

2022



**POLÍTICA
REGIONAL EUROPEA**



ÍNDICE

- A) Introducción
- B) Panorama histórico y cronología
- C) Principales realizaciones
- D) Organismos relevantes
- E) Instrumentos financieros: Los fondos estructurales y de inversión (FEI)
 - I. Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)
 - II. Fondo Social Europeo Plus (FSE+)
 - III. Fondo de Cohesión
 - IV. Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)
 - V. Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA)
 - VI. Otros Fondos que afectan a la cohesión económica, social y territorial
 - Fondo de Solidaridad
 - Reserva de ajuste al Brexit
 - El Instrumento de Ayuda de Preadhesión
 - RescEU. Mecanismo de Protección Civil de la UE



ÍNDICE

- Mecanismo para una Transición Justa-Fondo de Transición Justa
- Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
- Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa
(REACT-EU)

F) Recursos web y Bibliografía

G) Directorio de puntos de información

H) Resumen

I) Glosario

J) Test de autoevaluación



A) INTRODUCCIÓN

El espíritu solidario que impregnó la creación de la actual Unión Europea (UE), tras la Segunda Guerra Mundial, es una señal de identidad del proceso europeo de integración. En este sentido, el objetivo último es la cohesión económica, social y territorial entre los Estados y regiones de la UE. Este objetivo es abordado por la Política Regional Europea (PRE), también denominada Política de Cohesión. La PRE ha ido evolucionando en función, fundamentalmente, de dos variables: las ampliaciones de la UE y las grandes prioridades y retos del proceso europeo de integración. En las siguientes líneas, además de analizar las razones que justifican la creación de la PRE y su evolución, cómo han afectado las últimas crisis a la PRE, se repasan los instrumentos financieros que hacen posible el desarrollo de la misma. Se presta especial atención a las modificaciones introducidas en los dos últimos marcos presupuestarios, es decir, en los periodos 2014-2020 y 2021-2027. Por lo tanto, se tratará de dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿qué argumentos justifican la creación de una Política Regional Europea y en qué consiste? ¿es imprescindible una política regional cuando se crea un área de integración? ¿cómo y por qué motivos evoluciona la Política Regional en la Unión Europea? ¿qué son los Fondos Estructurales y de Inversión (FEI)? ¿cómo han afectado a la PRE las últimas crisis?

B) PANORAMA HISTÓRICO Y CRONOLOGÍA

La Política Regional Europea (PRE) es una característica propia del proceso de integración europeo, ya que la mayoría de los acuerdos regionales carecen de instrumentos de solidaridad regional. En los inicios del proceso europeo de integración prácticamente no existía necesidad de poner en marcha mecanismos que incidieran en la cohesión, dado el escaso número de países miembros y la relativa homogeneidad entre ellos. Desde entonces, la Unión Europea se ha ido ampliando y las divergencias económicas de los actuales 27 miembros han hecho imprescindible la adopción de medidas para lograr una convergencia económica, social y territorial entre las distintas regiones de los Estados miembros.

A lo largo de los años se han ido creando distintos tipos de instrumentos financieros, o modificando los existentes, con el objeto de favorecer las reformas estructurales necesarias para lograr una mayor cohesión económica, social y territorial en la Unión. Los primeros fondos estructurales se crearon prácticamente al inicio del proceso de integración con un objetivo claro: encauzar la aplicación de las primeras políticas comunes comunitarias (la Política Agraria Común, la Política Comercial, la Política de Transportes y la Política de Competencia).

A principios de la década de los años sesenta, se crearon el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Años más tarde el FEOGA será sustituido por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). A continuación, se detalla en que consistió el FEOGA.

FONDO EUROPEO DE ORIENTACIÓN Y GARANTÍA AGRÍCOLA (FEOGA)

Se creó en 1962 de acuerdo con el artículo 40 del Tratado de Roma. En 1964 se dividió en dos secciones:

- **Sección orientación:** se encargó de financiar la reestructuración agrícola o las acciones de carácter estructural.
- **Sección garantía:** se destinó a financiar los gastos derivados de la Política Agraria Común (PAC). Esta política absorbió la mayor parte del presupuesto de la UE.

Sin embargo, la PRE propiamente dicha no nace hasta unos años después, con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Este Fondo introduce, por primera vez, la noción de redistribución entre socios más adelantados y regiones más atrasadas. Este progreso está muy vinculado a la primera ampliación de la UE hacia el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973. Supuso la incorporación de países al núcleo inicial que, exceptuando Italia, estaba bastante cohesionado. Sin embargo, los nuevos socios incorporaban importantes distorsiones, especialmente evidentes en el caso de Irlanda. Por ello, en la Conferencia de París de 1972 se planteó la necesidad de articular unos instrumentos de política regional comunitaria. Más tarde, se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Los Estados miembros estaban convencidos de que el concepto de integración, y el propio futuro de la Unión Europea sólo sería creíble y, viable si se mantenía una cohesión económica y social suficientemente fuerte entre los países miembros. De hecho, el propio concepto de cohesión se establece por vez primera en el Acta Única Europea y a partir del Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht (1993) constituyó uno de los pilares de la UE. Años más tarde, el Tratado de Lisboa (2009) incorpora el concepto de territorialidad a la cohesión económica y social.

Además de los Fondos Estructurales, como instrumentos fundamentales para la financiación de la PRE, a partir de 1993, se plantea la necesidad de establecer ayudas financieras para los países más alejados de la media comunitaria que se habían ido incorporando gradualmente. Por ello, en 1993 se crea el Fondo de Cohesión.

OBJETIVOS DE LA PRE ANTERIORES AL AÑO 2000

- **Objetivo 1:** promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones más atrasadas.
- **Objetivo 2:** cubrir las regiones o partes de las regiones afectadas por el declive industrial.
- **Objetivo 3:** luchar contra el paro de larga duración, facilitar la integración laboral de los jóvenes y promover la igualdad de oportunidades laborales de hombres y mujeres.
- **Objetivo 4:** facilitar la adaptación de los trabajadores frente a cambios industriales y en los sistemas productivos.
- **Objetivo 5a:** acelerar el ajuste de las estructuras agrícolas en el marco de la reforma de la PAC, favoreciendo la modernización y el ajuste estructural del sector pesquero.
- **Objetivo 5b:** facilitar el desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales.
- **Objetivo 6:** propiciar el desarrollo y ajuste estructural de las zonas especialmente despobladas.

Años más tarde, la Agenda 2000¹, que contenía entre sus objetivos establecer un sistema de financiación estable para la UE, preparándola para las próximas ampliaciones, no podía obviar las cuestiones estructurales y de cohesión. Como consecuencia, las disposiciones de la Agenda 2000 tenían que hacer frente a dos retos fundamentales:

¹ Programación presupuestaria para el periodo 2000-2006.

- mejorar la eficacia de los instrumentos existentes con vistas a alcanzar el objetivo de cohesión económica y social;
- garantizar la continuidad de la PRE en el marco de las futuras ampliaciones a los países de Europa Central y Oriental.

Para hacer frente a estos retos, en 1999 se emprende una reforma de los Fondos Estructurales para facilitar la concentración de las ayudas a la vez que la simplificación y la descentralización de su gestión. Los objetivos pasaron de los siete anteriores a solo tres:

REFORMA DE OBJETIVOS DE LA PRE, 1999

- **Objetivo 1:** promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, cuyo PIB medio por habitante es inferior al 75% de la media de la Unión Europea.
- **Objetivo 2:** favorecer la reconversión económica y social de las regiones con dificultades estructurales distintas de las cubiertas en el objetivo anterior. Destinado a zonas con problemas de escasa diversificación económica, zonas rurales en declive y áreas urbanas con dificultades.
- **Objetivo 3:** favorecer el desarrollo de los recursos humanos no pertenecientes a las regiones incluidas en el objetivo 1.

En el siguiente cuadro se presentan los objetivos de la PRE en el contexto de los periodos de programación plurianual.

POBLACIÓN SEGÚN CATEGORÍAS DE REGIONES (EN %)					
% DE LA POBLACIÓN EN LA UE	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Objetivo 1 (1989-2006) Convergencia (2007-2013) Menos desarrolladas (2014-2020)	25,4	24,6	34,1	31,7	25,4
Objetivo 6 Regiones en transición		0,4 0,3	2,9	7,3	13,5
Objetivos 2 (1989-2006) y 5b (1989-1999) Objetivos 3 (1989-2006) y 4 (1989-1999) Competitividad regional y empleo (2007-2013) Más desarrolladas (2014-2020)	21,7 74,6	25,0 75,0	15,2 63,0	61,0	61,0

Fondo de Cohesión		16,9	30,9	34,3	25,8
Población de	UE-12	UE-15	UE- 25	UE- 27	UE-28

*En el período 2007-2013, España recibió ayuda con carácter transitorio. El porcentaje de población, excluida España, eral del 25,1%. Fuente: DG REGIO

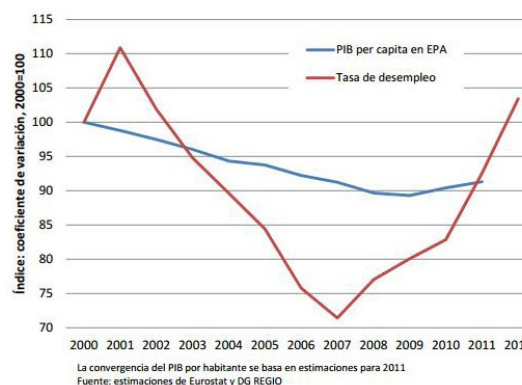
Fuente: Comisión Europea (2016), Sexto Informe sobre Cohesión Económica y Social.

Como consecuencia de la crisis financiera global, iniciada en verano de 2007, el séptimo informe de cohesión de la Comisión Europea² puso de manifiesto que la intensidad de los problemas y el impacto de esa crisis económica había sido muy distinta en los diferentes países y regiones. Por lo tanto, los programas de cohesión tenían que maximizar el impacto y resolver los problemas más graves, prestando especial atención a las inversiones que generasen empleo y crecimiento, es decir, las inversiones productivas.

La Comisión Europea propuso concentrar los recursos en los siguientes ámbitos: empleo (especialmente de los jóvenes), formación y educación, inclusión social, infraestructuras, innovación, las PYME, eficiencia energética y economía baja en carbono.

Esta crisis incrementó las disparidades regionales, como puede comprobarse en el Gráfico número 1.

Gráfico 1. La convergencia regional y la crisis



Fuente: Comisión Europea (2016), Sexto Informe sobre cohesión económica y social. (EPA: Estándar de Poder Adquisitivo).

² La Comisión Europea publica, con carácter periódico, informes sobre la evolución de la cohesión económica, social y territorial.

Efectivamente, tanto en términos de PIB per cápita como en desempleo las diferencias desde 2007, entre los Estados miembros, se hicieron más acusadas, frente al periodo 2000-2006, en el cual se progresó en la convergencia regional. En conjunto, más de cuatro de cada cinco regiones de la UE experimentaron un aumento del paro entre 2008 y 2010.

En diciembre de 2013 se aprobó una reforma de la Política de Cohesión que entrarían en vigor en el marco presupuestario 2014-2020. El objetivo era maximizar el impacto de las ayudas de la UE. Esta reforma se articulaba en diez puntos:

1. Se modifica la definición de las regiones objetivos. El objetivo era invertir en todas las regiones de la UE en función de su nivel de desarrollo. Para ello se establecen tres nuevas de regiones objetivo:
 - menos desarrolladas (PIB < 75% de la media de la UE-27)
 - en transición (PIB entre el 75 y 90% de la media de la UE-27)
 - más desarrolladas (PIB > 90 % de la media de la UE-27)
2. Concentración los recursos en los principales sectores de crecimiento.
3. Fijación de metas y objetivos claros, transparentes y cuantificables. Los países y regiones deberán anunciar previamente sus objetivos y determinar la forma en la que van a medir los resultados.
4. Establecimiento de condiciones previas a la recepción de fondos para garantizar la eficacia de las inversiones.
5. Definición de una estrategia común para reforzar la coordinación y reducir solapamientos.
6. Reducción de la burocracia y simplificación de la utilización de las inversiones de la UE, para ello se establecerán unas normas comunes para todos los Fondos Estructurales.
7. Reforzamiento de la dimensión urbana de la Política de Cohesión.
8. Aumento de la cooperación más allá de las fronteras garantizando las estrategias macrorregionales.
9. Mayor vinculación entre la Política de Cohesión y la gobernanza económica de la UE.
10. Fomentar el crédito a las PYME.

No obstante, la Política de Cohesión está en continua evolución y adaptación.

COHESIÓN Y REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

La UE cuenta actualmente con nueve regiones ultraperiféricas (RUP) que forman parte integrante de su territorio: Guadalupe, Guayana Francesa, Martinica, San Martín, la Reunión, Mayotte (Francia); Canarias (España); Azores y Madeira (Portugal). Los derechos y las obligaciones que dimanaban de los tratados europeos se aplican plenamente en estas regiones.

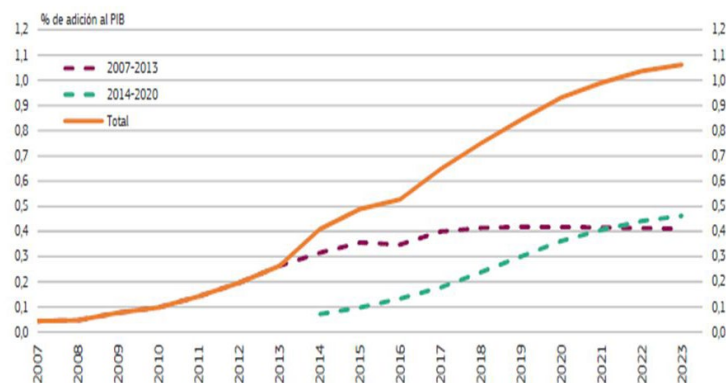
El **artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE)** reconoce que las regiones ultraperiféricas presentan diversas particularidades respecto al resto de la UE que constriñen su desarrollo económico y social: su lejanía, su insularidad, su escasa superficie, su relieve y su clima adverso, así como su dependencia de un reducido número de productos locales. Este artículo permite, en el marco del Derecho europeo, la adopción de medidas específicas adaptadas a las realidades de las RUP.

Más allá de las limitaciones que las caracterizan, las RUP poseen también potencialidades y recursos únicos de los que puede beneficiarse la Unión. Constituyen una presencia europea en zonas estratégicas del mundo.

C) PRINCIPALES REALIZACIONES

En este apartado se aborda la última revisión, hasta el momento, de la PRE. Para ello hay que situarse en el contexto del marco financiero plurianual actual (2021-2027) marcado fundamentalmente por la crisis de la COVID-19. En el Gráfico nº 2 se recogen las previsiones de la Comisión anteriores a esa crisis que obligó a completar este marco con un plan europeo de recuperación (Next Generation EU) debido a las necesidades urgentes de financiación tanto a nivel sanitario como económico, en general.

Gráfico 2. Impacto de la política de cohesión sobre el PIB, 2007-2023



Fuente: Comisión Europea (2016), Sexto Informe de Cohesión Económica, Social y Territorial.

Para el periodo 2021-2027, la Política de Cohesión continúa incentivando la competitividad económica a través de la investigación y la innovación sumándose a la **transición digital**, el **Pacto Verde Europeo** y la promoción del Pilar Europeo de los Derechos Sociales. Como resultado de los últimos acontecimientos, también dirige sus esfuerzos a reforzar los sistemas sanitarios, a luchar contra el desempleo juvenil y la pobreza infantil y a desarrollar el potencial de la cultura y el turismo. Además, se introduce mayor flexibilidad para transferir recursos entre fondos dentro del periodo 2021-2027 y se prepara a la Política de Cohesión para que pueda dar ágil respuesta en situaciones inesperadas que puedan sobrevenir. En definitiva, se aboga por una política de cohesión moderna pero, realmente, ¿qué implica?:

- Dirigir la inversión hacia donde más se necesita y dónde es más adecuada la actuación de la UE. Se destinará mayor inversión a la innovación, a apoyar a las PYME, al desarrollo de tecnologías digitales y a la modernización industrial. Se desarrollarán actuaciones en consonancia con el Acuerdo de París, es decir, la transición a una economía circular con bajas emisiones de carbono.
- Una Política de Cohesión para todas las regiones que aún continúan a la cola en términos de crecimiento o ingresos. En la mayoría de los casos son las regiones del sur y este de Europa. Se trataría de conseguir la transición industrial, luchar contra el desempleo y lograr mantenerse dentro de una economía global.
- Aunque el PIB per cápita sigue siendo la variable fundamental para la asignación de los Fondos, la Comisión Europea ha incluido otros criterios como el desempleo juvenil, el bajo nivel educativo, el cambio climático y la acogida de inmigrantes.
- Normas más claras y precisas a la vez que se incorpora una mayor flexibilidad. La simplificación de las gestiones administrativas ya se inició en el marco presupuestario 2014-2020. No obstante, se pretende ir más allá sin perder los mecanismos de control. El objetivo final es establecer un código normativo único para los fondos de la UE.
- Un refuerzo de la relación entre la Política de Cohesión y el Semestre Europeo.

En este marco se produce una nueva revisión de los objetivos regionales no en cuanto a su denominación pero sí en su definición en términos de PIB per cápita. A continuación, se detallan las regiones objetivo vigentes:

- menos desarrolladas (PIB < 75% de la media de la UE-27)
- en transición (PIB entre el 75 y 100% de la media de la UE-27). La definición no ha variado respecto al marco 2014-2020.
- más desarrolladas (PIB > 100 % de la media de la UE-27)

En el apartado dedicado a la financiación se profundizará en la revisión de los Fondos Estructurales y de Inversión (FEI) debido a la crisis de la COVID-19.

D) ORGANISMOS RELEVANTES

Entre las instituciones fundamentales de la UE implicadas en la PRE figuran el Consejo Europeo y la Comisión Europea. El primero, determina las prioridades políticas de la UE y, por lo tanto, puede condicionar la asignación presupuestaria de cada uno de los fondos, que se detallan a continuación, en el momento de la aprobación de los marcos financieros por el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo. La segunda, entre otras tareas, adopta las iniciativas de la programación anual y plurianual de la UE con el objeto de lograr acuerdos interinstitucionales.

Entre las instituciones consultivas de la UE es necesario mencionar al Comité Europeo de las Regiones (CDR). Está compuesto por representantes elegidos a escala local y regional, procedentes de todos los Estados miembros de la UE. El CDR permite a las regiones y ciudades participar formalmente en la elaboración de la legislación de la UE que les repercute directamente. Para el lustro 2020-2025, la misión del CDR se lleva a cabo atendiendo a tres prioridades principales: replanteando el modo en que funciona la democracia actualmente, dando respuesta a las grandes transformaciones a las que se enfrentan las regiones, las ciudades y los municipios y fomentando la cohesión con políticas europeas de base local.

La Comisión Europea, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo deben consultar al CDR al elaborar actos legislativos sobre asuntos relacionados con la administración local y regional como la sanidad, la educación, el empleo, la política social, la cohesión económica y social, el transporte, la energía y el cambio climático. Además, el CDR emite dictámenes por iniciativa propia. Los dictámenes se publican y se envían a todas las instituciones pertinentes de la UE. Cada año se celebran 6 sesiones plenarias en las que se adoptan dictámenes que tratan entre cincuenta y ochenta proyectos legislativos.

Por último, en el caso de España es significativo mencionar a la Dirección General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

E) INSTRUMENTOS FINANCIEROS: LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y DE INVERSIÓN (FEI)

La financiación de la PRE, o Política de Cohesión, se realiza a través de los Fondos Estructurales y de Inversión (FEI). Aunque sin perder su objetivo primario, se han ido adaptando a los grandes objetivos y retos de la UE. Estos Fondos son:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)
- El Fondo Social Europeo (FSE)
- El Fondo de Cohesión (FC)
- El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)
- Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)
- Otros Fondos que afectan a la cohesión económica, social y territorial:
 - Fondo de Solidaridad
 - Instrumento de Ayuda de Preadhesión

- Reserva de Ajuste al Brexit
- RescEU. Mecanismo de Protección Civil de la UE
- Mecanismo para una Transición Justa-Fondo de Transición Justa
- Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
- Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU)

En el Cuadro número 5 se pueden consultar los diferentes marcos financieros, previos al actual, y la asignación presupuestaria de algunos de los FEI.

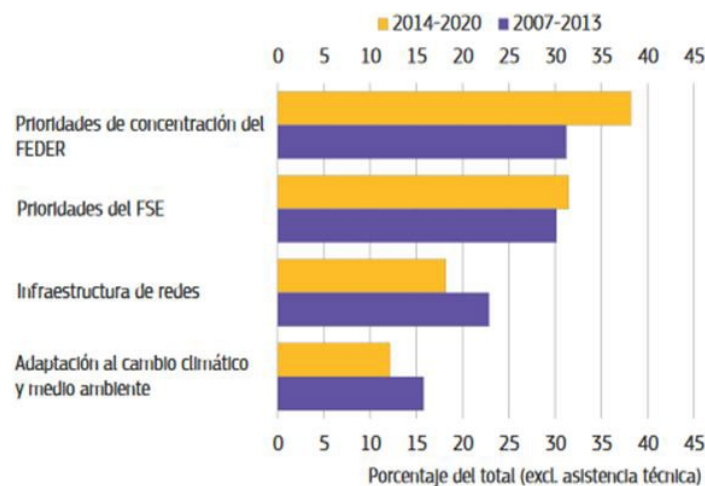
ASIGNACIÓN POR FONDO, 1989-2020						
MILES DE MILLONES DE EUROS A PRECIOS DE 2011	FSE	FEDER	FONDO DE COHESIÓN	FEADER	FEMP	TOTAL
1989-1993	24	39	2,2	10		75
1994-1999	67	119	20	35	4,1	245
2000-2006	79	150	32	45	4,6	311
2007-2013	78	205	71	102	4,4	460
2014-2020	71	181	56	85	6,6	400

Los fondos se identifican de acuerdo con su denominación actual. El FEADER y el FEMP tenían denominaciones distintas en períodos anteriores. El Fondo de Cohesión se creó en 1992 y se puso en marcha en 1993.

Fuente: Comisión Europea (2016), Sexto Informe sobre Cohesión Económica y Social.

Como se ha mencionado, los FEI se alinean con los grandes objetivos de la UE, que a su vez se ven afectados por los acontecimientos coyunturales. En el siguiente Gráfico se muestra la diferencia, entre dos periodos de programación presupuestaria, de los importes asignados a algunos de los Fondos Estructurales y de Inversión en función de las prioridades establecidas. A continuación, se explica en que consiste cada uno de los Fondos Estructurales y de Inversión.

Gráfico 3. Asignación de las diferentes prioridades en los periodos 2007-2013 y 2014-2020



Fuente: Comisión Europea (2016), Sexto Informe de Cohesión Económica y Social.

I. FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL (FEDER)

Este Fondo se creó en 1975 como primer fondo regional. Su misión era participar en los proyectos de desarrollo regional que llevaban a cabo los Estados, aportando fondos adicionales. Dada su temprana creación, este instrumento ha pasado por diferentes reformas, acompañando el proceso de integración y la aparición de nuevas necesidades, hasta alcanzar su configuración actual.

La principal novedad que se introdujo en 2004 fue la desaparición de los objetivos 1, 2 y 3 y su sustitución por tres nuevos ejes: «Convergencia», «Competitividad regional y empleo» y «Cooperación territorial». No obstante, esta clasificación también ha sufrido modificaciones posteriores, tal como se ha ido explicando.

Dentro del marco financiero 2014-2020 las inversiones del FEDER se concentraron en cuatro prioridades: innovación e investigación, agenda digital, apoyo a las pequeñas y medianas empresas y apoyo a economías con bajas emisiones de carbono de acuerdo con la clasificación de regiones en función de su desarrollo.

Para el periodo presupuestario 2021-2027 el FEDER se centra en conseguir que la UE y sus regiones sean:

- Más competitivas e inteligentes (apoyo a las PYME y digitalización).
- Más verde, bajas en carbono.
- Más conectadas.

- Más sociales (inclusión social, empleo, educación, turismo sostenible)
- Más cercanas a los ciudadanos (desarrollo local y urbano).

II. FONDO SOCIAL EUROPEO PLUS (FSE+)

El FSE+, para el periodo presupuestario 2021-2027, acoge el antiguo FSE, la Iniciativa de Empleo Juvenil, el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) y el Programa de la UE para el Empleo y la Innovación Social (EaSI).

Sus grandes objetivos son: 1. lograr elevados niveles de empleo, una protección social justa y mano de obra cualificada en consonancia con los principios del Pilar Europeo de los Derechos sociales, y 2. complementar la actuación de los Estados miembros de forma que se garantice la igualdad de oportunidades.

El FSE+ asigna recursos a los Estados miembros, en régimen de gestión compartida, con la siguiente distribución presupuestaria:

- Al menos el 25% dedicado a la inclusión social.
- Al menos el 3% para el apoyo a las personas más desfavorecidas.
- Al menos el 5% debe dedicarse a la lucha contra la pobreza infantil en el caso de aquellos Estados miembros que entre 2017 y 2019 tuvieron una tasa de niños en riesgo de exclusión superior a la media.
- Al menos el 12,5 % para el apoyo del empleo juvenil en los Estados miembros con una tasa, superior a la media, de jóvenes entre los 15 y 19 años que no han trabajado ni estudiado entre 2017 y 2019.

III. FONDO DE COHESIÓN

La perspectiva de la Unión Económica y Monetaria (UEM) despertaba temores en cuanto a los efectos de los nuevos avances en el proceso integrador y, muy especialmente, respecto al posible reparto desigual de los beneficios. Por ello, la cohesión se convirtió en uno de los principales retos de la UE. Por esta razón, en 1993 se creó el Fondo de Cohesión.

Su objetivo original era ayudar a los países menos prósperos en su camino hacia la UEM, para financiar infraestructuras de transporte y de medio ambiente en los Estados miembros cuya renta nacional bruta (RNB) por habitante fuese inferior al 90% del de la Unión.

Se trata de un fondo de carácter nacional y, hasta la ampliación a los países del Este y Centro de Europa, los únicos países beneficiarios habían sido España, Portugal, Irlanda y Grecia. Consiste en una ayuda condicionada, ya que es necesario que el país beneficiario tenga un programa de cumplimiento de las condiciones de convergencia económica, evitando la existencia de déficit excesivo (por encima del 3% respecto al PIB). El sentido de esta condicionalidad es que los países más débiles necesitan ayuda para poder converger en términos reales, ya que necesitan realizar un fuerte esfuerzo inversor a la vez que no pueden incurrir en déficit excesivos para cumplir con los criterios de disciplina fiscal del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). No obstante, con motivo de la pandemia de la COVID-19 el PEC se suspendió y se prevé que esta suspensión se prolongue durante el 2023. A la vez está sobre la mesa una revisión de las reglas de disciplina fiscal en términos de déficit y deuda públicos.

Una de las características de todos los fondos estructurales es la cofinanciación de los proyectos y, el Fondo de Cohesión no es una excepción. En este caso, la cofinanciación es de entre el 80 y el 85%. En cuanto a la distribución del Fondo, los recursos financieros se reparten a partes iguales entre proyectos relacionados con las infraestructuras de transporte y de medioambiente. Los proyectos son previamente evaluados, siendo necesario que el proyecto aporte a medio plazo ventajas sociales y económicas en relación con los recursos movilizados. Los criterios de distribución son la población y la superficie del Estado; la renta nacional bruta por habitante, teniendo en cuenta la mejora de la prosperidad económica en el periodo, y factores socioeconómicos, especialmente la deficiencia en infraestructuras.

Para el periodo 2021-2027 el siguiente Cuadro recoge la asignación prevista de FEDER, el Fondo de Cohesión y el FSE+.

ASIGNACIONES AL FEDER, FONDO DE COHESIÓN Y FSE+, 2021-2027 (MILLONES DE EUROS)	
Total de la Política de Cohesión	330.624
Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)	200.629
• Inversión en empleo y crecimiento	190.752
• Cooperación territorial europea	8.430
• Regiones ultraperiféricas y zonas escasamente pobladas	1.447
Fondo de Cohesión	41.349
• De los cuales, contribución al MCE Transporte	10.000
Fondo Social Europeo + (1)	88.646

(1) Esta cuantía no incluye sanidad, empleo e innovación social

Fuente: Comisión Europea, 2020.

IV. FONDO EUROPEO AGRÍCOLA DE DESARROLLO RURAL (FEADER)

Es el instrumento único de financiación de la política de desarrollo rural, aspecto fundamental de la Política Agraria Común (PAC). Se creó en 2007, sustituyendo al FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola). El FEADER contribuye a la consecución de los tres objetivos de desarrollo rural definidos a nivel comunitario:

- aumento de la competitividad de la agricultura y la silvicultura a través de la ayuda a la reestructuración; en materia de capital humano se promoverá la formación, ayudas para jóvenes agricultores, jubilaciones anticipadas y servicios de asesoramiento. En cuanto al capital físico se apuesta por la modernización de cara a aumentar el valor añadido de la producción. Por último, se favorecerán las medidas para contribuir a la adaptación a las nuevas normas de calidad.
- mejora del medio ambiente y del entorno rural a través de la ayuda a la gestión territorial.
- mejora de la calidad de vida en las zonas rurales y fomento de la diversificación de las actividades económicas. Para ello, se prevé la puesta en marcha de actividades no agrarias, la renovación de los municipios rurales y la formación profesional necesaria.

La financiación que proporciona FEADER se canaliza a través de los Programas de Desarrollo Rural (PDR). Estos PDR, cofinanciados por los presupuestos nacionales y aprobados y supervisados por la Comisión Europea mediante el Marco Común de Seguimiento y Evaluación, deben contener, al menos, cuatro de las grandes prioridades del FEADER. Se detallan a continuación.

PRIORIDADES DEL FEADER

- Transferencia de conocimientos e innovación en los sectores agrícola, silvícola y zonas rurales.
- Viabilidad y competitividad de todos los tipos de agricultura.
- Promover la organización de la cadena alimentaria, el bienestar animal y la gestión de riesgos en la agricultura.
- La transición a una economía hipocarbónica.
- Preservar y mejorar los ecosistemas relativos a la agricultura y silvicultura.
- Reducción de la pobreza y desarrollo económico en las zonas rurales.

Como novedad en el marco presupuestario 2021-2027 se incorporan elementos que garanticen una transición sencilla a la nueva PAC, cuya aplicación se prevé en el año 2023. Esta PAC renovada pretende estar alineada con el Pacto Verde Europeo.

V. FONDO EUROPEO MARÍTIMO, DE PESCA Y DE ACUICULTURA (FEMPA)

El Fondo Europeo de Pesca (FEP) fue, desde 2007, el nuevo instrumento de orientación de pesca en el marco financiero de la UE para el período 2007-2013, sustituyendo al Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Como el resto de los instrumentos, el FEP también buscaba la simplificación, la transparencia, la planificación estratégica y una mayor responsabilidad para los Estados miembros en cuanto a la elección y la aplicación de los fondos. En el marco financiero 2014-2020 se introduce el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) que sustituye al FEP.

Los recursos de FEMP se distribuían entre los Estados miembros en función de la importancia de su sector pesquero, el número de personas activas en el sector y los ajustes que se consideren necesarios para la pesca y la continuación de las actividades ligadas.

Con motivo de la COVID-19 el sector de pesca y acuicultura se ha visto afectado por la disminución de la demanda. Por ese motivo, se pusieron en marcha ayudas específicas en esos ámbitos. Estas medidas han supuesto una modificación del Reglamento del FEMP. Como consecuencia, en el marco presupuestario 2021-2027, se ha introducido un cambio de denominación pasando a llamarse Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA).

FEMPA está presente en la aplicación de la política pesquera común y de la política marítima. Más concretamente este Fondo trata de:

- Impulsar la pesca sostenible y la conservación de recursos biológicos acuáticos.
- Fomentar la acuicultura sostenible y apoyar la transformación y comercialización de los productos de pesca y acuicultura.
- Reforzar la gobernanza internacional de océanos y mares

Además, conforme a las grandes prioridades de la UE, FEMPA está al servicio de la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente.

VI. OTROS FONDOS QUE AFECTAN A LA COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL

El espíritu de la UE de adaptación a las necesidades y emergencias ha supuesto la creación de otros instrumentos financieros que se detallan a continuación.

FONDO DE SOLIDARIDAD

Aparte de los instrumentos ya analizados, en casos excepcionales, la Unión Europea puede adoptar medidas específicas e inmediatas, para atender las necesidades urgentes de la población de un Estado miembro.

A raíz de las inundaciones del verano de 2002 en Alemania, Austria, la República Checa y Francia, la UE propuso, entre otras cosas, dotar de flexibilidad a la normativa general de la Política Regional, para asegurar una respuesta rápida, eficaz y flexible a situaciones de urgencia. Para ello, en el año 2002 se creó el Fondo de Solidaridad. Este Fondo se utiliza principalmente en los casos de catástrofes naturales graves, es decir, cuando los daños que se produzcan en un Estado asciendan a más de 3000 millones de euros, a precios de 2011, o representen más del 0,6 % de la renta nacional bruta del Estado que se beneficiaría.

La intervención del Fondo adopta la forma de una subvención única y global. Constituye una excepción ya que no hay necesidad de cofinanciación. Las operaciones urgentes subvencionables son las siguientes:

- Restablecimiento inmediato del funcionamiento de las infraestructuras y el equipamiento en los sectores de la energía, el agua potable, las aguas residuales, las telecomunicaciones, los transportes, la sanidad y la enseñanza.
- Alojamientos provisionales y financiación de servicios de auxilio para las necesidades inmediatas.
- Infraestructuras de prevención y medidas de protección inmediata del patrimonio cultural.
- Limpieza inmediata de las zonas siniestradas, incluidas las zonas naturales.

El Estado beneficiario es responsable de la aplicación de la subvención y, en su caso, de la coordinación con otras fuentes de financiación comunitarias, con el fin de garantizar su complementariedad, exceptuando las del resto de Fondos Estructurales. Cada año debe estar disponible, como mínimo, la cuarta parte del importe anual asignado al Fondo de Solidaridad, con el fin de cubrir las necesidades que pudieran surgir hasta el término del ejercicio presupuestario. En casos excepcionales y si los recursos financieros restantes disponibles en el Fondo no son suficientes, la Comisión Europea puede decidir utilizar una parte del importe previsto para el año siguiente.

Posteriormente, se introdujeron diversas modificaciones de cara a los países que negocian su adhesión a la UE y a la intervención en los terceros países. Además, se amplió el ámbito de aplicación para dar también respuesta a las catástrofes industriales y tecnológicas, a las urgencias de salud pública y a los efectos de ataques terroristas. Las dimensiones de una catástrofe se definen en función de:

- un criterio cuantitativo, cuando la cuantía de los daños directos se estime en, al menos, mil quinientos millones de euros (a precios de 2011), o en más del 0,3% de la renta nacional bruta del país afectado. Este nuevo umbral permite aumentar el número de casos admisibles para financiación. Por debajo de ese umbral, las catástrofes regionales y locales serán de la competencia de los Estados, pudiendo ser apoyadas por otros instrumentos comunitarios
- un criterio político, que permite a la Comisión Europea proponer la movilización del fondo para situaciones de crisis en las que los daños materiales no son un criterio adecuado. Esta opción se adapta especialmente a las consecuencias asociadas a los actos de terrorismo y a las epidemias.

En respuesta a la pandemia de COVID-19, y ante la urgente necesidad de hacer frente a la crisis sanitaria que la acompaña, en 2020 volvió a modificarse el Reglamento del Fondo de Solidaridad, ampliando su ámbito de aplicación con el fin de dar cobertura a las emergencias graves de salud pública.

En el periodo 2021-2027, el Fondo de Solidaridad se inserta en la Reserva para la Solidaridad y las Ayudas de Emergencia. Esta reserva no está dedicada a crisis relacionadas con el mercado que afecten a la producción o a la distribución de productos agrícolas. Más concretamente, además de abordar las situaciones ya contempladas en el Fondo de Solidaridad, esta nueva Reserva hará frente a emergencias producidas en la UE o terceros países que no están cubiertas en el presupuesto al no estar previstas (crisis humanitarias, de salud pública, ...).

RESERVA DE AJUSTE AL BREXIT

Esta Reserva también se ha incluido, como novedad, en el actual marco presupuestario. El objetivo es compensar los imprevistos de signo negativo en los Estados miembros de la UE y en los sectores afectados por la salida del Reino Unido. El importe máximo de esta reserva es de 5 000 millones de euros (a precios de 2018) para el periodo 2021-2027.

EL INSTRUMENTO DE AYUDA DE PREADHESIÓN

Desde enero de 2007, el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IAP) sustituye a varios programas e instrumentos financieros de la Unión Europea para los países candidatos oficiales o candidatos potenciales a la adhesión a la UE.

Este instrumento se ha ido revisando para cada marco presupuestario. En el presupuestario 2014-2020 se hablaba de IAP II. Para el marco actual, 2021-2027, se ha renovado nuevamente, en este caso se habla de IAP III.

Las prioridades de IAP III se centran en:

1. Principio de “lo primero es lo fundamental”, es decir el cumplimiento de los Criterio de Adhesión o Criterios de Copenhague. Estos criterios son de obligado cumplimiento para convertirse en miembros de la UE.
2. Mayor coherencia, mayor impacto. IAP III complementará al Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, asociado a la Política de Cooperación de la UE.
3. Equilibrio entre resultados, reparto equitativo y previsibilidad de la ayuda.

En el ejercicio de estas prioridades se pretende activar la conectividad energética, a acción por el clima, la economía digital, la innovación,...

Aunque no están enmarcados en el ámbito de los Fondos Estructurales y de Inversión es interesante mencionar otros instrumentos: el Mecanismo de Protección Civil, el Mecanismo para una Transición Justa, el Mecanismo de Transición y Resiliencia y Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa.

RESCEU. MECANISMO DE PROTECCIÓN CIVIL DE LA UE

Este mecanismo se creó en 2019 para la gestión de riesgos de desastres. Ha incorporado una nueva reserva de recursos: Reserva RescEU que dispone de medios para la extinción de incendios, aviones de evacuación médica, equipos médicos y hospitales de campaña para responder a emergencias de salud. Adicionalmente y como respuesta a la pandemia de la COVID-19, se ha creado un mecanismo de almacenamiento y distribución de existencias médicas. En la situación en la que se configura el plan de recuperación de la UE (Next Generation EU) RescEU también tiene un papel relevante.

MECANISMO PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA-FONDO DE TRANSICIÓN JUSTA

El Mecanismo para una Transición Justa se establece en el contexto del Pacto Verde Europeo y está al servicio de construir una economía climáticamente neutra y de forma conjunta. Se destina, sobre todo, a las regiones en las que tenga que minimizarse el impacto, desde un punto de vista social y económico, de la transición hacia la economía climáticamente neutra. Más concretamente, actúa en tres niveles:

- Poblaciones y ciudadanos vulnerables a la transición.
- Empresas y sectores con empresas con elevados niveles de emisión de carbono.
- Estados miembros o regiones con dependencia de industrias de combustibles fósiles.

Este Mecanismo se articula sobre varios instrumentos financieros que se recogen en la siguiente tabla:

INSTRUMENTOS FINANCIEROS DEL MECANISMO PARA UNA TRANSICIÓN JUSTA	
Fondo de Transición Justa	Dotado con 40 000 millones de euros.
Régimen de transición Justa de InvestEU	Movilizará 45 000 millones de euros en inversiones.
Instrumento de Préstamo del Banco Europeo de Inversiones al sector público	Movilizará 10 000 millones de euros en préstamos y estará respaldado por 1 500 millones de euros del presupuesto de la UE.

Para acceder a la financiación, el Estado interesado deberá presentar un plan territorial de transición justa que cubra hasta el año 2030. En ese plan se especificarán los territorios que necesitan más apoyo e incluirán las posibilidades para hacer frente a las metas sociales, económicas y medioambientales. El acceso es a través de la [Plataforma de Transición Justa](#). Se trata de un servicio de asistencia y soporte técnico y consultivo.

MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se enmarca en las actuaciones de la recuperación de la UE, con motivo de la pandemia de la COVID-19, y está en línea con la mejora de la cohesión económica, social y territorial. Su objetivo es mejorar la resiliencia y colaborar en minimizar el impacto social y económico de la crisis sanitaria, sin olvidar la transición ecológica y digital (prioridad del nuevo marco presupuestario plurianual 2021-2027). Se trata de llegar a una UE que no afecte negativamente al medio ambiente con una fecha objetivo, 2050.

Este Mecanismo puede financiar reformas e inversiones en los Estados miembros para recuperar el potencial de crecimiento tras la crisis de la COVID-19. Para ello, los Estados miembros deben presentar planes nacionales de recuperación y resiliencia en consonancia con el Semestre Europeo y con los programas nacionales de reforma (PNR), planes nacionales de energía y clima, los acuerdos de asociación y los programas operativos. La ayuda puede ser en forma de ayuda no reembolsable o en forma de préstamos.

Los Estados miembros podrán recibir ayuda no reembolsable, pero por un importe máximo. La distribución de esta ayuda se hará en función de la población, el PIB per cápita y la tasa de desempleo de cada Estado.

Los países de la UE también pueden solicitar préstamos para acometer reformas e inversiones adicionales. El importe máximo del préstamo se establece en el 4,7% de la renta nacional bruta del solicitante. Una vez concedido el préstamo, la Comisión establecerá un acuerdo de préstamo con el Estado correspondiente. El país beneficiario debe presentar un plan de recuperación y resiliencia a la Comisión Europea, adicional al programa nacional de reformas (PNR) y, nuevamente, en consonancia con el Semestre Europeo. Hay que señalar que estos proyectos de reforma e inversión de los Estados miembros son susceptibles de recibir ayuda de otros fondos, siempre y cuando la ayuda recibida no cubre los costes.

AYUDA A LA RECUPERACIÓN PARA LA COHESIÓN Y LOS TERRITORIOS DE EUROPA (REACT-EU)

La Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU) es otra de las medidas puestas en marcha para hacer frente a los efectos de la crisis sanitaria originada por la pandemia de la COVID-19 y complementa la [**Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus \(IIRC\)**](#) y la [**Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus \(IIRC+\)**](#).

REACT-EU puso sobre la mesa recursos adicionales a disposición del FEDER, el FSE y el FEAD para 2014-2020. Para el periodo 2021-2022 los recursos adicionales para los Fondos Estructurales y de Inversión (FEI) han venido de *Next Generation EU*.

Los recursos adicionales van destinados a:

- Apoyar el mantenimiento del empleo (con medidas como la reducción del tiempo de trabajo y apoyo a trabajadores por cuenta propia).
- Creación de empleo y medidas para el empleo juvenil.
- Sistemas de asistencia sanitaria.
- Apoyo a la inversión a la PYME.

Estos recursos han estado disponibles para todos los sectores económicos, incluyéndose turismo y cultura. Tampoco hay que olvidar los compromisos del Pacto Verde Europeo y la transición digital, incluidos en la política de cohesión.

Los criterios de asignación de REACT-EU tienen en cuenta la prosperidad relativa del Estado beneficiario y la intensidad de los efectos de la crisis de la COVID-19.

F) RECURSOS WEB Y BIBLIOGRAFÍA

Comisión Europea. Publicaciones sobre Política Regional. Informes de Cohesión. https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/reports

Dirección General de Fondos del Ministerio de Hacienda y Función Pública. <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/Paginas/inicio.aspx>

DOUE 231/21. Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n. 1296/2013. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/AUTO/?uri=celex:32021R1057>

DOUE 2010/79. REGLAMENTO (CE) NO 1084/2006 DEL CONSEJO de 11 de julio de 2006 por el que se crea el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) no 1164/94. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1084&from=ES>

DOUE L 433 I/11, Reglamento 2020/2093 del Consejo de 17 de diciembre de 2020 por el que se establece el marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2093&from=ES>

G) DIRECTORIO DE PUNTOS DE INFORMACIÓN

Con carácter general se pueden mencionar los siguientes puntos de información:

- La [Oficina de Representación del Parlamento Europeo en España](#)
- La [Oficina de Representación de la Comisión Europea en España](#)
- [Centros de Documentación Europea de la UNED](#): se trata de uno de los centros de documentación europea dispersos por las Universidades españolas. El Centro de la UNED se sitúa en la Biblioteca Central: Senda del Rey nº 5, edificio de Biblioteca 2ª planta.

H) RESUMEN

La Política Regional Europea, es un rasgo esencial del espíritu de solidaridad con el que nació la UE. En los Tratados fundacionales ya se incluye la importancia de un desarrollo armonioso de las regiones europeas de tal forma que se alcance lo más rápidamente posible una cohesión económica, social y territorial entre todas las regiones. El éxito en esa cohesión está supeditado a la existencia de objetivos concretos y recursos financieros que faciliten su consecución. Esos recursos están canalizados a través de los Fondos Estructurales y de Inversión (FEI).

Los Fondos Estructurales y de Inversión (FEI) se redefinen en cada marco financiero plurianual en línea con las prioridades de la UE y con el objetivo básico de conseguir la cohesión económica, social y territorial entre las regiones de la UE.

Los efectos de la pandemia originada por la COVID-19 han movilizado recursos adicionales para algunos de los FEI ante las necesidades adicionales. Es por ello que, junto con el Marco Financiero Plurianual 2021-2027, se ha puesto en marcha un plan de recuperación europeo (Next Generation EU) que supone la puesta en marcha de nuevos mecanismos y la adaptación de otros ya existentes.

I) GLOSARIO

FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.
FEAGA	Fondo Europeo Agrícola de Garantía.
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Económico Regional.
FEMPA	Fondo Europeo Marítimo de Pesca y de Acuicultura.
Fondo Europeo de Solidaridad	Atiende las necesidades urgentes de la población de un Estado.
FSE+	Fondo Social Europeo +.
IPA	Instrumento de Ayuda de Preadhesión.
PRE	Política Regional Europea
REACT-EU	Ayuda a la Recuperación para la Recuperación y los Territorios de Europa
RescEU	Mecanismo de Protección Civil de la UE.
Regiones objetivo	Delimitación de las regiones de la UE que tienen derecho a disfrutar de los instrumentos financieros de la política regional de la UE.

J) TEST DE AUTOEVALUACIÓN

1) La Política Regional es un rasgo distintivo del proceso de integración europeo.

- a) Verdadero.
- b) Falso.

2) Entre las prioridades de la UE figuran la digitalización y conseguir una Europa climáticamente neutra.

- a) Verdadero.
- b) Falso.

3) Los países del Este y Centro de Europa:

- a) Han incrementado las diferencias regionales.
- b) Se benefician del Fondo de Cohesión cuando cumplen los requisitos exigidos.
- c) Han recibido ayudas en el periodo de preadhesión.
- d) Todas las respuestas son correctas.

4) EI FEDER:

- a) Se creó a mediados de los años 60.
- b) Forma parte de la ayuda preadhesión para los países que no son aún miembros de pleno derecho de la Unión.
- c) Fue el primer fondo regional.
- d) Todas las respuestas son correctas.

SOLUCIONARIO TEST DE AUTOEVALUACIÓN:

1-A

2-A

3-D

4-C