



Unión
Europea



GOBIERNO
DE ESPAÑA



ACUERDO
DE ASOCIACIÓN DE ESPAÑA

20 20
21 27

Índice de contenidos

- 03** | Prólogo de la Ministra de Hacienda y Función Pública, María Jesús Montero
- 05** | Foreword by EU Cohesion and Reforms Commissioner, Elisa Ferreira
- 07** | Acuerdo de Asociación de España 2021-2027
- 08** | Una política de cohesión en apoyo de las regiones
- 10** | Distribución de recursos financieros con perspectiva territorial
- 12** | Una programación basada en principios
- 14** | Un programa de inversión consistente y alineado con las prioridades nacionales y comunitarias
- 19** | Coordinando esfuerzos entre administraciones e instrumentos
- 21** | Hacia una política de cohesión cada vez más eficaz
- 23** | Glosario de términos





Prólogo de la Ministra de Hacienda y Función Pública, María Jesús Montero

La inestabilidad y la elevada incertidumbre ante el futuro más próximo que ha caracterizado estos últimos años ha devuelto al primer plano y puesto en valor tres elementos claves de nuestro sistema. En primer lugar, el papel insustituible del Estado, tanto en su papel de garante de una red de seguridad del sistema socioeconómico en tiempos de particular debilidad y vulnerabilidad, como en su rol de precursor de una recuperación económica transformadora del modelo productivo existente. En se-

gundo lugar, el valor de un Estado de las Autonomías donde la adecuada coordinación y leal cooperación entre los diferentes niveles de la administración territorial potencia la eficacia del Estado en dar respuesta a las necesidades ciudadanas. Y, finalmente, lo que para una nación profundamente europeísta como la nuestra es una evidencia –no por ello siempre recordada–: el singular papel que la solidaridad comunitaria ha tenido en el rápido desarrollo socioeconómico de nuestro país en las últimas décadas.

Estos tres elementos se entrelazan y tienen posiblemente su manifestación más clara en la política de cohesión de la UE. España continúa siendo uno de los Estados miembros que presenta mayores desequilibrios territoriales, y a estos se ha sumado en las últimas décadas una evolución demográfica en determinadas regiones que ha supuesto un desafío importante para la vertebración del territorio. Con una pronunciada dimensión territorial, la política de cohesión tiene precisamente por objetivo la reducción de las disparidades entre regiones para posibilitar un desarrollo socioeconómico equilibrado del territorio.

Como mecanismo de solidaridad comunitaria, la política de cohesión de la UE tiene a España como uno de sus mayores beneficiarios. En el periodo 2021-2027, España cuenta con una asignación de fondos de cohesión que asciende a más de 36.500 millones de euros, y que facilitará una inversión total de casi 60.000 millones de euros en el periodo. Esta dotación supone un incremento del

15% respecto a la asignación de fondos del periodo anterior (2014-2020).

Este apoyo inversor sin precedentes de los fondos de la política de cohesión será determinante para reforzar y consolidar la ambiciosa agenda transformadora puesta en marcha en los últimos años –y que ha contado con el respaldo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la UE-. En todo caso, los fondos de la política de cohesión complementarán esta agenda desde una clara perspectiva de cohesión territorial, jugando un papel fundamental en facilitar inversiones en las regiones menos desarrolladas que compensen las inercias de los mecanismos de mercado que en muchos casos les son perjudiciales.

El Acuerdo de Asociación de España 2021-2027 establece las grandes líneas estratégicas de la política de cohesión para España en el periodo de programación, que luego toman la forma de actuaciones concretas en los diferentes programas diseñados en el ámbito de los distintos instrumentos de la política de cohesión –Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo Plus (FSE+), Fondo de Transición Justa (FTJ)-, así como en relación con el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA).

La programación ha concentrado sus esfuerzos en avanzar hacia una España más competitiva e inteligente, más verde, resiliente y climáticamente neutra, más conectada, más social e inclusiva, y más próxima a su ciudadanía. Además,

la programación ha puesto especial énfasis en una serie de elementos transversales que impregnan el conjunto de actuaciones, como son la sostenibilidad, la participación activa de la ciudadanía, la igualdad entre mujeres y hombres (con la generalización de la consideración del género y la integración de la perspectiva de género a lo largo de la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas), la prevención de la discriminación y la accesibilidad para las personas con discapacidad.

Con todo ello, el Acuerdo de Asociación de España y el conjunto de los programas a él asociados darán un renovado impulso en el periodo 2021-2027 a los esfuerzos en favor de una transformación socioeconómica de nuestro país que venga acompañada de una progresiva reducción de las disparidades territoriales y demográficas que permita avanzar hacia un futuro más próspero, más verde y más igualitario para nuestro país.



Maria Jesús Montero Cuadrado
Ministra de Hacienda y Función Pública

Foreword by EU Cohesion and Reforms Commissioner, Elisa Ferreira

Every region in Europe should attain its full potential. And every European should have a bright future, regardless of where they live. This is our core European value of solidarity – and the guiding star of this Partnership Agreement between Spain and the European Commission. This solidarity is nothing new: Cohesion Policy has been Spain's partner and supporter in development, since you joined the European Union in 1986. And our joint work on transformation continues: with over 36 billion euros of European invest-

ment, nearly 800 euros for every person, Spain will benefit from third highest Cohesion investment of all EU Member States for the 2021-2027 programmes. In addition, Spain will also benefit from the largest Interreg cooperation programme in the European Union to foster cooperation between border regions in Spain and Portugal.

The Partnership Agreement represents our common vision of the future: Spain and Europe working together, in line with our shared goals and values as Europeans. The Agreement was developed in a large and inclusive consultation process: open debates and consultations and public participation are at the heart of Cohesion Policy. And we look forward to further involving local authorities, civil society and local innovators throughout the life of the programmes.

Regions have fared very differently during the recent crises, and European solidarity offers great opportunities for Spain to reduce these disparities. Of the 36 billion euros of investment, just under half will benefit the less developed regions (Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Ceuta and Melilla). One third of the investment will benefit the “transition regions”, and the remainder, the more developed regions. This distribution will help bridge the development gaps between Spanish regions. Canarias, will also benefit from the specific allocation and provisions for outermost regions. This distribution, in line with the Cohesion policy core objective of redu-

cing disparities, will help ensure a more balanced territorial development among the Spanish regions.

These funds will help Spanish regions tackle the many challenges they face, including depopulation, ecological transition and economic modernisation with each programme tailored to the specific needs of the territory concerned.

- Because we need to invest in people first, and leave no one behind, over 12.6 billion euros will support employment, education, vocational training, inclusion and the fight against poverty.
- Over 9.5 billion euros will help support energy efficiency, renewable energies, climate change adaptation, the circular economy, and biodiversity. The green transformation is already here, but needs to be hugely accelerated. And it is particularly important to ensure that all regions benefit – and that vulnerable places are not left behind. The high ambition of the green transition, in line with the European Green Deal, requires prioritising deep renovations that generate significant energy savings and favour nature-based solutions over traditional infrastructures.
- To improve the competitiveness of Spanish regions and the Spanish economy, close to 8 billion euros will be invested in innovation, businesses and digitalisation. The focus will



be on knowledge transfer, growth sectors identified in the smart specialisation partnership, digital services with high added value, and applying emerging technologies.

- 1.5 billion euros will be invested in green, modern transport, such as the development of rail corridors, including rail accessibility to ports, better public transport services, and support for active, clean, safe and connected mobility.
- Finally, on top of the possibility for local authorities to participate in the implementation of all these objectives, dedicated integrated investment programmes will amount to over 2.1 billion euros.



Elisa Ferreira
EU Cohesion and Reforms Commissioner

This solidarity brings great responsibility. Together we have agreed these priorities, together we must make them work. I count on all the partners – from the national level, down to the smallest local body – to make the most of these investments. We have a common goal: making sure that all places in Spain benefit fully from the transition to a greener and more digitalised economy, a “just transition” that leaves no one behind. We have a solid tradition of working together: Spain has a long experience in managing Cohesion Policy funds and is a front-runner in the implementation of its Recovery and Resilience Plan.

So we are very optimistic about this Agreement, and the associated programmes. And come what may, the Commission will continue to stand with Spain, working together to translate these investments into long term economic success – for all the regions of Spain.



Acuerdo de Asociación de España 2021-2027

El inicio del periodo 2021-2027 se ha caracterizado por una sucesión de acontecimientos inesperados y un elevado grado de incertidumbre respecto al futuro más inmediato. En 2021, la economía española creció un 5,1%, iniciando una recuperación pospandemia que ha venido acompañada de una progresiva consolidación de las cadenas de suministro a nivel internacional y de una relativa normalización de los flujos comerciales y de viajeros. Entretanto, el estallido de un conflicto armado al este de la frontera de la Unión Europea (UE) ha impactado con severidad sobre los mercados energéticos, poniendo en riesgos los suministros básicos y propiciando una escalada de precios de la electricidad hasta máxi-

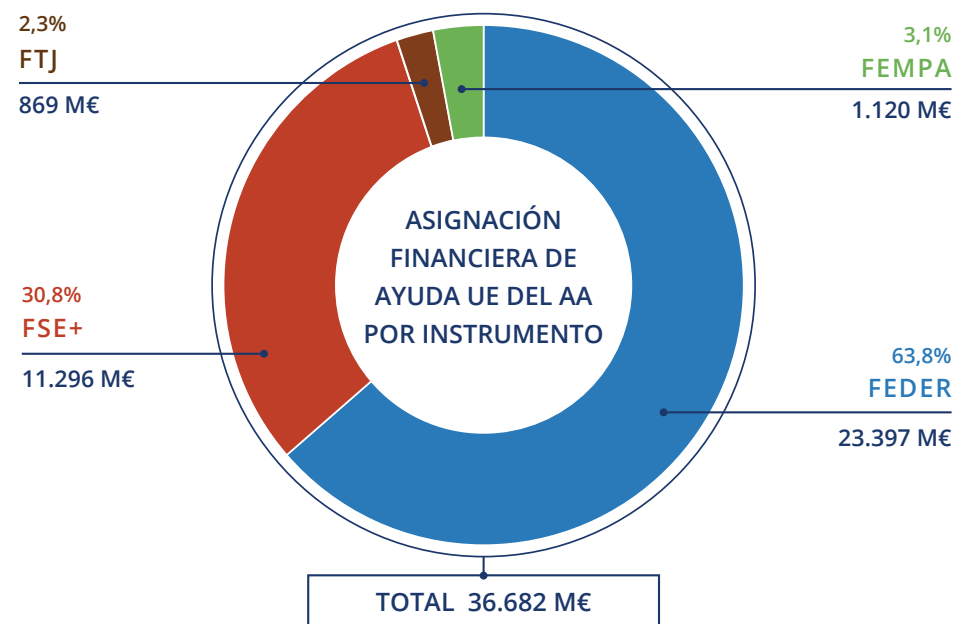
mos históricos, y, con ello, complicando el escenario de consolidación del crecimiento.

En este contexto de elevada incertidumbre y de urgencia transformadora, cobra particular importancia el papel del sector público, tanto para facilitar una red de apoyo y protección a las familias y al tejido productivo más vulnerable, como para liderar una transformación del modelo productivo hacia una economía moderna, competitiva, sostenible, eficiente en el uso de recursos y climáticamente neutra.

La UE está jugando un papel fundamental de apoyo político y financiero a los Estados miembros en esta tarea, particularmente con el respaldo del Mecanis-

mo de Recuperación y Resiliencia (MRR) –del que España es el mayor beneficiario– y de los fondos de la UE en régimen de gestión compartida, en particular, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo de Transición Justa (FTJ) y el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura (FEMPA).

En España, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), aprobado en 2021 y dotado con casi 69.528 millones de euros en transferencias no reembolsables, ha sentado las bases de una ambiciosa agenda reformista, que se ha articulado por medio de un sólido programa de reformas estructurales y de inversiones transformadoras. Los fondos de la política de cohesión



del periodo 2021-2027 complementan, y al mismo tiempo, refuerzan y consolidan este programa de inversiones desde una perspectiva de cohesión territorial, que asegurará una creciente convergencia de las regiones españolas hacia la media de la UE, considerando las diferencias e idiosincrasias de cada una de ellas. Asimismo, estos fondos contribuirán a evitar, sobre todo en las regiones menos desarrolladas, un brusco decaimiento de la inversión pública con posterioridad a 2023 que, en otro caso, podría agudizar la desaceleración del crecimiento económico que se ha iniciado en 2022.

Con una dotación total de 35.562 millones de euros, España es el tercer mayor beneficiario de los fondos de la política de cohesión de UE en el periodo 2021-2027, solo por detrás de Polonia e Italia.



Esta asignación se reparte en 23.397 millones de euros del FEDER, 11.296 millones de euros del FSE+ y 869 millones de euros del FTJ, y a ella se suman 1.120 millones de euros asignados a España para el FEMPA, para alcanzar una asignación financiera de ayuda UE total del conjunto de los instrumentos de 36.682 millones de euros.

El Acuerdo de Asociación (AA) de España para el periodo de programación 2021-2027 constituye un acuerdo marco amplio y flexible que ofrece cobertura a los programas diseñados en el ámbito del FEDER, el FSE+, el FTJ y el FEMPA y establece las grandes orientaciones estratégicas de la política de cohesión para el periodo, con las que se alinean todos los programas.

Una política de cohesión en apoyo de las regiones

La política de cohesión presenta una pronunciada dimensión territorial, pues tiene por objetivo proporcionar un apoyo esencial a la reducción de las disparidades territoriales y demográficas que suponen un obstáculo para el desarrollo socioeconómico armonioso y cohesionado del territorio.

De acuerdo con la normativa comunitaria, las regiones de la UE quedan clasificadas en regiones menos desarrolladas, en transición, o más desarrolladas en función de si su nivel de PIB per cápita es inferior al 75% de la media de la UE27, se sitúa entre el 75% y 100% de la media UE27, o es superior al 100% de la media de la UE27, respectivamente. La normativa comunitaria prevé porcentajes de cofinanciación de las actuaciones con cargo a los fondos de la política de cohesión en función de la categoría de región –este porcentaje es del 85% para regiones menos desarrolladas y las ultraperiféricas, del 60% para regiones en transición, del 40% para regiones más desarrolladas.

En España, en el periodo 2021-2027, cinco regiones tendrán consideración de región menos desarrollada, nueve de región en transición, y cinco de región más desarrollada.



CATEGORÍAS DE REGIÓN

REGIONES MÁS DESARROLLADAS

EU C. Autónoma del País Vasco

CT C. Autónoma de Cataluña

AR C. Autónoma de Aragón

NA C. Foral de Navarra

MD C. de Madrid

REGIONES EN TRANSICIÓN

GA C. Autónoma de Galicia

AS C. Autónoma del Principado de Asturias

CN C. Autónoma de Cantabria

LR C. Autónoma de La Rioja

MU C. Autónoma de la Región de Murcia

CV C. Valenciana

IC C. Autónoma de Canarias

BB C. Autónoma de las Illes Balears

CL C. de Castilla y León

REGIONES MENOS DESARROLLADAS

AN C. Autónoma de Andalucía

CM C. Autónoma de Castilla-La Mancha

EX C. Autónoma de Extremadura

CE Ciudad de Ceuta

ME Ciudad de Melilla

España es uno de los Estados miembros que adolece de mayores desequilibrios territoriales. Éstos han sido objeto de un estudio detallado de cara a adecuar el diseño de las actuaciones en cada campo a las disparidades identificadas entre las regiones. En la mayor parte de los casos se trata de particularidades de las regiones concretas, pero en ocasiones se han podido identificar patrones de desigualdades por categoría de región.

Así, por ejemplo, se observa que las regiones menos desarrolladas presentan en general un menor gasto en I+D y en innovación que las regiones más desarrolladas (CM, por ejemplo, dedica casi 1,5 puntos de su PIB menos a la I+D que EU). Las regiones menos desarrolladas presentan también un tejido empresarial e innovador, menos denso (EX, por ejemplo, tiene un número de empresas per cápita un 20% menor que MD) y un menor consumo de energía per cápita que las regiones más desarrolladas (AN, por ejemplo, presenta un consumo de energía per cápita cinco veces inferior al de NA).

Por otro lado, los territorios insulares presentan un peso de las energías renovables en su mix energético muy inferior al de los territorios peninsulares, además de una limitada interconexión con los sistemas peninsulares. Al mismo tiempo, las regiones menos desarrolladas suelen presentar mayores tasas de desempleo (EX, por ejemplo, más de 15 puntos superior a NA), de abandono escolar prematuro (CE, por ejemplo, más de 15 puntos superior a EU), y de pobla-



ción en riesgo de pobreza y exclusión social que las regiones más desarrolladas (EX, por ejemplo, más de 30 puntos superior a EU).

En lo que se refiere a particularidades concretas de ciertas regiones, destaca el caso de IC que, en virtud de su condición de región ultraperiférica, cuenta con una dotación adicional específica de fondos destinada a compensar los sobrecostes derivados de su situación estructural social y económica particular, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos. En el ámbito del FEDER, esta financiación adicional se incluye en el programa regional de IC que cubrirá costes de inversión.



España continúa siendo uno de los Estados miembros que presenta mayores desequilibrios territoriales, y a estos se ha sumado en las últimas décadas una evolución demográfica en determinadas regiones que ha supuesto un desafío importante para la vertebración del territorio.

En el ámbito del FSE+, también se prevé financiación adicional a incluir en el programa regional de IC, que podrá cubrir medidas que se ajusten a las necesidades y carencias específicas de IC en materia, entre otras, de: mejora del acceso al empleo; fomento de la empleabilidad; apoyo a la formación profesional; lucha contra el abandono escolar temprano; garantía infantil; mejora y equidad del acceso a servicios básicos para personas vulnerables; y servicios específicos de apoyo al empleo para personas vulnerables.

A los desequilibrios territoriales mencionados se suma que en las últimas dos décadas España ha experimentado un crecimiento demográfico importante que ha venido acompañado de distintos fenómenos que han supuesto un desafío para la vertebración del territorio, al afectar a las necesidades de inversión en infraestructuras y acceso a los servicios.

Distribución de recursos financieros con perspectiva territorial

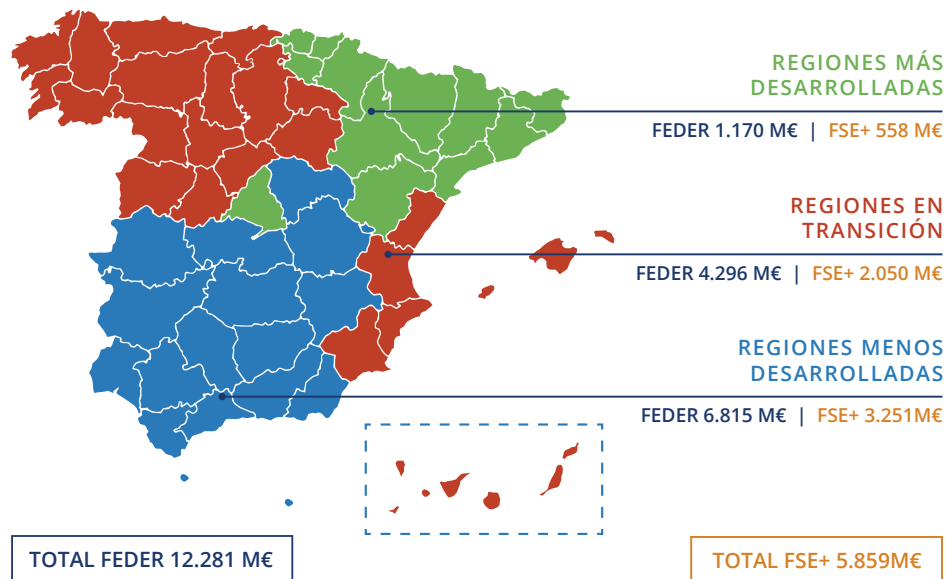
Para tratar de abordar estas disparidades entre regiones y favorecer el empleo eficiente de los recursos financieros desde una perspectiva territorial, se ha llevado a cabo una regionalización de los fondos y un reparto de éstos de cara a su gestión en cada Comunidad y Ciudad Autónoma, bien directamente por cada territorio a través de programas regionales, o por la Administración General del Estado (AGE) a través de programas plurirregionales territorializados.

En este sentido, el FEDER se ha diseñado en torno a una estructura consistente en

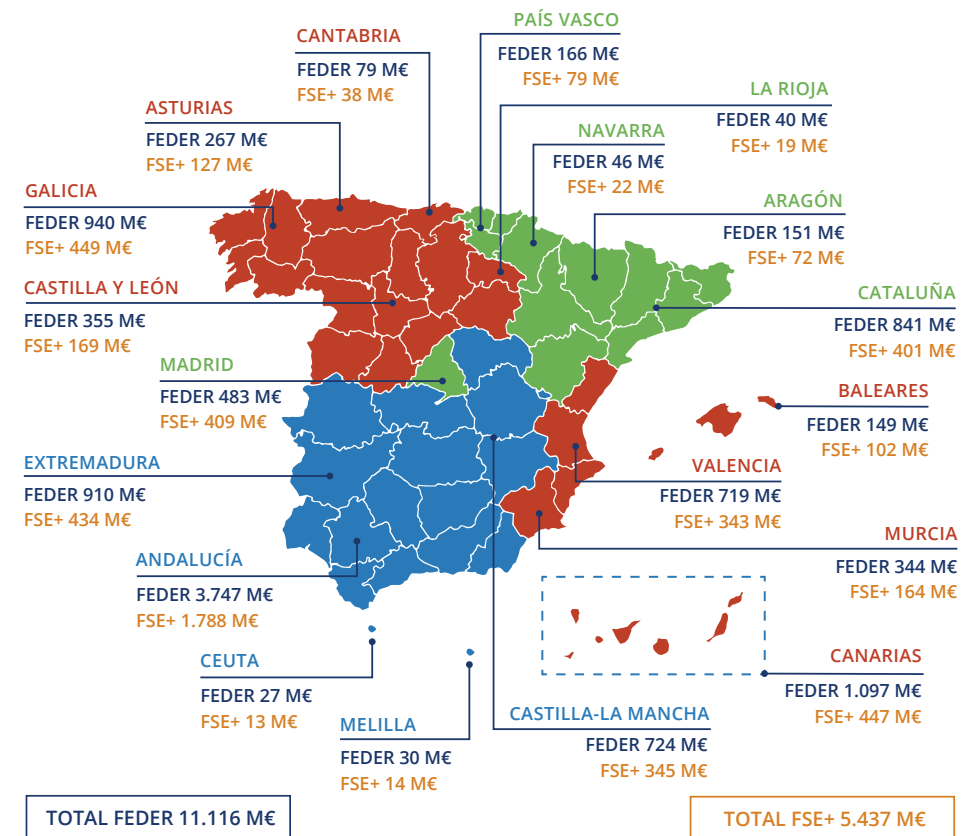
19 programas regionales y un programa plurirregional (o nacional), mientras que el FSE+ contará con 19 programas regionales y cuatro programas estatales que cubren las grandes políticas sectoriales (empleo juvenil; educación y formación, empleo y economía social; inclusión social, garantía infantil y lucha contra la pobreza; y asistencia material básica). El FTJ, por su parte, se ha concebido en torno a un único programa plurirregional desglosado en nueve prioridades (correspondientes a las ocho provincias cubiertas y a la zona de Transición Justa de Alcadia) y acompañado de un Plan Territorial de Transición Justa, mientras que el FEMPA dispone de un único programa nacional.

La política de cohesión, como mecanismo fundamental de solidaridad intracomu-

ASIGNACIÓN FINANCIERA DE AYUDA UE PROGRAMAS PLURIRREGIONALES FEDER Y FSE+



ASIGNACIÓN FINANCIERA DE AYUDA UE PROGRAMAS REGIONALES FEDER Y FSE+



nitaria, concentra, de manera natural, su esfuerzo inversor especialmente en las regiones menos desarrolladas, para favorecer su convergencia hacia la media comunitaria y reducir las disparidades entre regiones. Partiendo de lo anterior, pero atendiendo también a elementos importantes como la distribución competencial o la eficacia en la gestión, se ha buscado que la asignación de fondos de los programas asegurase a cada Comunidad y Ciudad Autónoma una dotación financiera adecuada que le permita responder a los desafíos que afronta y que respete

los principios esenciales de la política de cohesión, a la vez que dota a los programas plurirregionales de un volumen de fondos suficiente para que la AGE pueda desempeñar su función coordinadora de las políticas públicas, asegurando la homogeneidad y equidad territorial en la disponibilidad de infraestructuras y en la prestación de los servicios públicos. Todo ello ha tenido como resultado el reparto territorial de fondos por categoría de región de los programas plurirregionales de FEDER y FSE+, así como las asignaciones de los programas regionales.



Una programación basada en principios

El empleo de los fondos de la política de cohesión en actuaciones concretas, así como las asignaciones financieras iniciales y los indicadores de seguimiento de cada actuación, quedan recogidos en los distintos programas plurirregionales y regionales. Estos programas deberán alinearse tanto con las grandes orientaciones estratégicas de la política de cohesión definidas en el AA, como con una serie de elementos transversales que deberán impregnar el conjunto de los programas cubiertos por el AA.

Entre estos elementos, en consonancia con el reconocimiento en el Pacto Verde Europeo de la necesidad de que todas

las acciones y políticas de la UE participen en la consecución de la neutralidad climática, la política de cohesión ha desarrollado de manera remarcable su dimensión de sostenibilidad como elemento horizontal de la programación. En este sentido, tanto el objetivo de promover el desarrollo sostenible (establecido en el Tratado de Funcionamiento de la UE), como el principio de no causar un perjuicio significativo (DNSH, por sus siglas en inglés) a los objetivos medioambientales se han configurado como principios rectores de la programación, integrándose de manera transversal en todas las actuaciones financiadas por los fondos de cohesión. Este enfoque se ha reforzado gracias a la Evaluación Ambiental Estratégica que ha acompañado el desarrollo de cada programa y servicio de apoyo para la incorporación de la dimensión ambiental y de sostenibilidad en los mismos.

Por otro lado, además de una clara concentración de las inversiones en ámbitos directamente relacionados con la transición ecológica, se ha puesto énfasis en la necesidad de apoyar actividades que contribuyan a los objetivos comunitarios en materia de clima, medioambiente y biodiversidad. En relación con los objetivos en materia de clima, esto se ha traducido en la exigencia de que, al menos, el 30% de la ayuda de todos los programas FEDER contribuya a la consecución de los objetivos climáticos. En relación con la biodiversidad, se trabaja hacia una contribución del gasto FEDER a los objetivos de biodiversidad para España que, sumada a la contribución a cuenta

del FEMPA y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), permita situar la contribución total de los instrumentos financiados con cargo al Marco Financiero Plurianual al nivel del objetivo del 7,5% en 2024 y del 10% en 2026 y 2027.

Por otro lado, la igualdad entre mujeres y hombres, la generalización de la consideración del género y la integración de la perspectiva de género a lo largo de la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas se han instaurado como elementos centrales de la política de cohesión. La igualdad entre mujeres y hombres estará contemplada de dos modos: por un lado, de forma concreta a través de actuaciones destinadas específicamente a reducir las brechas de género y, por otro, de modo transversal incorporando cuestiones tales como la participación equilibrada en los procesos de toma de decisiones y en los equipos de trabajo, la recogida de datos desagregados por sexo siempre que se refieran a personas, o la medición del impacto de género de las actuaciones, entre otras. En este sentido, como novedad de este periodo de programación, los programas deberán recoger: la estimación de la contribución de sus actuaciones a la igualdad entre hombres y mujeres, en función de cómo se integre la perspectiva de género en los proyectos que financia, así como el detalle (por tipo de actuación) de las acciones destinadas a salvaguardar la igualdad entre mujeres y hombres; y el Dictamen de Igualdad, que facilitará a los Comités de Seguimiento el control del cumplimiento



de todos los requisitos relacionados con la igualdad.

La política de cohesión también otorga gran importancia a la prevención de la discriminación, así como a la accesibilidad para las personas con discapacidad, que se integra de manera destacada en la programación y el seguimiento de los programas para garantizar que se cumple con la política, legislación y normas de accesibilidad y se identifican los posibles casos de incumplimiento para su subsanación.

Finalmente, el desarrollo de la política de cohesión se construye a partir de un partenariado de base amplia que, conforme al principio de asociación, busca asegu-

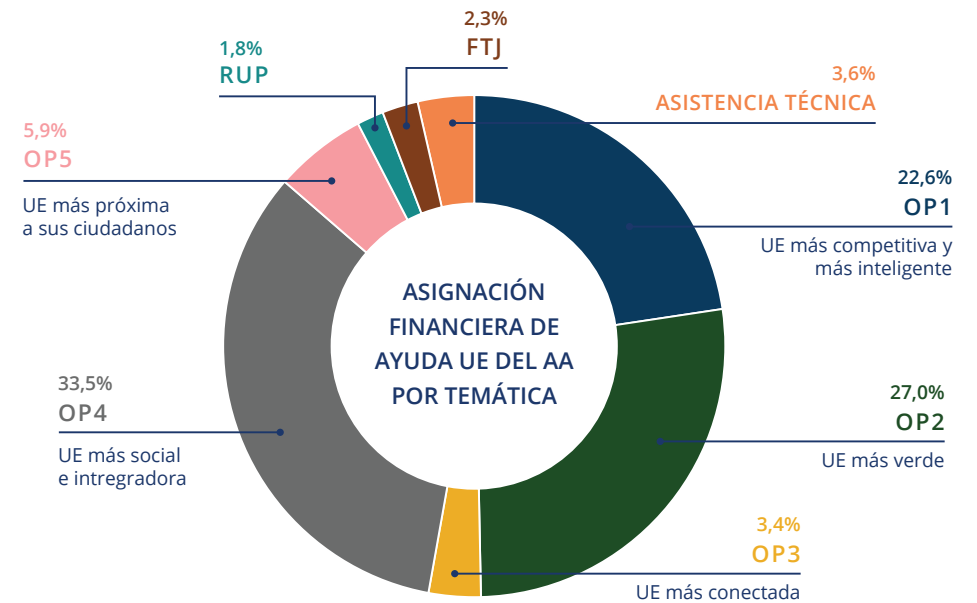
rar una participación activa a lo largo de todas las fases de la gestión de los fondos de todos aquellos socios relevantes, tanto del ámbito administrativo (incluyendo autoridades nacionales, regionales y locales), como de la sociedad civil en general (incluidas las entidades del tercer sector), además de los interlocutores económicos y sociales y las entidades de investigación y universidades. Los socios del partenariado desempeñan un papel esencial en la fase de elaboración del AA y de preparación de los programas, tanto a través de las consultas previas, como por medio de su participación en el trámite posterior de audiencia pública. Será esencial que mantengan el mismo nivel de participación a lo largo de la fase de ejecución de los fondos

-donde participarán en los Comités de Seguimiento de los programas- y en la posterior evaluación de los programas. En el presente periodo de programación se incorporarán a todos los Comités de Seguimiento representantes de las personas con discapacidad y de los organismos competentes en materia de igualdad, para asegurar el cumplimiento de los principios horizontales de accesibilidad y de igualdad entre hombres y mujeres en todos los proyectos financiados con fondos europeos.

El refuerzo del proceso de partenariado en el periodo 2021-2027 ha facilitado a los socios vías para trasladar valiosas contribuciones que han resultado un complemento fundamental del análisis estadístico y de debilidades, amenazas, oportunidades y fortalezas realizado.

Un programa de inversión consistente y alineado con las prioridades nacionales y comunitarias

El análisis previo a la programación, unido al proceso de partenariado, han permitido llegar a un diagnóstico de necesidades de inversión sobre el que se ha basado la programación. Las grandes líneas de actuación que han definido la programación de los fondos de la política de cohesión se encuentran bien alineadas con la agenda transformadora nacional y con las prioridades de la UE –llamados objetivos políticos (OP) en el marco regulatorio de la política de cohesión- centradas en avanzar hacia una

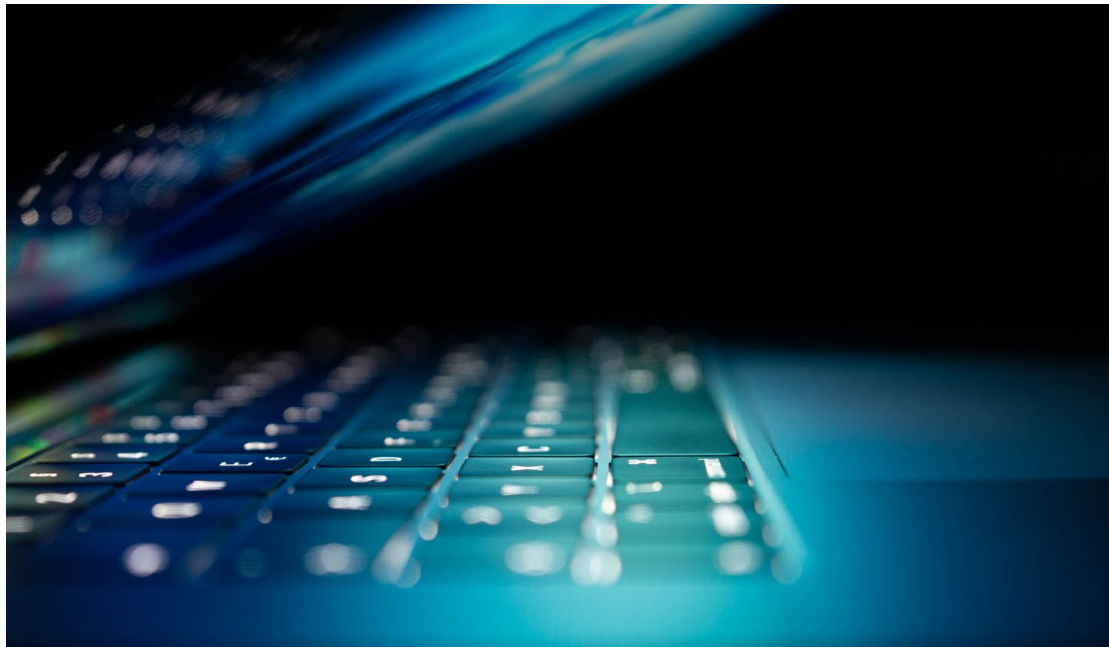


Unión más competitiva e inteligente, más verde, resiliente y climáticamente neutra, más conectada y con una movilidad mejorada, más social e inclusiva, y más próxima a su ciudadanía. Estas líneas ofrecen, además, una respuesta coherente y completa, tanto a las Recomendaciones País del Consejo dirigidas a España en el marco del Semestre Europeo en los últimos años, como, en especial, al Anexo D del Informe País de la Comisión sobre España de 2019 –que recoge la visión de los servicios de la Comisión sobre los ámbitos prioritarios de inversión de la política de cohesión para España en el periodo 2021-2027.

Hacia una España más competitiva e inteligente

En primer lugar, se constata el esfuerzo que España está realizando en materia de transformación innovadora, inteligente y digital y la importancia de mantenerlo en los próximos años, impulsando la inversión en esta área. Los niveles de gasto total en I+D sobre el PIB a nivel nacional, al incluir la inversión pública y privada, aún son inferiores a la media comunitaria, y España solo se posiciona en el puesto doce del European Innovation Scoreboard –en el grupo de los Estados innovadores moderados-, poniendo de manifiesto la necesidad de continuar impulsando la inversión en la mejora de las capacidades de investigación e innovación y la adopción de tecnologías avanzadas.

En materia de digitalización, los indicadores apuntan a un buen posiciona-



miento de España en cuestión de servicios públicos digitales y administración electrónica, si bien existe una cierta falta de aprovechamiento del potencial de las tecnologías digitales por parte de las empresas españolas, especialmente las más pequeñas, lo que desemboca en la necesidad de invertir para que el esfuerzo en digitalización alcance a toda la ciudadanía, las empresas y los organismos administrativos. Los ambiciosos objetivos que impone la Comunicación “Brújula Digital 2030” de la Comisión Europea requieren priorizar este ámbito de inversión, manteniendo la posición aventajada de España en los rankings internacionales. España cuenta para ello con una red de banda ancha y de infraestructuras digitales muy extendida en el territorio, aunque todavía existen



El crecimiento sostenible y la competitividad de las pymes constituye sin duda otro de los grandes retos.

deficiencias de cobertura en redes ultrarrápidas y 5G en municipios rurales, que deben ser abordadas.

El crecimiento sostenible y la competitividad de las pymes constituye sin duda otro de los grandes retos. El tejido empresarial se compone mayoritariamente de pymes –que generan más del 68,4% del empleo y el 56,3% del valor añadido bruto-, que presentan una productividad inferior a la de las grandes empresas y a la de las pymes de otros países de nuestro entorno, lo que contribuye a que sus empleados tengan también salarios inferiores a la media. Esta baja productividad, junto con otras debilidades como su reducido tamaño, su limitada capacidad de internacionalización, su concentración en sectores de escaso valor añadido y su baja intensidad tecnológica, las hacen particularmente vulnerables a situaciones como la crisis financiera del 2008 o la derivada del COVID-19 y ponen de relieve la necesidad de continuar invirtiendo en el refuerzo del crecimiento y la competitividad de las pymes.

Hacia una España más verde

En el ámbito de la transición ecológica, el Pacto Verde Europeo sentó en 2019 las grandes líneas de una estrategia comunitaria de transformación de la UE en una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, competitiva, circular y climáticamente neutra. En España, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 constituye la piedra angular sobre la que se asienta la transición ecológica, y a él se suman numerosos planes, estrategias y hojas de ruta en diferentes áreas de actividad asociadas.

La actualidad más reciente ha puesto de relieve la necesidad y la urgencia de acelerar la transición energética hacia un sistema energético descarbonizado

–como así recoge el plan REPower EU-. De acuerdo con el principio de “primero, la eficiencia energética”, el ahorro de energía se configura como la principal necesidad y a la que debe atenderse prioritariamente, buscando alcanzar el ambicioso objetivo de 39,5% de ahorro de energía primaria del PNIEC. El PNIEC también apunta la necesidad de dar un mayor impulso al despliegue de las energías renovables, para lo cual fija una serie de objetivos entre los que destacan: alcanzar en 2030 una presencia de renovables del 42% sobre el uso final de la energía y un 74% de generación eléctrica a partir de fuentes renovables. En los últimos años, el crecimiento en la implantación de renovables se ha ralentizado, y se calcula que para cumplir con los objetivos fijados será necesaria la instalación de una potencia renovable cercana a

los 60GW. El despliegue de esta potencia requerirá contar con apoyo público, especialmente en aquellos ámbitos ligados a tecnologías menos maduras y en aquellos proyectos más cercanos a los pequeños consumidores finales, si bien –a la vista de la urgencia que marca el contexto energético actual- será necesario encontrar mecanismos de apoyo al despliegue masivo de renovables, incluidas aquellas que ya gozan de mayor implantación.

En materia de medioambiente, la situación y las condiciones geográficas de España, unidas a su climatología singular y variada, lo convierten en un país altamente vulnerable al cambio climático y a los riesgos de catástrofe asociados, donde existen importantes necesidades de inversión en materia de adaptación al cambio climático, prevención de riesgos y resiliencia frente a catástrofes. En muchos casos, estos riesgos encuentran su origen en la escasez de recursos hídricos –como las sequías y los incendios forestales-, o en inundaciones y avenidas, lo que pone de manifiesto la necesidad de asegurar una adecuada prevención y respuesta frente a estos riesgos, así como una gestión integral de los recursos hídricos, fundamentalmente desde la perspectiva del ahorro y la reutilización, incluyendo la necesidad de mejorar la calidad de las aguas. En este sentido, existen importantes necesidades de inversión para alcanzar los objetivos de la Directiva Marco del Agua y la Directiva sobre el Tratamiento de las Aguas Residuales Urbanas, especialmente en las regiones menos desarrolladas.



Por otro lado, a pesar de los esfuerzos realizados, España se encuentra aún lejos de alcanzar los objetivos de la Directiva Marco de Residuos, particularmente en relación con el objetivo de alcanzar el 55% de la preparación para la reutilización y reciclado de los residuos municipales para 2025. Un estudio de la Comisión Europea cuantificó las necesidades de inversión en la gestión de este tipo de residuos en 1.400 millones de euros para el periodo 2021-2027, recomendando concentrar la inversión en los principales escalones de la jerarquía de residuos (prevención, preparación para la reutilización y reciclado).

España es uno de los Estados miembros con mayor riqueza biológica de la UE, y el Estado miembro con mayor superficie terrestre de la Red Natura 2000. Sin embargo, el nivel de visibilidad y conocimiento de esta red en España es aún muy bajo (apenas es conocida por el



11% de la población). Por otro lado, el porcentaje de hábitats y especies de la red Natura clasificados en “buen estado” se ha reducido en el quinquenio 2013-2018 respecto del 2007-2012. Además, la fragmentación de los espacios naturales, las presiones derivadas del cambio climático, y de las diversas fuentes de contaminación y los desequilibrios urbanísticos y poblacionales, afectan a la biodiversidad natural del país, poniendo de manifiesto las importantes necesidades de inversión en materia de protección y conservación de la biodiversidad y para la mejora de las infraestructuras verdes.

Hacia una España más conectada

En lo que se refiere al sector del transporte, éste alcanza valores de consumo energético que suponen casi un tercio del consumo de energía final en España y es responsable de más de la cuarta parte de las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero. Son valores superiores a la media de la UE, en parte como resultado de un reparto modal con una clara predominancia del transporte por carretera basado en combustibles fósiles. Se hace, por tanto, necesario continuar impulsando modos de transporte sostenibles y la intermodalidad, especialmente en el transporte de mercancías y en particular en la combinación marítimo-ferroviaria, mejorando la accesibilidad a los puertos y finalizando los corredores ferroviarios previstos en el Reglamento (UE) 2021/1153, con el objeto de conseguir un reparto modal más equilibrado.



La Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 (EMSSC), aprobada en diciembre de 2021, es el instrumento vertebrador de la política de transportes y movilidad a nivel estatal en sustitución del Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012-2024 (PITVI). Asimismo, la próxima Ley de Movilidad Sostenible garantizará la coherencia de la planificación con los compromisos internacionales de España, entre ellos, el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) conforme a los requisitos del Reglamento (UE) 1315/2013.

En lo que se refiere a la movilidad urbana, y considerando la importancia de ésta para la ciudadanía, que se concentra fundamentalmente en nodos urbanos, deben focalizarse esfuerzos en la



Reducción del uso del vehículo privado de combustión fósil, potenciando los modos de transporte colectivos sostenibles y el uso de vehículos limpios.

reducción del uso del vehículo privado de combustión fósil, potenciando los modos de transporte colectivos sostenibles, el uso de vehículos limpios, y formas alternativas de movilidad activa, en aras de alcanzar un sistema de movilidad sostenible que reduzca de forma considerable las externalidades negativas derivadas del vehículo privado de combustión fósil.

Hacia una España más social e inclusiva

En materia de cohesión social, España muestra una evolución positiva desde 2014 en la mayoría de los indicadores clave de evaluación del desempeño en los ámbitos social y laboral (Social Scoreboard), pese a lo cual, sigue presentando una serie de vulnerabilidades estructurales. Entre ellas, tasas de desempleo superiores a la media comunitaria y tasas de empleo particularmente bajas entre las mujeres, los jóvenes, las personas con baja cualificación, las personas con discapacidad y las personas nacidas



fuera de la UE; o la tasa de paro de larga duración, que identifica a uno de los colectivos más vulnerables en materia de empleo y que también está por encima de la media comunitaria. Además, el porcentaje de contratos temporales sigue siendo alto, la situación de las personas vulnerables se encuentra aún alejada de la igualdad en términos de empleo y salario, y persiste una importante brecha de género en el mercado laboral. Todo lo anterior pone de manifiesto la necesidad de priorizar inversiones para acabar con esta brecha, mejorar el acceso al empleo y la permanencia en el mercado laboral en condiciones adecuadas, así como para promover la adaptación al cambio de las empresas y las personas trabajadoras y emprendedoras, y para reforzar la capacidad y la eficacia de los servicios públicos de empleo.

Por otro lado, las tasas de abandono escolar prematuro siguen siendo particularmente altas, tratándose de un fe-

nómeno derivado de varios problemas conectados entre sí, por lo que puede considerarse multicausal. Los condicionantes están interrelacionados de manera muy compleja, siendo los niños de entornos socioculturales desfavorecidos, con poca implicación parental y falta de motivación educativa quienes tienen más posibilidades de abandonar. Junto a lo anterior, el menor acceso a la educación de 0 a 3 años o las características de determinados centros educativos, que acumulan un mayor número de menores desfavorecidos, dificultan su potencial papel como equalizador del desarrollo cognitivo, emocional o social. Además, la reciente crisis sanitaria no permitió seguir las clases por internet a un 10% de estudiantes de enseñanzas generales, mayoritariamente en los centros públicos, aumentando la brecha educativa que afecta a los menores más desfavorecidos. Asimismo, el recurso a la repetición de curso o la falta de plazas de Formación Profesional y su desajuste

con el mercado laboral, parecen guardar relación con un menor rendimiento educativo y una peor toma de decisiones en las transiciones entre la educación y el trabajo. En este sentido, se pone de manifiesto la necesidad de invertir en la mejora de la calidad de la educación y de la formación y en su pertinencia para el mercado de trabajo, así como de promover la inclusión en la educación y en la formación –en especial en relación con los grupos más desfavorecidos–.

Además, la pobreza –incluyendo la pobreza en situación de empleo– sigue siendo elevada, en particular la pobreza infantil, en la que España presenta una de las tasas más elevadas de la UE, que se ha visto además agravada por la crisis derivada de la pandemia, creciendo un 30% respecto a 2019 como resultado del aumento significativo de la privación material en los hogares con niños y adolescentes.

Al mismo tiempo, existen toda una serie de realidades sobre el plano social que no deben perderse de vista. Por un lado, el éxodo rural hacia las ciudades de las últimas décadas –en parte en respuesta a la falta de oportunidades laborales y educativas–, ha propiciado la despoblación de grandes zonas del interior y el envejecimiento de la población en zonas rurales. Por otro lado, en el ámbito de los servicios sociales, la cobertura de las prestaciones de asistencia es en general limitada, desigual y, en muchos casos, poco adaptada a situaciones de envejecimiento, discapacidad y enfermedades crónicas. Además, en lo que a

la inclusión social se refiere, persisten en la actualidad algunos desequilibrios significativos que afectan a personas vulnerables y a determinados grupos sociales (personas con discapacidad, migrantes, población gitana) y etarios. Todo ello pone de manifiesto la necesidad de invertir en el fomento de una inclusión activa, que promueva la integración social de las personas en riesgo de pobreza o de exclusión social.

En relación con la salud, España cuenta con un sistema sanitario público de acceso universal que se financia mediante impuestos y que ofrece un amplio catálogo de prestaciones y servicios al conjunto de la ciudadanía, favoreciendo la equidad y la reducción de desigualdades. Sin perjuicio de lo anterior, el sistema sanitario arrastraba importantes déficits de inversión con anterioridad a la pandemia, que ésta ha convertido en acuciantes, de tal manera que resulta al-



tamente prioritario asegurar la resiliencia, prioritariamente en el ámbito de la atención primaria, pero también en la atención especializada, y procurar una prestación homogénea de los servicios a lo largo de todo el territorio.

Hacia una España más próxima a sus ciudadanos

Finalmente, el desarrollo de las zonas urbanas y rurales presenta una serie de particularidades que resulta importante abordar. Por un lado, la concentración de la población en torno a grandes zonas urbanas ha generado una serie de fenómenos de congestión –i.a. uso del suelo, movilidad, acceso a los servicios-. Por otro lado, los núcleos urbanos de menor tamaño se enfrentan a problemas de conectividad, de acceso a servicios públicos y de una actividad económica local en retroceso.

Atender a estas dinámicas demográficas ha exigido cambiar la mirada hacia el territorio para profundizar en la comprensión del reto demográfico e integrarlo de manera transversal en las políticas públicas y de forma prominente en las políticas de cohesión social y territorial, promoviendo asimismo el desarrollo de una serie de proyectos piloto integrados en las zonas rurales, destinados específicamente a atajar este problema en zonas rurales de las regiones menos desarrolladas, o de las regiones más afectadas por esta nueva realidad.

A su vez, en el ámbito urbano se pone de manifiesto la importancia de diseñar actuaciones que se adapten a las necesidades de los diferentes núcleos, incluyendo áreas urbanas funcionales que exceden el ámbito municipal, sobre la base de estrategias integrales, orientadas a favorecer la cohesión del territorio, y en coherencia con la Agenda Urbana Española.



Coordinando esfuerzos entre administraciones e instrumentos

La política de cohesión cuenta con un amplio abanico de instrumentos en base a los que configurar el apoyo y concretar las actuaciones en los distintos ámbitos de prioridad política.

Con un total de 38 programas regionales y 6 plurirregionales de política de cohesión –a los que se suma el programa nacional FEMPA-, los diferentes mecanismos de coordinación entre fondos y entre administraciones han resultado esenciales para asegurar una adecuada planificación conjunta que garantice la coherencia de todas las actuaciones y contribuya a una mayor eficiencia en la gestión y administración de los fondos que permita avanzar hacia los objetivos políticos identificados.

En este sentido, ha sido importante garantizar una adecuada coordinación entre fondos –tanto los de la política de cohesión, como el FEMPA, y el FEADER– que asegure una complementariedad de esfuerzos. Así, por ejemplo, el FEDER soportará el grueso de las actuaciones en materia de transformación digital, transición verde y movilidad eficiente, mientras que el FSE+ será el principal instrumento de intervención en materia de cohesión social. El FTJ, por su parte, tendrá un ámbito de actuación geográfico bien definido en torno a las provincias y territorios elegibles incluidos en el Plan de Transición Justa, mientras el FEMPA y

el FEADER presentan ámbitos de actuación sectorial perfectamente delimitados (pesca, acuicultura y transformación y comercialización en el caso de FEMPA, y agrícola y silvícola en el caso de FEADER). La planificación conjunta se ha coordinado a través del Comité de Coordinación de Fondos, estructura que también irá adquiriendo un creciente protagonismo, con vistas a maximizar el impacto agregado de la política de cohesión, para lo cual se promoverá la elaboración de un estatuto interno de funcionamiento, que recogerá, entre otras cuestiones, la frecuencia de reuniones, los temas a tratar y la composición del mismo.

Además, al inicio del periodo 2021-2027 se presenta un contexto sin precedente, en el que a los tradicionales fondos de la política de cohesión se unen los provenientes del MRR. De manera general se aprecia que el PRTR prevé concentrar la ejecución de algo más de tres cuartas partes de sus fondos en el periodo 2021-2023, lo que introduce cierto grado de complementariedad inherentemente temporal entre las inversiones del PRTR y las de los fondos de la política de cohesión. Por otro lado, se puede encontrar otro elemento importante de complementariedad en que el PRTR se concibe desde una perspectiva eminentemente nacional, mientras que los fondos de la política de cohesión se encuentran regionalizados y se concentran de manera muy preminente en las regiones menos desarrolladas, con el objetivo fundamental de impulsar su convergencia hacia la media de la UE, aumentando la cohesión territorial y al mismo tiempo respetando

la idiosincrasia regional de cada región. Más allá de lo anterior, en la programación de los fondos de la política de cohesión ha resultado esencial el análisis pormenorizado de complementariedades con el PRTR que se ha llevado a cabo con el objetivo último de maximizar su impacto conjunto, y evitar la aparición de solapamientos que pudieran generar riesgo de doble financiación.

Por otro lado, la planificación se ha desarrollado de forma conjunta y coordinada entre los distintos niveles de administración, asegurando una perfecta consistencia en las actuaciones, que contribuirá a maximizar el impacto de los fondos. Así, por ejemplo, en materia de conectividad, será la AGE quien desarrolle las actuaciones de despliegue de la infraes-

tructura de red fija o móvil, mientras que los programas regionales limitarán sus actuaciones a la auto-prestación, y solo en casos excepcionales podrán desarrollar actuaciones de despliegue de red –siempre que cuenten con el informe preceptivo del Ministerio de Economía y Transformación Digital-. En otros casos, la intervención de la AGE priorizará los proyectos de carácter más singular o aquellos que trascienden el ámbito de una comunidad autónoma. Además, en determinados casos está prevista la suscripción de convenios interadministrativos como mecanismo de coordinación de actuaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, el complejo sistema competencial español cuenta con estructuras consolidadas para la

coordinación de las políticas públicas, con independencia de que éstas se financien o no con fondos europeos, que se han ido perfeccionando desde el advenimiento de la democracia. Estas estructuras, que se configuran esencialmente en torno a las denominadas conferencias sectoriales de cada ámbito, se complementan con otras creadas adhoc en el marco de la gestión de los fondos europeos. Precisamente, las consultas en el marco del partenariado han permitido recoger un interés general por que la coordinación entre los programas plurirregional y regionales, y de éstos con otras políticas o instrumentos de la UE, se lleve a cabo a través de las estructuras vigentes en el período de programación 2014-2020, entre las que destacan las redes temáticas. Durante el periodo 2021-2027, se otorgará a estas estructuras una relevancia creciente, configurándolas como verdaderos foros de intercambio de experiencias y buenas prácticas, e instrumentos de apoyo a la planificación coordinada.



reflejo en los reglamentos. Por su parte, las autoridades nacionales han buscado formas de avanzar en la flexibilización y la simplificación, con vistas a reducir la carga administrativa y agilizar la ejecución de la política de cohesión para maximizar su impacto.

En este sentido, por un lado, se ha apreciado la necesidad de reforzar la capacidad administrativa de los organismos y sujetos implicados en la gestión de fondos europeos, como elemento clave para asegurar la utilización eficiente de los mismos y, en última instancia, el éxito en la implementación de la política de cohesión. La autoridad de gestión del FEDER, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea y la OCDE, ha diseñado una hoja de ruta nacional que pondrá en marcha en el presente periodo, mientras que tanto la unidad administradora del FSE+ como la autoridad de gestión del FEMPA se encuentran ya ejecutando los planes de acción en



Hacia una política de cohesión cada vez más eficaz

En el periodo 2021-2027 se ha puesto especial énfasis en mejorar la eficiencia en la utilización de los instrumentos de la política de cohesión. Por un lado, la Comisión Europea ha puesto en marcha un programa de ochenta medidas de simplificación de la política de cohesión, que en gran medida han encontrado su

relación con el refuerzo de la capacidad administrativa puestos en marcha en los últimos años.

Al mismo tiempo, en relación con la asistencia técnica, el reglamento contempla la posibilidad de optar por la modalidad de reembolso de costes elegibles (que se ha empleado en el pasado) o por la modalidad de aplicación de una tasa fija¹ al coste elegible incluido en cada declaración de gastos que se remita a la Comisión Europea. Para el presente periodo de programación se ha optado por esta última, que será de aplicación a todos los programas y cuya aplicación se prevé más sencilla. Además, la autoridad de gestión del FEDER se encuentra profundizando, con el apoyo de la Comisión Europea, en el desarrollo de opciones de costes simplificados para su posible aplicación en los programas en el periodo 2021-2027; algo que la unidad administradora del FSE+ ya promueve de manera generalizada y que ha permitido reducir de manera considerable la carga administrativa de organismos intermedios, beneficiarios y de la propia unidad administradora. En la misma línea de simplificación y facilitación, en el presente periodo de programación se asegurará que los intercambios entre los beneficiarios y las autoridades de los programas se lleven a cabo a través de sistemas de intercambio electrónico de datos (e-cohesion).

Finalmente, en el periodo 2021-2027 se ha reforzado la evaluación de las modalidades de apoyo en los distintos ámbitos de intervención, con el objetivo de garan-

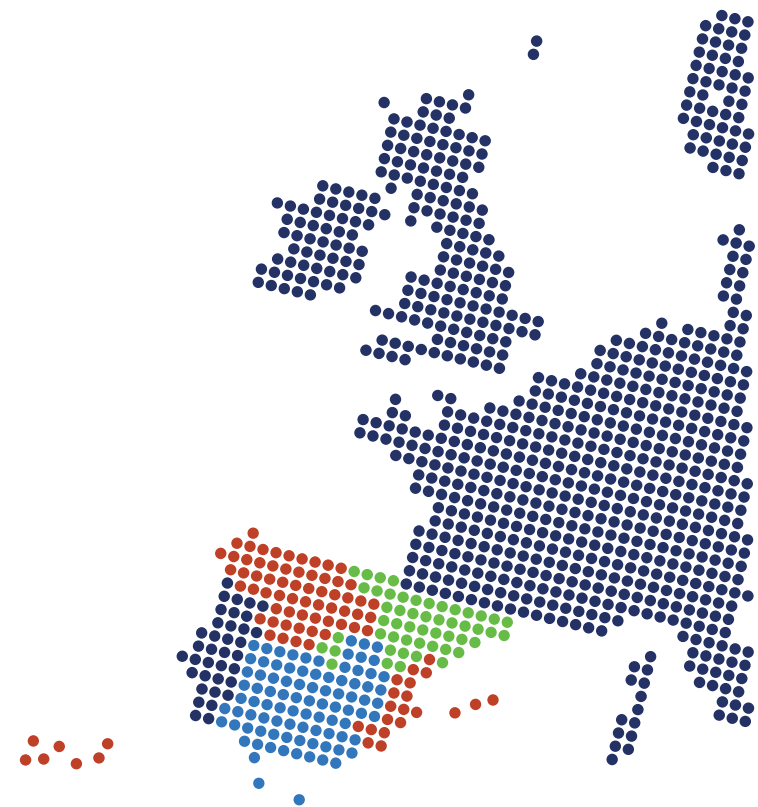
tizar la eficiencia del uso de los recursos financieros y de asegurar la racionalidad económica de las intervenciones. En este sentido, los programas incluyen en todos los casos una argumentación motivada de la necesidad de la intervención y de la adecuación de la modalidad de intervención elegida. De manera general, aquellas intervenciones planteadas en el marco de la política de cohesión que no se instrumenten por medio de inversión directa de las administraciones se instrumentarán a través de subvenciones y, cuando sea posible y las condiciones de contexto así lo aconsejen, a través de instrumentos financieros.

Con todo lo anterior, en el periodo 2021-2027 se ha buscado avanzar hacia una política de cohesión instrumentada a través de fondos mejor adaptados a una gestión simple y flexible, y basada en una definición de prioridades que responda a las necesidades identificadas. Así, la política de cohesión, como principal política de inversión de la UE y mecanismo fundamental de la solidaridad intracomunitaria, seguirá proporcionando un apoyo clave a la reducción de las disparidades territoriales y demográficas que dificultan la integración y el desarrollo conjunto comunitario, promoviendo, con ello, un desarrollo armonioso y cohesionado a nivel económico, social y territorial.

¹ Esta tasa es del 3,5% en el caso de FEDER; del 4% en el caso de FSE+ en general, y del 5% en el caso de la parte FSE+ destinada a atender la privación material; y del 6% en el caso del FEMPA. En el caso de los programas de Canarias, por tratarse de una región ultraperiférica, estas tasas se podrán incrementar en un 1% adicional

Glosario de términos

AA	Acuerdo de Asociación de España 2021-2027
AGE	Administración General del Estado
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FEMPA	Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura
FTJ	Fondo de Transición Justa
FSE+	Fondo Social Europeo Plus
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
PNIEC	Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia





**Unión
Europea**

ACUERDO DE ASOCIACIÓN DE ESPAÑA 2021 - 2027