tienen un nivel de PIB inferior al 75 % de la media de la UE, en las regiones en transición se encuentra entre el 75 % y el 100 %, y en las regiones más desarrolladas supera el 100 %.

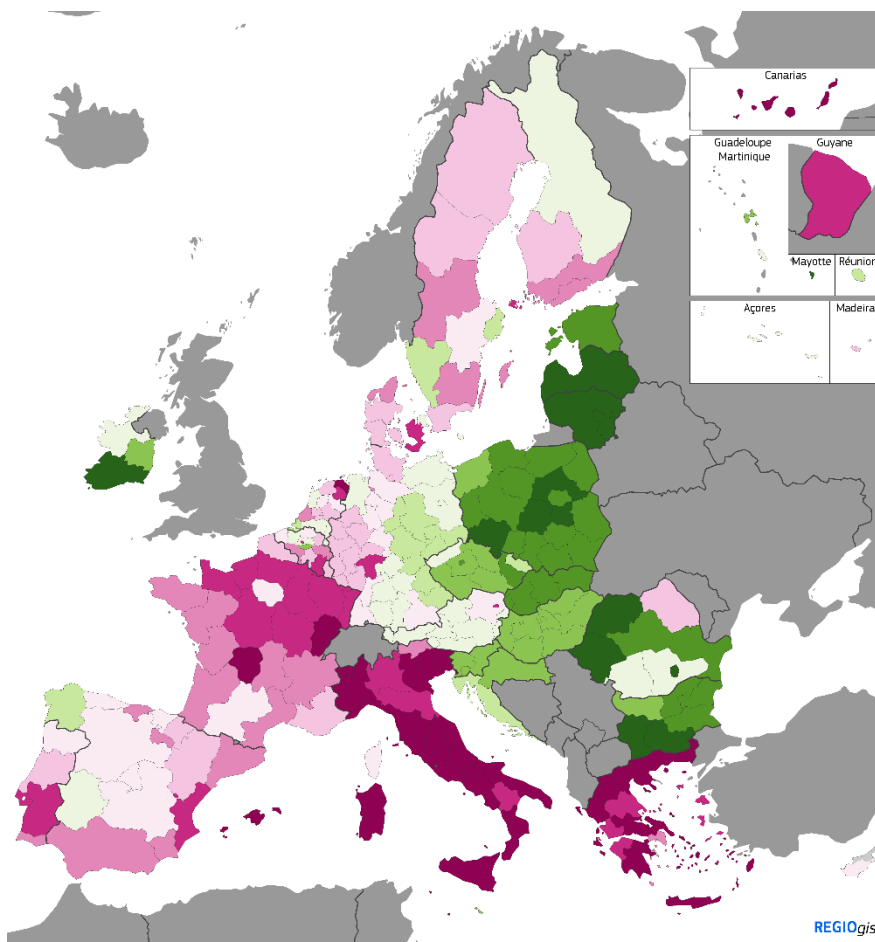
La convergencia se ha visto impulsada por el elevado crecimiento de las regiones menos desarrolladas, pero sus ventajas derivadas de los bajos costes y el rendimiento de la inversión en infraestructuras pueden reducirse con el tiempo.

Desde 2001, las regiones orientales de la UE menos desarrolladas se han aproximado al resto de la UE, lo que ha dado lugar a una reducción sustancial de la brecha en el PIB per cápita (mapa 1). Sus altas tasas de crecimiento se han visto impulsadas por la transformación estructural, en particular por el desplazamiento del empleo de la agricultura a sectores de mayor valor añadido. Algunas de estas regiones se han apoyado en la inversión en infraestructuras y los bajos costes para fomentar el crecimiento. Sin embargo, el rendimiento de la inversión en infraestructuras disminuirá y las ventajas derivadas de los bajos costes se reducirán si los salarios reales crecen más rápidamente que la productividad, especialmente en los sectores comercializables. Para evitar una trampa del desarrollo en el futuro, las regiones menos desarrolladas tendrán que impulsar la educación y la formación, aumentar las inversiones e investigación e innovación y mejorar la calidad de sus instituciones.

Varias regiones de renta media y menos desarrolladas, especialmente en el sur de la UE, han sufrido un estancamiento o declive económico (mapa 1), lo que hace pensar que están en una trampa del desarrollo³ (mapa 2). Muchas se vieron afectadas por la crisis económica y financiera de 2008 y desde entonces han tenido dificultades para recuperarse. El crecimiento a largo plazo requerirá reformas del sector público, una población activa capacitada y una mayor capacidad de innovación.

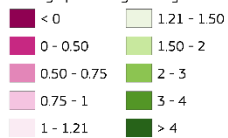
³ Se considera que una región se encuentra en la trampa del desarrollo si su crecimiento se ha ralentizado y es inferior al de la UE y/o al nacional. El mapa 2 muestra las regiones que se vieron mayoritariamente o frecuentemente atrapadas entre 2000 y 2019. Las regiones en gris, en su mayoría, no se vieron atrapadas.

Mapa 1



Growth of GDP/head, 2001-2019

Average percentage change on the preceding year

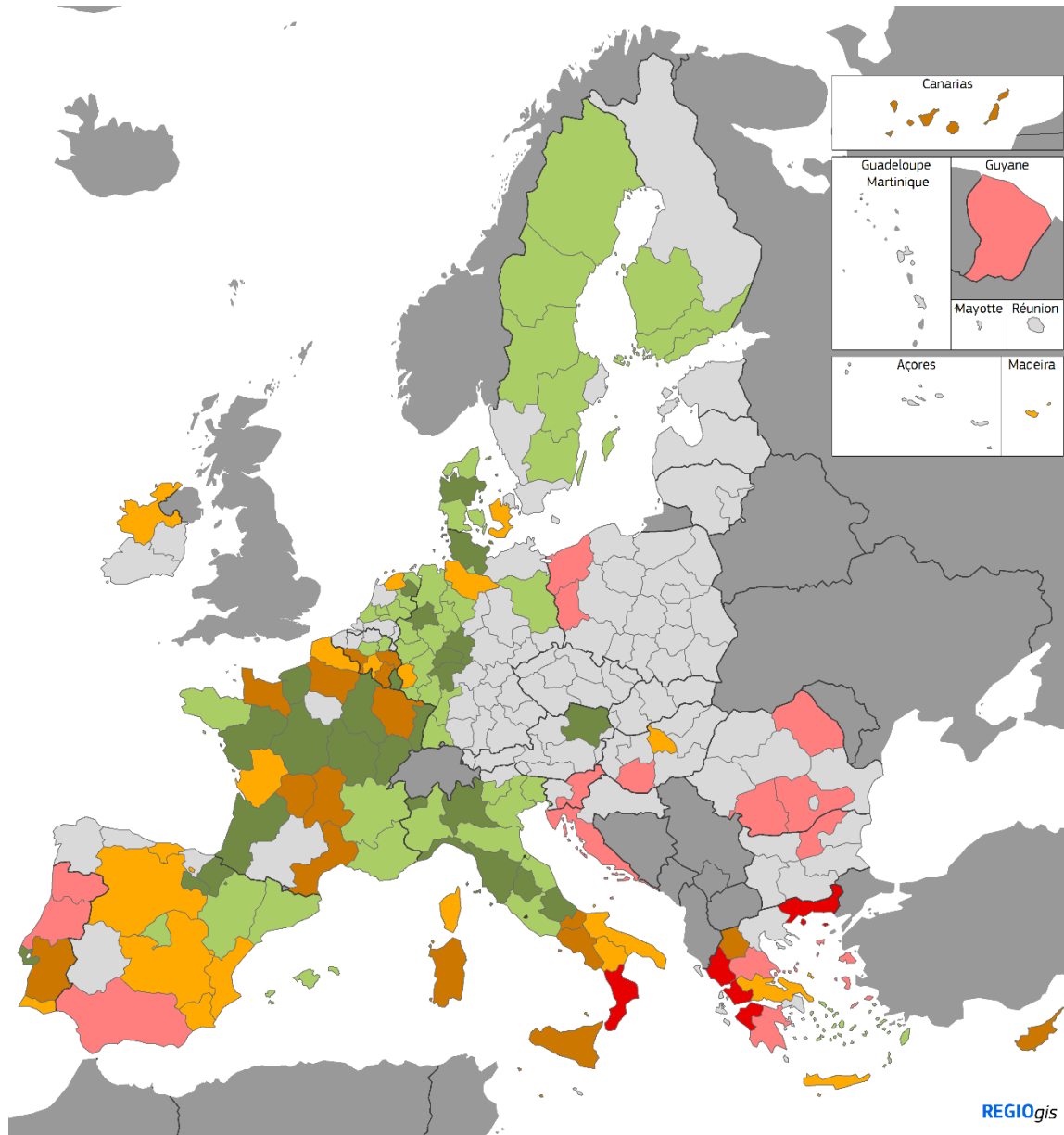


EU-27= 1.21
Source: DG REGIO based on JRC and Eurostat data

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Mapa 2



Number of years in a development trap during 2001-2019 by level of GDP per head in 2000

GDP/head (index EU-27=100) vs. years

< 75%, 10-14 years 75 - 100%, 10-14 years > 100%, 10-14 years

< 75%, 15-19 years 75 - 100%, 15-19 years > 100%, 15-19 years

less than 10 years in a development trap

Six capital regions have been merged with the surrounding regions to limit distortions in the GDP/head values.

Source: DG REGIO calculations based on JRC and Eurostat data

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Las regiones metropolitanas que albergan las capitales nacionales tienen mejores resultados que otras regiones. Entre 2001 y 2019, el PIB real per cápita de las regiones metropolitanas creció más rápidamente que en otras regiones de la UE (capítulo 2). En el sur y el este de la UE, tanto las regiones de las capitales como otras regiones metropolitanas registraron un mayor crecimiento del PIB y del empleo per cápita, lo que

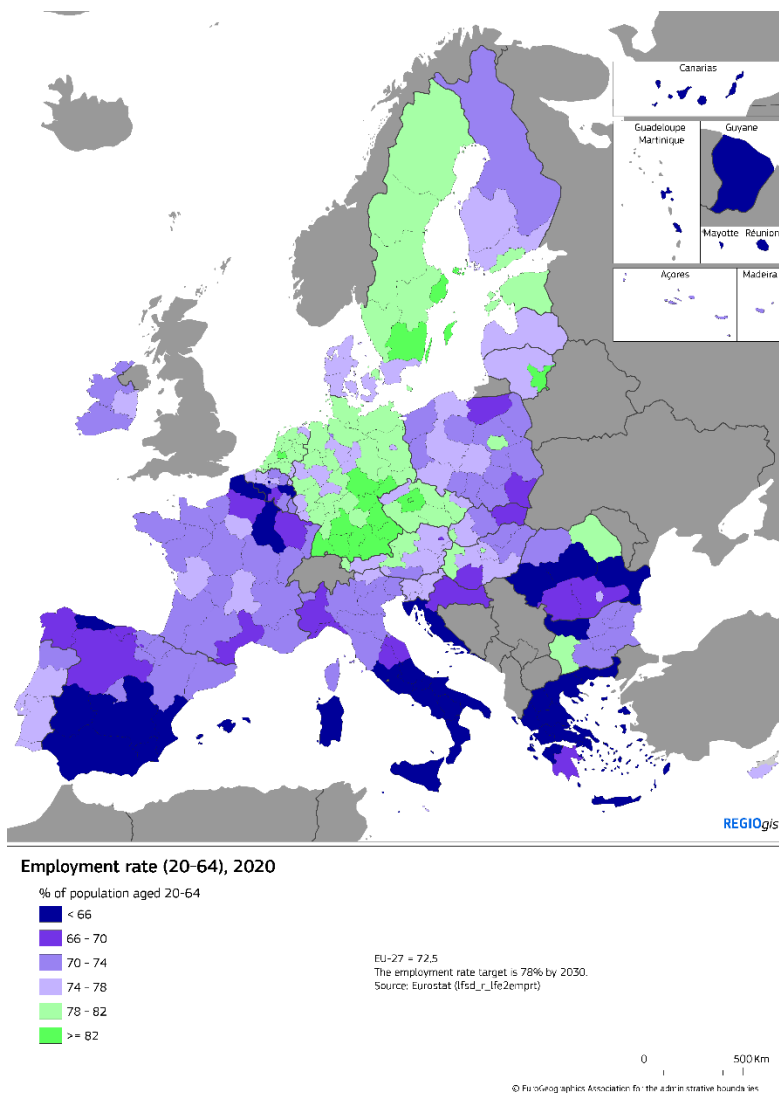
dio lugar a una creciente concentración de la actividad económica y el empleo en estas regiones. Sin embargo, en el noroeste de la UE, las regiones metropolitanas y otras regiones crecieron a velocidades similares, y solo las regiones de las capitales crecieron ligeramente más rápido.

Se han realizado avances significativos en la mejora del empleo y la inclusión social⁴, pero siguen existiendo importantes retos estructurales.

El empleo ha aumentado, pero las disparidades regionales siguen siendo mayores que antes de 2008 (capítulo 5). La crisis económica de 2008 provocó un repunte significativo de las disparidades regionales, tanto en las tasas de empleo como de desempleo. A escala de Unión, la tasa de empleo se ha recuperado totalmente de la crisis y alcanzó su valor más alto en 2019, con el 73 % de las personas de edades comprendidas entre los 20 y los 64 años empleadas. Las disparidades regionales han disminuido desde 2008, pero sigue siendo mayores que antes de la crisis económica. Las tasas de empleo en las regiones menos desarrolladas siguen estando muy por debajo de las de las regiones más desarrolladas (mapa 3).

⁴ Véase la dimensión regional del cuadro de indicadores sociales <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/data-by-region>.

Mapa 3

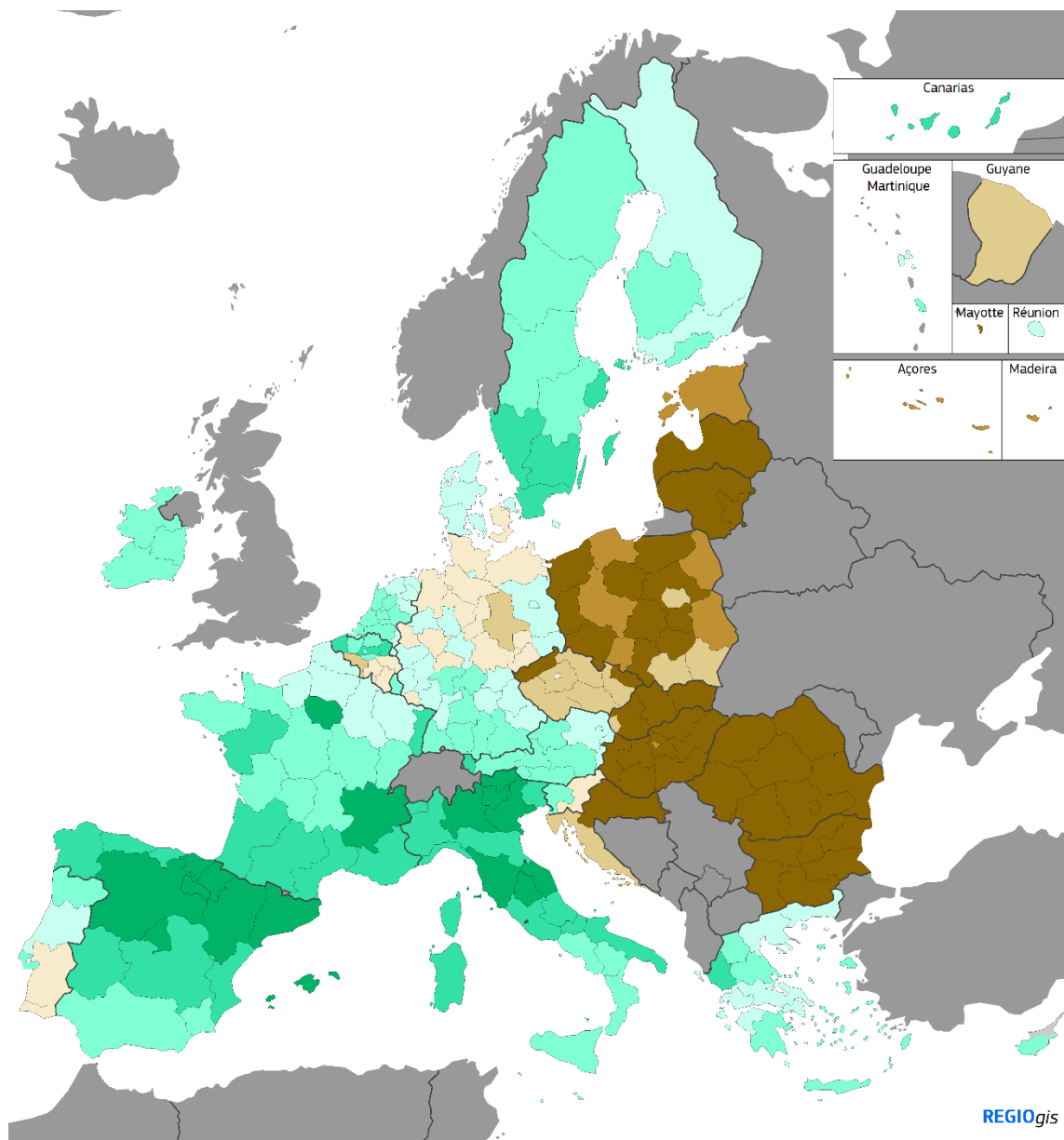


La reducción de las disparidades regionales en materia de empleo requiere un mayor crecimiento del empleo y una reducción de la brecha de género. En las regiones menos desarrolladas, la brecha de género en materia de empleo prácticamente duplica la de las regiones más desarrolladas (17 frente a 9 puntos porcentuales). En general, las mujeres de las regiones menos desarrolladas tienen más probabilidades de encontrarse en una situación de desventaja que los hombres de la misma región y tienen menos probabilidades de tener un elevado nivel de logros en comparación con las mujeres de otras regiones.

El número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social ha disminuido en 17 millones entre 2012 y 2019, debido principalmente al descenso del número de personas en situación de privación material grave en los Estados miembros del este. Alcanzar el objetivo de la UE para 2030 de reducir en, al menos, 15 millones el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social requiere mantener la tasa actual de reducción de la pobreza a lo largo del próximo decenio. Sin embargo, en 2020, la pandemia aumentó en 5 millones el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social.

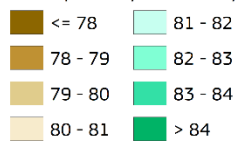
Las disparidades en materia de salud se han ido reduciendo. Durante el último decenio, la esperanza de vida ha aumentado más rápidamente en las regiones menos desarrolladas que en otras regiones. Sin embargo, en muchas regiones orientales la esperanza de vida sigue siendo baja en comparación con la media de la UE (mapa 4). En 2020, la pandemia redujo la esperanza de vida en prácticamente todos los Estados miembros, pero es probable que esta reducción sea temporal (capítulo 1). La pandemia también puso de manifiesto las diferencias regionales en la capacidad de atención sanitaria.

Mapa 4



Life expectancy, 2019

Life expectancy at birth in years



EU-27 = 81.3

Source: Eurostat (demo_r_mlifexp)

0 500 km

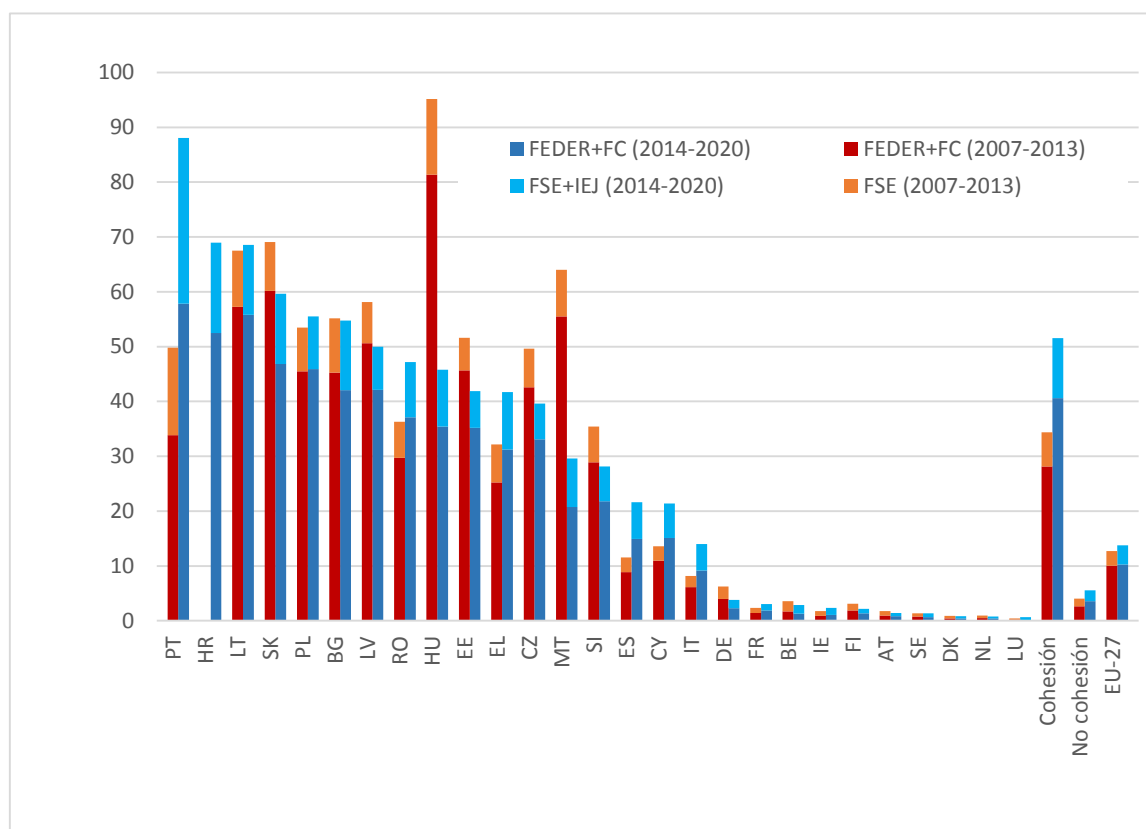
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

La política de cohesión ha ayudado a reducir las disparidades.

La modelización económica señala que, en 2023, el PIB per cápita aumentará un 2,6 % en las regiones menos desarrolladas gracias al apoyo de la política de cohesión en 2014-2020. Este modelo también muestra que la diferencia entre el PIB per cápita de las regiones que representan los deciles superiores e inferiores disminuirá un 3,5 % (capítulo 9).

Tras la contracción de las inversiones públicas nacionales debido a la crisis económica y financiera, la política de cohesión se convirtió en una fuente de inversión más importante (capítulo 8). En los países de la cohesión, la financiación de la cohesión pasó de suponer el equivalente al 34 % de la inversión pública total en el período de programación 2007-2013 al 52 % en el período de programación 2014-2020 (gráfico 1). Sin la política de cohesión, la reducción de la inversión pública habría sido aún mayor en estos países.

Gráfico 1: asignaciones de la política de cohesión en relación con la inversión pública, 2007-2013 y 2014-2020



La política de cohesión respondió rápidamente a la crisis de la COVID-19 mediante la movilización de financiación adicional, la posibilidad de subvencionar el gasto en respuesta a la crisis y la posibilidad de aumentar los porcentajes de cofinanciación. Esto ayudó a los Estados miembros y a las regiones a responder a la crisis. Sin embargo, la política de cohesión debe volver ahora a su misión principal, que consiste en reducir las disparidades regionales y promover el desarrollo regional a largo plazo.

3. LOS MOTORES DEL CRECIMIENTO REGIONAL TIENDEN A IMPULSAR LA COHESIÓN

En los últimos años, las inversiones en infraestructuras, capacidades, innovación y gobernanza han seguido impulsando la convergencia. Sin embargo, siguen existiendo diferencias y muchos motores del crecimiento siguen concentrándose en las regiones más desarrolladas y en zonas urbanas. Investigaciones recientes muestran que la eficacia de estas inversiones depende de una combinación adecuada de inversiones específicas para cada región y de un buen marco institucional y macroeconómico.

En el período de programación 2014-2020, prácticamente la mitad de las inversiones de la política de cohesión se destinaron a infraestructuras, debido en gran medida a las necesidades de la UE del este. Esto ha contribuido a reducir la brecha de rendimiento del transporte por carretera en la UE del este y **a cerrarla en la UE del sur** (capítulo 4). Esta inversión también ha mejorado el rendimiento ferroviario en la UE del este y del sur. Sin embargo, sigue siendo necesaria una mayor inversión en la UE del este, en particular para la apoyar la transición a una economía neutra en emisiones de carbono.

El acceso básico a la banda ancha es prácticamente universal en la UE, pero las conexiones de muy alta velocidad solo están disponibles para dos de cada tres residentes en ciudades y para uno de cada seis residentes rurales (capítulo 4). Las inversiones en infraestructuras de transporte e informática por sí solas no conducen automáticamente a mayores tasas de crecimiento. Deben ir acompañadas de políticas que creen un entorno favorable para que las empresas crezcan y ayuden a los trabajadores a acceder a nuevas oportunidades de empleo en todas las regiones.

Una inversión suficiente en protección del medio ambiente, energía limpia y prestación de servicios asociados es fundamental para garantizar la sostenibilidad a largo plazo, la competitividad y la calidad de vida. **Se ha reducido la contaminación del aire y del agua, pero sigue siendo demasiado elevada en muchas regiones menos desarrolladas.** La contaminación atmosférica provocada por partículas finas es elevada en muchas regiones orientales. En la UE, se calcula que producen unas cuatrocientas mil muertes prematuras al año. Las concentraciones de ozono siguen siendo demasiado elevadas en muchas regiones meridionales. El tratamiento de las aguas residuales ha mejorado en toda la UE, pero siguen siendo necesarias más inversiones en muchas regiones menos desarrolladas y en transición para proteger y mejorar la calidad del agua (capítulo 3).

La dotación de capacidades se distribuye de forma desigual y se concentra en las regiones más desarrolladas y, especialmente, en las regiones de las capitales. Las regiones menos desarrolladas van muy por detrás de las regiones en transición y más desarrolladas en términos de educación superior, aprendizaje permanente y capacidades digitales. A pesar de las mejoras a escala de la Unión, las diferencias entre las regiones siguen siendo importantes. Cuando muchos trabajadores carecen de enseñanza secundaria, resulta más difícil cerrar la brecha de productividad. El nivel y las capacidades educativas también muestran una gran brecha entre zonas urbanas y rurales. Los residentes en las ciudades

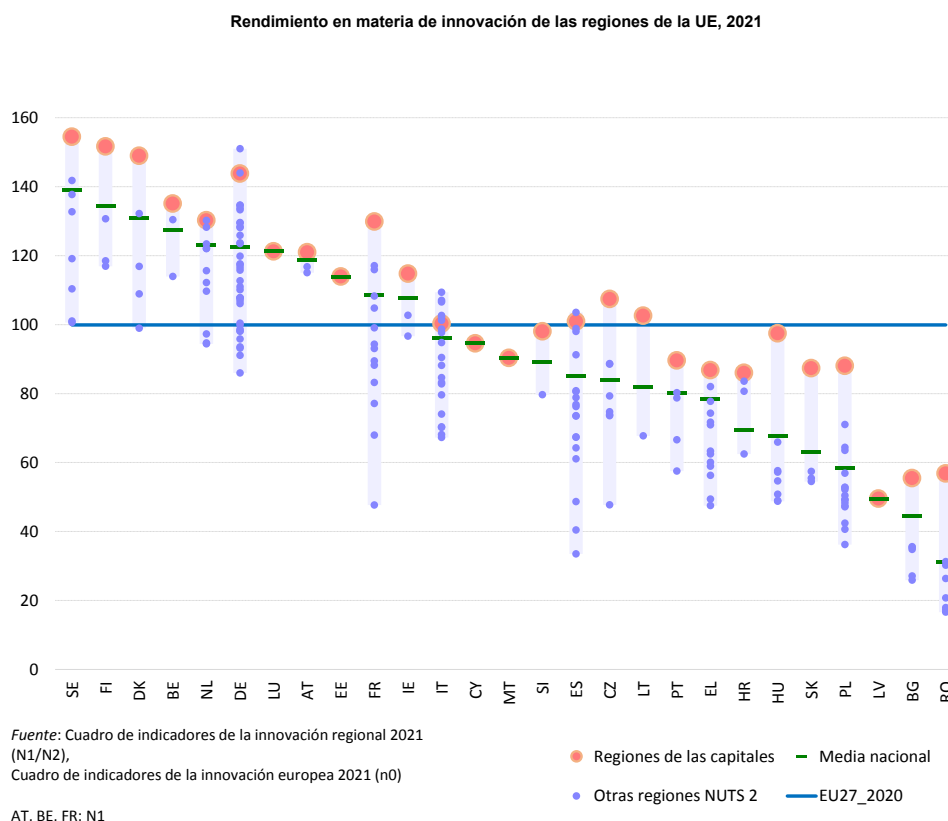
tienen más probabilidades de tener un título universitario, de participar en formación y de poseer buenas capacidades digitales que los residentes rurales.

El espíritu empresarial es fundamental para el crecimiento, pero tiende a concentrarse en las ciudades más grandes. Las nuevas empresas son especialmente importantes para diversificar las actividades económicas y crear empleo en las regiones con bajos niveles de crecimiento. La Recomendación sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE)⁵ pone de relieve como el perfeccionamiento, el reciclaje y el apoyo para el emprendimiento pueden promover transiciones profesionales inclusivas teniendo en cuenta el contexto regional.

La innovación es el factor determinante del crecimiento económico regional a largo plazo, pero **la brecha regional en materia de innovación en Europa ha aumentado**. Si bien algunos Estados miembros han avanzado significativamente en la recuperación, muchas regiones, incluso en los Estados miembros más desarrollados, van a la zaga (gráfico 2). Esto no se debe solo a la falta de inversión en I+D, sino también a deficiencias en los ecosistemas regionales de innovación. Una mejor difusión de la innovación a escala nacional y regional puede ayudar a las regiones menos desarrolladas y en transición a ponerse al día. Las estrategias de especialización inteligente, introducidas en la política de cohesión para el período 2014-2020, pueden ayudar a abordar esta brecha, pero deberán hacer mayor hincapié en el potencial regional.

⁵ Recomendación de la Comisión sobre un apoyo activo eficaz para el empleo tras la crisis de la COVID-19 (EASE): C(2021) 1372 de 4.3.2021.

Gráfico 2: la brecha regional en materia de innovación en Europa en 2021



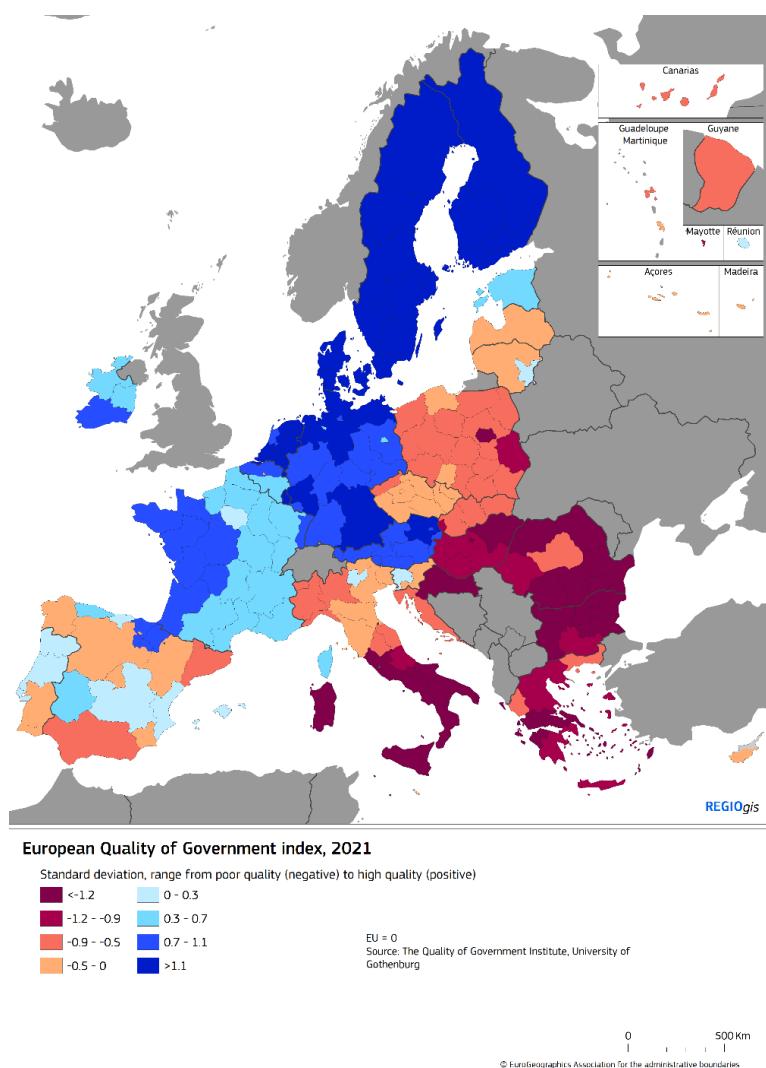
La brecha en materia de innovación se ve exacerbada por **la escasa innovación y los limitados efectos de los vínculos comerciales internacionales y las cadenas de valor en el capital humano** en muchas regiones menos desarrolladas y en transición. A pesar de una inversión extranjera directa (IED) y unas exportaciones a menudo importantes, muchas regiones no consiguen aprovechar los beneficios para las empresas y trabajadores locales. La escasa adopción de las tecnologías digitales, las prácticas de gestión y las tecnologías de la industria 4.0 en las empresas y el sector público supone que muchas regiones no están preparadas para aprovechar las nuevas oportunidades y son vulnerables ante la posible relocalización a medida que evolucionan las cadenas de valor.

La gobernanza en la UE está mejorando en gran medida, pero siguen existiendo brechas entre los Estados miembros y dentro de ellos (mapa 5⁶) (capítulo 7). La mejora de las instituciones puede contribuir a una inversión más eficaz y a unos niveles más elevados de innovación y emprendimiento, que son fundamentales para el crecimiento económico a largo plazo. Todos los Estados miembros han mejorado su entorno empresarial, pero siguen existiendo variaciones significativas. La eficacia del

⁶ El índice se basa en una encuesta regional que mide la calidad de la policía local, la educación y la sanidad, así como la corrupción, el nepotismo y la discriminación en la prestación de estos servicios.

sistema judicial también varía entre Estados miembros, y en algunos Estados miembros el Estado de Derecho se ha deteriorado con el tiempo.

Mapa 5



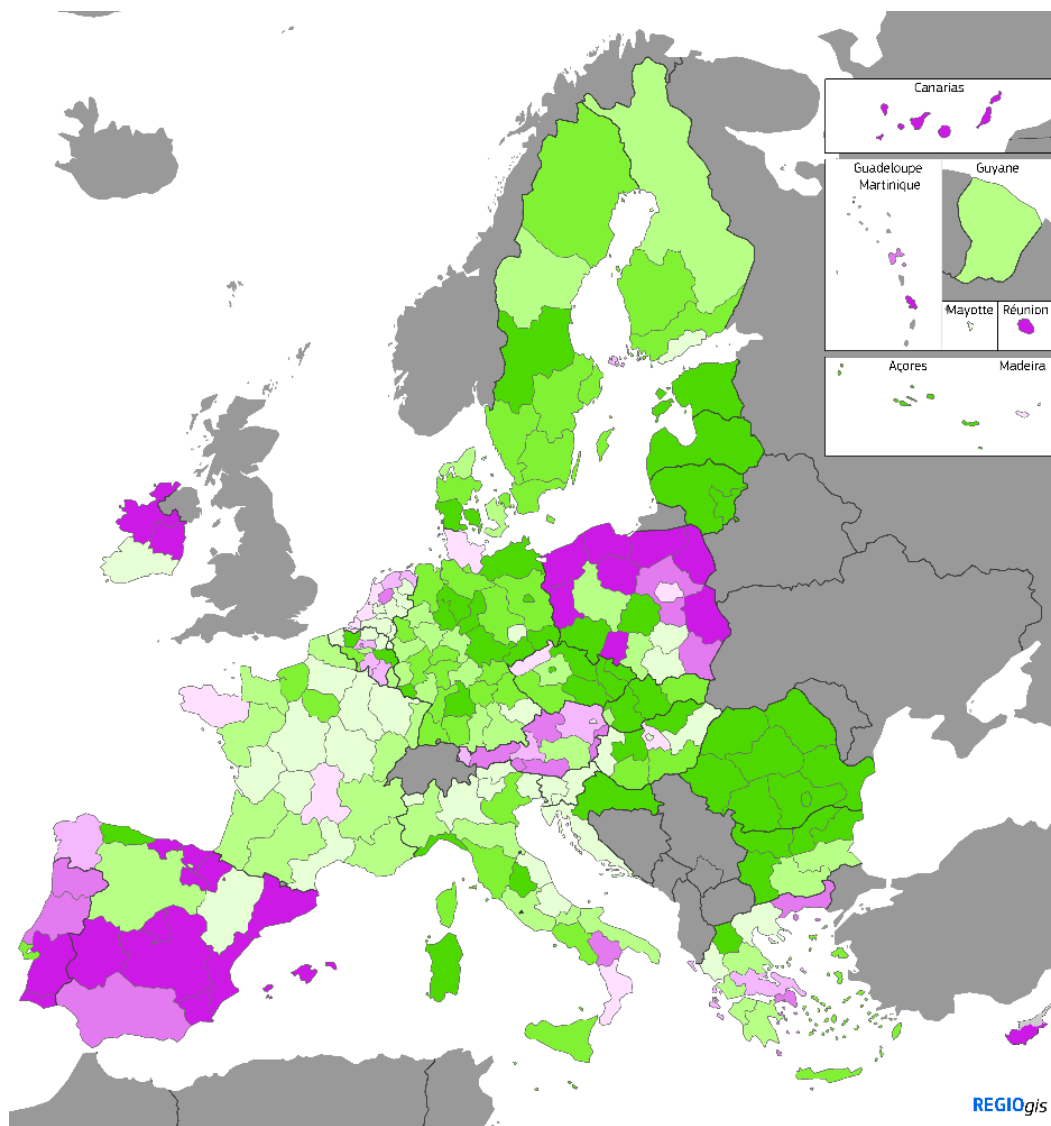
El papel y la capacidad de los gobiernos subnacionales en el desarrollo económico sigue siendo desigual, aunque llevan a cabo la mayor parte de la inversión pública, especialmente en relación con la transición energética y la adaptación al cambio climático (capítulo 8). Las políticas locales son especialmente importantes en los países con importantes disparidades económicas internas. La autonomía local y regional ha crecido lentamente en los países de la cohesión durante las últimas décadas, pero sigue siendo menor que en el resto de la UE. Dado que la gestión de los programas de la política de cohesión supone un reto para las regiones con poca autonomía y menos experiencia en la ejecución de inversiones públicas, la política de cohesión ha contribuido a reforzar la capacidad administrativa y la aplicación de estrategias de desarrollo regional, en particular a través de instrumentos territoriales y de la cooperación en el seno de las zonas funcionales.

4. NUEVAS OPORTUNIDADES DE CRECIMIENTO, PERO TAMBIÉN RIESGOS DE NUEVAS DISPARIDADES

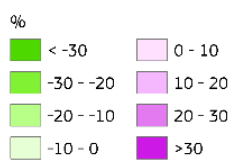
En los próximos treinta años, el crecimiento de la UE estará impulsado por las transiciones ecológica y digital. Estas brindarán nuevas oportunidades, pero requerirán importantes cambios estructurales que probablemente generarán nuevas disparidades regionales. Si se ignoran, la transición demográfica puede socavar tanto la cohesión como el crecimiento. La manera en que se gestionen estas transiciones determinará si todas las regiones y ciudadanos, con independencia de donde vivan, pueden beneficiarse de ellas. Sin una visión territorial clara de la forma en que se gestionarán estos procesos y una aplicación ambiciosa del pilar europeo de derechos sociales, un número cada vez mayor de personas pueden sentir que no se escuchan sus voces y que no se tiene en cuenta el impacto en sus comunidades, lo que puede alimentar el descontento con la democracia. Con el fin de preparar a Europa para hacer frente a estos retos, es fundamental fomentar las transiciones profesionales hacia los sectores ecológico y digital y reducir las carencias de capacidades relacionadas, como propone la Recomendación EASE.

La transición ecológica y, en particular, los objetivos de una economía neutra en emisiones de carbono y circular transformarán nuestras economías. Impulsará el empleo en sectores como las energías renovables, el reciclaje, el diseño, la renovación y los servicios ecosistémicos, pero puede afectar negativamente a los sectores que deben reducir sus emisiones y a las regiones en las que se ubican (mapa 6 y 7). El capital natural de las regiones rurales puede impulsar el empleo en la gestión de los servicios ecosistémicos y las energías renovables. Así pues, el impacto social del objetivo de la UE de ser climáticamente neutra de aquí a 2050 variará entre regiones y puede ser mayor en las regiones con altas tasas de pobreza. Para ello será necesario el apoyo de instrumentos políticos como el Fondo de Transición Justa.

Mapa 6



Change in total CO2 emissions from fossil fuels between 1990 and 2018

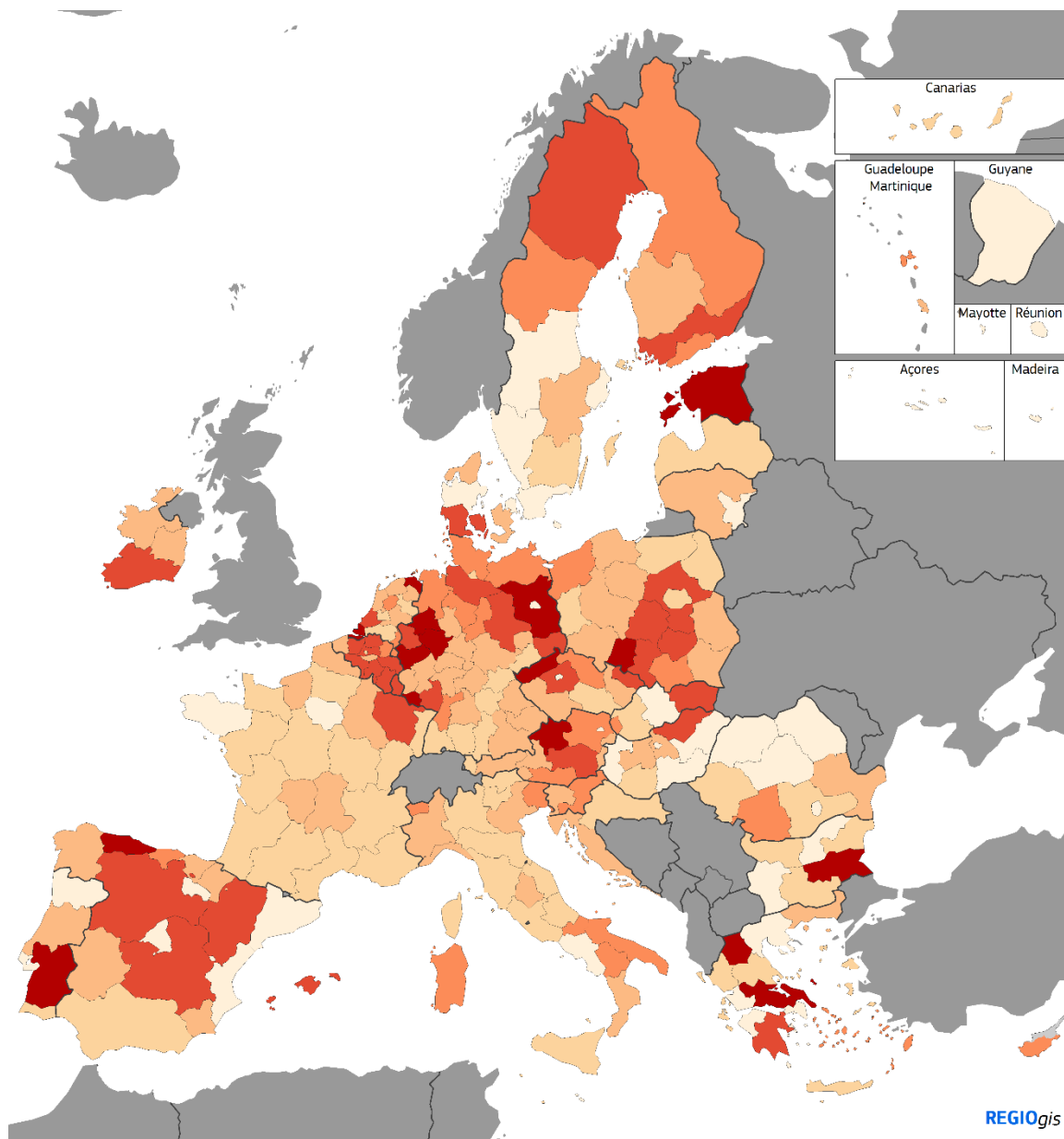


Source: JRC-EDGAR gridded CO2 data

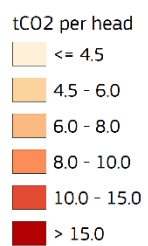
0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Mapa 7



CO2 emissions from fossil fuels per head, 2018



EU-27 = 7.2
Source: Crippa e.a. (2019)

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

La transición digital avanza a distintas velocidades en toda Europa. Su realización requerirá ampliar el acceso a internet de muy alta velocidad, impulsar las capacidades digitales e invertir en equipos informáticos. Esto beneficiará a las zonas rurales, ya que sus conexiones a internet tienden a ser lentas y sus capacidades digitales a estar por debajo de la media. Un acceso más rápido a internet permitirá que más personas trabajen desde casa y mejorará el acceso a los servicios en línea, en particular a la formación, la salud y el comercio electrónico, y puede animar a que más servicios se trasladen fuera de los grandes centros urbanos. Los Estados miembros menos desarrollados se beneficiarán más de esta transición, ya que sus empresas van a la zaga en el uso de las tecnologías digitales, el comercio electrónico y las prácticas empresariales electrónicas.

El cambio demográfico, especialmente el envejecimiento, afectará a todas las regiones, pero primero a las rurales. En el próximo decenio, se prevé que la población de 65 años o más crezca más de un 25 % en una de cada cinco regiones. Se prevé que la población en edad laboral disminuya en más de un 10 % en una de cada cuatro regiones, y que la población menor de 20 años disminuya en más de un 10 % en una de cada tres regiones. En general, se estima que el porcentaje de población que vive en una región en declive aumentará del 34 % al 51 % entre 2020 y 2040 (capítulo 6). Las regiones rurales se ven especialmente afectadas, puesto que ya están en declive (gráfico 3). Estas tendencias pueden afectar al potencial de crecimiento, al desarrollo de capacidades y al acceso a los servicios.

Gráfico 3: Crecimiento vegetativo de la población, migración neta y crecimiento total de la población por tipología regional urbana-rural y por tipo de región metropolitana durante los años 2010-2019

Crecimiento medio anual por 1 000 residentes	Crecimiento vegetativo de la población	Migración neta	Crecimiento total de la población		Crecimiento medio anual por 1 000 residentes	Crecimiento vegetativo de la población	Migración neta	Crecimiento total de la población
Noroeste					Noroeste			
Urbanas	2,5	4,1	6,6	Capital metropolitanas	5,1	3,3	8,4	
Intermedias	0,1	3,8	3,9	Otras metropolitanas	0,5	4,5	5,0	
Rurales	-1,3	2,5	1,2	No metropolitanas	-0,8	2,7	1,8	
Sur					Sur			
Urbanas	0,0	2,5	2,6	Capital metropolitanas	1,0	2,7	3,7	
Intermedias	-1,7	1,9	0,2	Otras metropolitanas	-0,5	2,5	2,0	
Rurales	-4,7	1,0	-3,7	No metropolitanas	-2,5	1,5	-1,0	
Este					Este			
Urbanas	-0,5	2,7	2,2	Capital metropolitanas	-0,3	4,7	4,5	
Intermedias	-1,9	-0,4	-2,3	Otras metropolitanas	-1,0	0,2	-0,7	
Rurales	-1,9	-2,3	-4,2	No metropolitanas	-2,4	-2,3	-4,7	
UE					UE			
Urbanas	1,2	3,3	4,5	Capital metropolitanas	2,7	3,5	6,2	
Intermedias	-0,9	2,1	1,2	Otras metropolitanas	0,0	3,2	3,2	
Rurales	-2,0	0,4	-1,6	No metropolitanas	-1,8	0,8	-1,0	

En los últimos años, algunos lugares de Europa han experimentado un estancamiento o disminución de las oportunidades económicas, la movilidad social y la calidad de vida. Este declive económico a largo plazo ha alimentado un descontento creciente entre los ciudadanos. Los Eurobarómetros muestran que los residentes rurales son más propensos a pensar que su voz no cuenta y a desconfiar de la UE. No obstante, los ciudadanos confían más en los gobiernos regionales y locales que en las autoridades nacionales o de la UE. Para abordar estas preocupaciones, las transiciones ecológica y digital deben ser justas y equitativas, gestionarse de manera inclusiva y desarrollarse en colaboración con los gobiernos regionales y locales.

5. RETOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

El informe sobre prospectiva estratégica⁷ destaca como principales tendencias el clima y otros desafíos medioambientales, la hiperconectividad digital y las transformaciones tecnológicas, la presión sobre la democracia, los cambios en el orden mundial y la demografía. En los dos últimos decenios, la política de cohesión ha reducido las disparidades económicas, sociales y territoriales. Sin embargo, las grandes transiciones digital, ecológica y demográfica pueden generar nuevas disparidades, aumentar las exigencias a las autoridades nacionales y locales, alimentar el descontento popular y ejercer presión sobre nuestras democracias. Estos retos también afectarán a otros países desarrollados. Los intercambios políticos con otros países interesados podrían enriquecer aún más nuestro debate político.

¿Cómo puede la política de cohesión, junto con otras políticas de la UE, abordar estos nuevos retos? Los ciudadanos europeos deben confiar en su futuro, con independencia de donde vivan. La política de cohesión puede tranquilizar a los europeos de tres maneras: en primer lugar, ofreciéndoles una perspectiva económica positiva para su región; en segundo lugar, abordando sus preocupaciones sobre su calidad de vida, las oportunidades de empleo y la inclusión social; y, en tercer lugar, garantizando que los costes y los beneficios de hacer frente a los nuevos retos se distribuyen equitativamente. Esto puede lograrse mediante la definición de las mejores respuestas a estos nuevos factores de disparidades, el refuerzo del papel de las regiones y teniendo en cuenta el impacto territorial de las políticas horizontales de la UE. En consonancia con el objetivo de una convergencia social al alza del pilar europeo de derechos sociales, debe iniciarse un amplio debate político en torno a estos apartados para contribuir al desarrollo de la política posterior a 2027.

Abordar los nuevos factores de las disparidades mediante:

- **La garantía de una transición justa.** La transición hacia una economía neutra en emisiones de carbono y circular, la protección del medio ambiente, la recuperación de

⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en.

la naturaleza y la reducción de la contaminación generarán muchos beneficios, pero sus costes deben distribuirse de forma equitativa. El Mecanismo para una Transición Justa podría ampliarse para abordar los costes sociales de la mitigación del cambio climático y la adaptación a él, así como los demás desafíos medioambientales, en particular mediante una mejor anticipación del cambio estructural, la lucha contra la pobreza, la inversión en capacidades y la estrecha colaboración con los interlocutores sociales y los agentes de la sociedad civil a todos los niveles territoriales.

- **El refuerzo de la resiliencia y la capacidad de respuesta ante las perturbaciones asimétricas.** La pandemia pone de manifiesto la necesidad de que la política de cohesión sea capaz de responder a perturbaciones imprevistas, especialmente a las relacionadas con la globalización y el cambio tecnológico. Las regiones que dependen en gran medida de unos pocos y reducidos sectores comercializables manufactureros o de servicios son especialmente vulnerables. La diversificación de la actividad económica, especialmente en relación con la transición digital en combinación con políticas locales, como las estrategias de especialización inteligente, puede contribuir a que las regiones sean más productivas y menos vulnerables a las perturbaciones.
- **La ayuda a las regiones para responder al cambio demográfico.** Las empresas tendrán que adaptarse a la disminución de la población activa mediante la contratación de más mano de obra procedente de grupos con tasas de empleo más bajas, como los jóvenes, las mujeres y los migrantes de terceros países, así como mediante un aumento de la inversión en innovación, en tecnologías que permitan ahorrar mano de obra o aumentar su eficiencia, y en el aprendizaje de personas adultas, en particular de los trabajadores de más edad y poco cualificados, lo que ayudaría a alcanzar los objetivos de la Cumbre de Oporto⁸. Los centros educativos de primaria y secundaria tendrán que adaptarse a un menor número de alumnos, mientras que otros servicios públicos y la atención sanitaria tendrán que atender a un número cada vez mayor de residentes de edad avanzada.
- **El tratamiento de la presión sobre la democracia y sus valores.** Los instrumentos territoriales destinados a movilizar a los agentes locales de las ciudades, los municipios, las zonas rurales, las zonas costeras y las islas, en combinación con el enfoque de asociación incorporado en la política de cohesión, pueden ayudar a abordar la presión sobre la democracia mediante el aumento del sentimiento de propiedad de las políticas europeas. La cooperación territorial puede crear nuevas comunidades de interés común y apoyar el suministro visible de bienes públicos a distintos niveles territoriales.

Reforzar el papel de las regiones en la construcción del futuro de Europa mediante:

⁸ En particular el objetivo de que cada año al menos el 60 % de las personas adultas sigan una formación. <https://www.2021portugal.eu/media/icfksbgy/porto-social-commitment.pdf>.

- **La creación de nuevas perspectivas económicas para las regiones menos desarrolladas y periféricas.** Es posible que las regiones menos desarrolladas y las regiones periféricas necesiten un nuevo paradigma de desarrollo. Este debe tener en cuenta las oportunidades emergentes, los vínculos internacionales, la distribución territorial de las necesidades y activos específicos y el suministro de bienes públicos, como los recursos estratégicos, la biodiversidad, las energías renovables y los servicios.
- **La integración de la innovación en todas las regiones.** Abordar las deficiencias en la difusión y adopción de nuevas ideas y tecnologías y fomentar una innovación de base amplia garantizará que todas las regiones pueden beneficiarse de una economía cada vez más intensiva en conocimiento.
- **El refuerzo de la cooperación transfronteriza e interregional.** La pandemia puso de relieve las dificultades que supone tener que cruzar una frontera nacional para trabajar, recibir educación, asistencia sanitaria y otros servicios. El rendimiento del transporte por carretera y ferroviario es menor en las regiones transfronterizas. Abordar estas cuestiones requiere una mejor gobernanza de las zonas fronterizas funcionales, una mayor coordinación de los servicios, las infraestructuras y las inversiones, así como un intercambio de experiencias apoyado por una investigación paneuropea.
- **El refuerzo de los vínculos urbano-rurales y el papel de las ciudades y los municipios más pequeños en el apoyo a las zonas rurales.** Las grandes ciudades y sus regiones metropolitanas suelen impulsar el desarrollo económico. Algunas ciudades, municipios y pueblos más pequeños ofrecen acceso a una amplia gama de servicios públicos y privados. Su papel como centros regionales supone un punto de anclaje para toda la región. Reforzar su papel podría impulsar el desarrollo económico y mejorar la calidad de vida. Aunque las zonas urbanas tienen retos distintos, reforzar los vínculos dentro de las áreas funcionales podría beneficiar tanto a los residentes urbanos como a los rurales. La visión a largo plazo de las zonas rurales⁹ proporciona un marco para abordar los retos a los que se enfrentan estas zonas.
- **La atención a las necesidades de los lugares que se han quedado atrás.** Algunas regiones se enfrentan al legado de cambios estructurales que han reducido las fuentes tradicionales de empleo, lo que ha dado lugar a desajustes en materia de capacidades y a la degradación del medio ambiente, creando trampas del desarrollo. Estas zonas suelen ubicarse en países o regiones de renta media. Requieren políticas específicas para integrar a estas comunidades en la economía regional y nacional general, en consonancia con los principios del pilar europeo de derechos sociales.

⁹ COM(2021) 345 final de 30.6.2021.

Desarrollar los instrumentos para lograr la cohesión en el horizonte de 2050 mediante:

- **El aumento de la eficacia de las políticas locales.** Cada vez se reconoce más la necesidad de complementar las políticas estructurales a escala nacional con políticas locales. La especialización inteligente muestra cómo aprovechar los activos locales para reforzar la competitividad y el ecosistema de innovación. Los planes territoriales de transición justa orientados al ámbito local dirigen el apoyo europeo a las empresas, los trabajadores y las comunidades más afectadas por el cambio estructural provocado por el clima. Debe reforzarse este enfoque para otros objetivos políticos clave en el marco de la política de cohesión, en particular para las transiciones ecológica y digital. Además, el enfoque de desarrollo territorial integrado y el objetivo político específico «Una Europa más cercana a los ciudadanos» deberían utilizarse plenamente.
- **Una mayor racionalización de la aplicación de la política de cohesión para los beneficiarios.** Sobre la base de las simplificaciones y la flexibilidad ya introducidas en el período de programación 2021-2027, tanto en el marco de la política de cohesión como en el de otros fondos pertinentes relacionados con la inversión, conviene explorar otras mejoras favorables a los beneficiarios en la aplicación de la política. Al mismo tiempo, deben reforzarse los principios clave de una prestación basada en el lugar y participativa, como la gobernanza a varios niveles y el principio de asociación.
- **El refuerzo del papel de la política de cohesión a la hora de desbloquear la inversión pública y privada en las transiciones ecológica, digital y demográfica.** La política de cohesión puede desempeñar un papel más importante en el fomento de la inversión de ámbito regional, urbano y local, aprovechando los recursos del sector privado y apoyando las adaptaciones institucionales necesarias. Esto implica garantizar que los actores públicos y privados del nivel adecuado tengan la capacidad necesaria para mantener dicha inversión a través de los ingresos fiscales, las tasas de utilización, las tarifas y otras fuentes de ingresos a largo plazo. Estos esfuerzos deben vincularse al apoyo de la Comisión para reforzar las condiciones marco de una financiación sostenible.
- **El aumento de las inversiones en las personas a lo largo de su vida.** Para que Europa sea competitiva y esté cohesionada en el futuro habrá que invertir más y mejor en la educación y la formación de las personas, en particular en sus capacidades, creatividad y potencial para crear empresas e innovar. Esto será fundamental para navegar con éxito las transiciones tecnológica, ecológica y digital que tenemos por delante. Para reforzar su cohesión social y abordar las necesidades de los grupos más rezagados, Europa debe invertir en medidas específicas de activación e inclusión social, al tiempo que sigue apoyando reformas políticas destinadas a un desarrollo inclusivo.
- **El refuerzo de las complementariedades en otras políticas de la UE.** El enfoque actual de las sinergias dentro del presupuesto de la UE, que se centra en las

aportaciones y los flujos financieros, debe centrarse más en las complementariedades reales de la política. Es necesario prestar una atención regional específica a nuevos ámbitos de actuación (como las interdependencias estratégicas, la política social sobre el clima y Alianzas industriales europeas) en los que la política de cohesión podría resultar especialmente pertinente. Deben reforzarse las evaluaciones de impacto territorial y la comprobación del impacto rural, de modo que se tengan en cuenta mejor las necesidades y especificidades de los distintos territorios de la UE. El principio de «no perjudicar a la cohesión», que significa que ninguna acción debe obstaculizar el proceso de convergencia ni contribuir a las disparidades regionales, debe seguir desarrollándose e integrándose en la formulación de políticas.

- El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE aportará hasta 724 000 millones EUR a los Estados miembros. De esta financiación, el 37 % debe apoyar la acción por el clima y el 20 %, la transición digital. Garantizar que estos recursos **contribuyan a la cohesión** de manera coordinada será un reto clave.

El Foro de Cohesión de 2022 iniciará un debate entre partes interesadas sobre las lecciones que deben extraerse de la reciente crisis y una reflexión sobre los futuros retos de la política de cohesión, velando por que ningún territorio se quede atrás.