

Carlos Francisco Molina del Pozo\*  
Virginia Saldaña Ortega\*\*

## LA POLÍTICA DE COHESIÓN Y LA LUCHA CONTRA EL ÉXODO RURAL ANTE LA NUEVA PERSPECTIVA FEDERAL DE LA UNIÓN EUROPEA

*La situación que se produce en el marco de la demografía europea es actualmente uno de los aspectos más preocupantes del desarrollo del proyecto europeo, en cuanto a las consecuencias que un éxodo masivo de población de los territorios rurales puede acarrear en la correcta marcha del Mercado Común. Esta preocupación expresada no es reciente; desde su creación, la Unión Europea ha abogado por la protección de estos territorios desfavorecidos y prueba de ello se encuentra en el artículo 174 del TFUE (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) y en la necesidad que su redacción establece para el apoyo de las regiones con especiales condiciones naturales o demográficas y clara evidencia de inferioridad con respecto al resto de las áreas.*

### **The cohesion policy and the fight against the rural exodus before the new federal perspective of the European Union**

*The situation that occurs within the framework of European demography is currently one of the most worrying aspects of the development of the European project, in terms of the consequences that a massive exodus of population from rural territories can have on the correct functioning of the Common Market. This expressed concern is not recent; since its creation, the European Union has advocated the protection of these disadvantaged territories and proof of this can be found in article 174 of the TFEU (Treaty on the Functioning of the European Union) and in the need that its wording establishes for the support of regions with special natural or demographic conditions and clear evidence of inferiority with respect to the rest of the areas.*

**Palabras clave:** Unión Europea, éxodo, integración, España vaciada, regiones, Europa, derecho comunitario.

**Keywords:** European Union, exodus, integration, Spain emptied, regions, Europe, Community law.

**JEL:** P25, R10, R11, R12, R13.

---

\* Catedrático en Derecho Administrativo y Catedrático Jean Monnet *ad personam* de Derecho de la Unión Europea en la Universidad de Alcalá.

Contacto: [carlosf.molina@uah.es](mailto:carlosf.molina@uah.es)

\*\* Profesora de Derecho de la Unión Europea en la Universidad Isabel I. Doctoranda en Derecho Administrativo en la Universidad de Alcalá. Colaboradora de la Cátedra Jean Monnet *ad personam* de Derecho de la Unión Europea de la Universidad de Alcalá.

Contacto: [virginiassortega@gmail.com](mailto:virginiassortega@gmail.com)

Los autores quieren manifestar su agradecimiento al Profesor Dr. Juan Luis Santos por su inestimable apoyo en la preparación de este trabajo en lo relativo a los elementos de cartografía utilizados.

Versión de septiembre de 2022.

<https://doi.org/10.32796/ice.2022.928.7509>

## 1. Introducción

El marco de discernimiento en que nos encuadramos se encuentra, indudablemente, influenciado por aspectos técnicos más propios de otras ramas del conocimiento como la demografía, pero que manifiestan un interés evidente en el estudio de las circunstancias que acontecen en nuestra área de conocimiento, por cuanto su implicación ha supuesto y supone grandes cambios en el desarrollo natural de nuestra realidad. Una realidad marcada por la despoblación, fenómeno demográfico y territorial por el que se produce una disminución del número de habitantes de un determinado territorio en relación con un periodo previo. Resulta innegable que tales circunstancias vienen aconteciendo de manera inexorable en los últimos tiempos, en el marco de la Unión Europea.

Estos procesos de despoblación se ven impulsados por factores económicos clarísimos, ya que las zonas que se encuentran afectadas por estos ciclos de éxodo suelen ser aquellos territorios con una economía más deprimida, atrasada o con menor dinamismo, máxime si realizamos un ejercicio de comparación con otros territorios que, dentro de un mismo país, presenten una mayor actividad y una superioridad en su proceso evolutivo. Estos procesos de despoblación no son una cuestión de reciente creación, ni mucho menos; se trata de una situación que viene aconteciendo desde la primera mitad del siglo XX, a partir de la gestación de unos movimientos que con suficiente claridad vinieron a poner de manifiesto una incesante subida de las tasas migratorias a núcleos urbanos en proceso de expansión, o lo que a partir de tal periodo vino a considerarse como «éxodo rural». ¿Qué duda cabe?, tales mutaciones geográficas tuvieron como principal causante la mejora en las oportunidades laborales, una superior calidad de vida en cuanto a nivel de progreso y promoción, así como los mayores y más solventes equipamientos que eran ofrecidos a la población y que le otorgaban al individuo un modo de vida más fácil, de un pragmatismo tal, que podía ser perfectamente

compaginable con sus pretensiones y anhelos más personales.

Las consecuencias de los acontecimientos descritos son previsibles para todos: una huida de aquellos sectores poblacionales más jóvenes y capacitados para llevar a cabo actividades laborales, con suficiencia para la procreación, y el consiguiente envejecimiento de dichas zonas, junto con el abandono de sus recursos por parte de las entidades estatales. Es por tal motivo que el flujo económico se pierde, la capacidad productiva empeora y el músculo financiero se ve debilitado, siendo verdaderamente complicada la recuperación y buena marcha de aquellos territorios que son relegados al lugar de descanso y turismo de los habitantes de la «urbe» que buscan tranquilidad en sus fines de semana y que persiguen abandonar el ajetreo de las grandes ciudades en las que desarrollan su vida y son elemento indispensable del movimiento económico que en ellas se desarrolla.

Pese a lo expuesto, no podemos decir que la despoblación solo pueda darse en los pueblos o pequeños territorios, sino que esta situación también podría acontecer en grandes ciudades o en espacios con una densidad de población abundante. La problemática que existe, y que diferencia cada uno de los supuestos, es que, en los que la afección se da en áreas con baja densidad demográfica, existe ya de antemano cierto declive y desequilibrio en las estructuras de edad, género y cualificación de la población y es esta desigualdad manifiesta existente, la que atisba de forma prácticamente irremediable, un futuro negativo del territorio en que comienza a darse este proceso de despoblamiento.

Lamentablemente, los fenómenos observados a nivel nacional que a nadie resultan ajenos pues todos hemos sido partícipes, en mayor o menor medida, del deterioro y abandono de los pueblos de familiares o de aquellas localidades en las que solíamos acudir en el periodo estival y que se han visto relegadas al olvido institucional y de la propia ciudadanía por lo impracticable de su subsistencia. Territorios que, poco a poco, han ido quedándose sin oportunidad ni

un presagio de futuro provechoso y del que la juventud solo hace uso en el periodo estival; es esta misma situación la que acontece en el resto del territorio de la Unión Europea, como veremos a continuación. Atendiendo, pues, a los datos ofrecidos por Eurostat, el año 2015 recogía ya una cifra ciertamente preocupante: el 40 % de la población vivía en ciudades, mientras que un 32 % lo hacía en aquellas zonas consideradas intermedias y solo un 27 % vivía en el territorio rural. Las cifras ofrecidas, unido a la mayor esperanza de vida y el envejecimiento de la población, suponen aspectos para tener en cuenta de cara a lo que se vislumbra en un futuro, que, si bien es algo incierto, apunta inexorablemente a un fracaso y exterminio casi total de las zonas rurales.

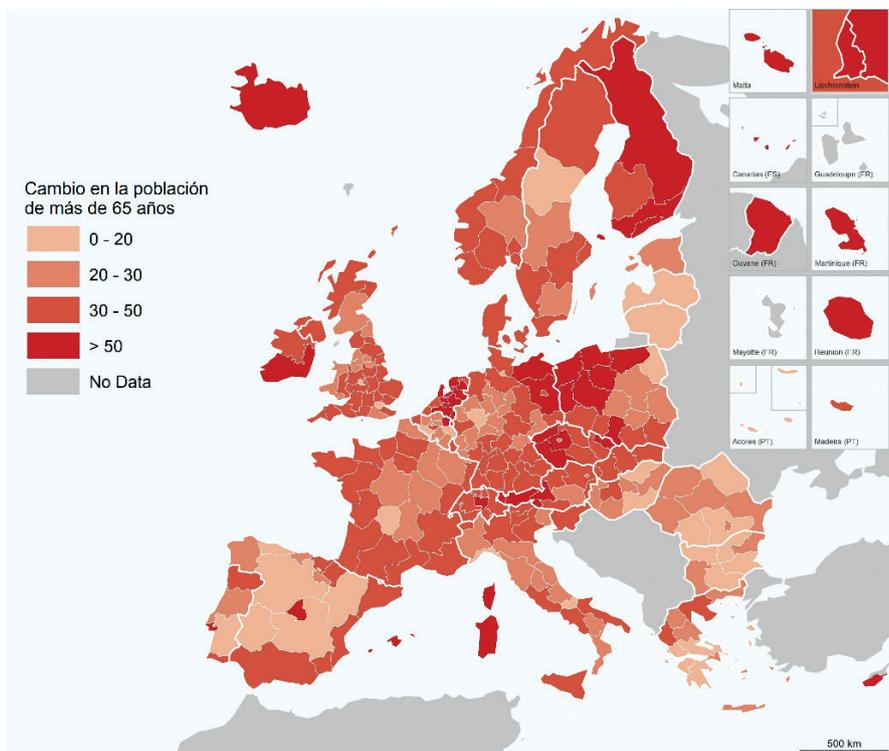
A ello podríamos añadir, por ejemplo, otro de los aspectos que permiten poner de relieve la realidad que venimos a analizar: en esta ocasión, nos centraremos en el envejecimiento poblacional que mencionábamos en el párrafo anterior y que se posiciona como otro de los indicadores que evidencian la situación territorial a la que nos enfrentamos marcando sendas diferencias entre las distintas regiones de Europa. Desde la instauración del proyecto europeo en la década de los cincuenta del pasado siglo, a partir de la creación de las primigenias Comunidades, la esperanza de vida al nacer se ha visto aumentada exponencialmente, con motivo de la instauración de una paz prorrogada en el tiempo y la consiguiente finalización de los periodos de desastres bélicos que marcaron el precedente del Tratado de París. En efecto, uno de los marcadores que hacen evidente este aspecto es el aumento en diez años de la esperanza de vida tanto de mujeres como de hombres en las últimas cinco décadas. Piénsese, por ejemplo, que la edad media de la ciudadanía en la actualidad se ha incrementado y el envejecimiento de la población, en consecuencia, es una realidad. De hecho, en el año 2019, más de la quinta parte de la población de la Unión Europea —un 20,3 %— superaba la edad de 65 años.

Atendiendo al Mapa 1, lo cierto es que las cifras son alarmantes. La media de edad de la Unión Europea en los últimos doce años ha supuesto un aumento de 2,7 años. Esto conjetura un incremento de los 41 a los 43,7 años existiendo una notable diferenciación entre distintos territorios. No solo aumenta el porcentaje de ancianos en todas las regiones de la Unión Europea, sino que, además, lo hace en mayor medida en aquellas que estaban menos envejecidas hace dos décadas, como es en el caso de España en Madrid, País Vasco, Navarra y la costa mediterránea. Así, el proceso de envejecimiento no solo progresa, sino que, además, se distribuye en todo el territorio europeo pasando de ser una problemática regional a hacerse un problema de todo el continente.

En virtud de lo antedicho, entendemos necesario facultar de servicios e infraestructuras suficientes a las distintas regiones de Europa a fin de que puedan atender a las necesidades de su población y que ello sea independiente del estado en que se encuentre su rendimiento demográfico y, por consiguiente, aparte de su crecimiento o decrecimiento, pues los servicios y la infraestructura deben estar siempre adaptados a las necesidades de la población, ya que, de lo contrario, incurriríamos en una desigualdad manifiesta entre ciudadanos de la Unión, difícilmente salvable o justificable por las instituciones. Tanto en los casos en que la población crezca como en aquellos en que se produzca una depresión de las cifras, los servicios y la infraestructura deberían adaptarse en consecuencia, tanto en transporte, como en servicios digitales, vivienda, educación o asistencia sanitaria.

Lo cierto es que la brecha económica entre estas dos realidades es cada vez más fatigosamente salvable, pues los efectos del cambio demográfico varían en función del poder adquisitivo de la población que habite en el territorio de que se trate. En este sentido, el PIB *per cápita* de aquellas regiones que ostentan un crecimiento rápido de la población se encuentra por encima de la media de toda la Unión Europea. En contraposición, las regiones con un rápido descenso de la población tienden a sufrir una bajada en su capacidad

MAPA 1  
CAMBIO EN LA POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS (2000-2019)



FUENTE: <https://www.espon.eu/>

económica con una velocidad vertiginosa e igual a la de su declive demográfico. Bulgaria, Croacia, Hungría, Portugal, España o Grecia son las grandes damnificadas en este sentido y teniendo en cuenta estos parámetros. Indudablemente, la similitud entre estos territorios tiene su fundamento principal en el proceso de industrialización llevado a cabo en el siglo XX, así como la forma en que se desarrollaron los procesos de migración a las ciudades, tal y como adelantábamos con anterioridad y de acuerdo con el *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los efectos del cambio climático* (Comisión Europea, 2020a).

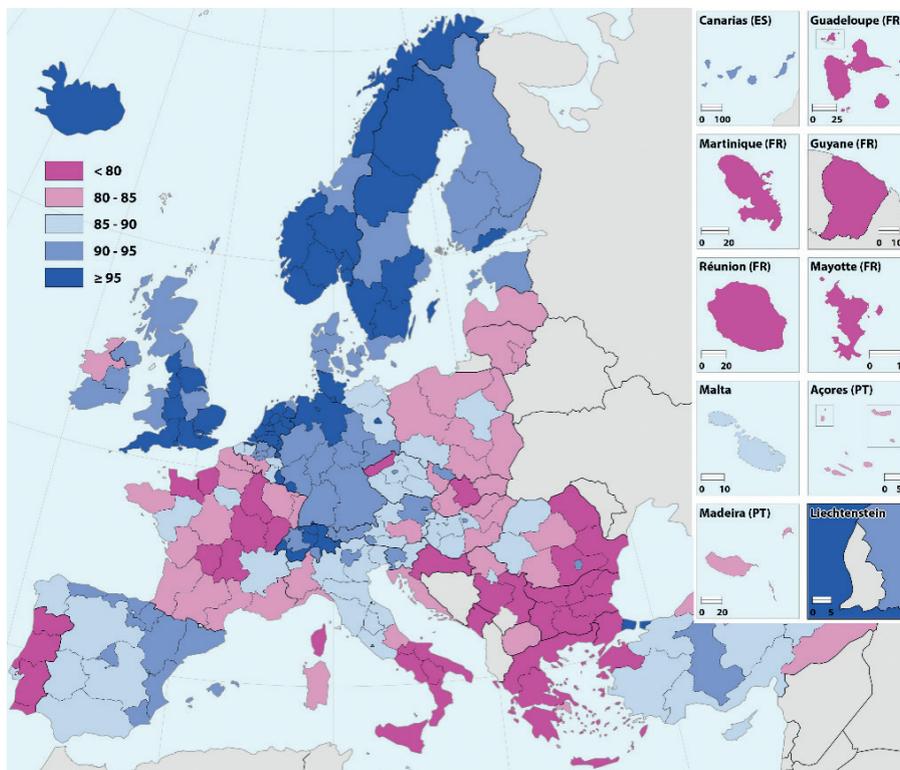
## 2. Medidas para combatir el despoblamiento global

Indudablemente, si atendemos a un aspecto de gran relevancia práctica y que mayores oportunidades puede ofrecer a los territorios con despoblación, a la Europa rural, destaca la búsqueda de un mayor desarrollo en digitalización. Uno de los objetivos más perseguidos por las instituciones comunitarias, en nuestro presente, no puede olvidar a aquellas zonas despobladas y permitir un riesgo de exclusión para los ciudadanos que en ella habitan.

Debemos acuñar, en este momento, un término cada vez más extendido y asimilado por la sociedad

MAPA 2

**PORCENTAJE DE HOGARES CON ACCESO A INTERNET DE ALTA VELOCIDAD (2019)**



FUENTE: Eurostat.

y las instituciones que aboga por la capacitación de una persona para llevar a cabo diversas actividades en un ambiente digital y que en muchas ocasiones supone una absoluta brecha demográfica entre los distintos territorios, esto es «la alfabetización digital». Lo cierto es que en este campo de investigación, las cifras son positivas y el porcentaje de digitalización de las viviendas se ha visto incrementado de forma considerable. El porcentaje a nivel comunitario ha subido hasta 10 puntos en los últimos 8 años alcanzando un 90 % de digitalización en el seno de la Unión Europea, si bien, cuando se analiza de forma regional el acceso a internet de alta velocidad en los hogares se observa una importante brecha regional entre regiones urbanas

y rurales, así como entre países, especialmente entre Europa del Este y la mayoría de Europa Occidental, con tasas mayores de acceso a internet (Mapa 2).

Asistir a la conexión digital en todos los territorios de Europa, no solo favorecerá las comunicaciones entre particulares, sino que facilitará el acceso de los ciudadanos a bases de datos, formularios administrativos y sanitarios, de vital interés para el desarrollo de su vida personal y profesional, por supuesto. No podemos negar que la propulsión digital a las poblaciones rurales vaya a suponer el elemento esencial y único por el que se pueda atajar la situación de declive en estos territorios, pero lo cierto es que sí sirve para beneficiar el acceso a una Administración cada vez más digitalizada

y en la que estas personas no habían tenido oportunidad, prácticamente, de participar, en tanto que sujetos activos y agraciados últimos de estos mencionados instrumentales.

Lamentablemente, entendemos que este sería un medio que favorecería el mantenimiento poblacional más que atraería a la ciudadanía, por cuanto, realmente, el tipo de individuo que habita en zonas des pobladas, con carácter general, es de edad avanzada y sus intereses al respecto de estas cuestiones son muy escasos. Por otro lado, la atracción de población quedaría limitada, en la práctica, a aquellos ciudadanos que viajan con fines turísticos, pero el hecho de reducir la brecha de la digitalización, por sí solo, no podría ser considerado un elemento de atracción directa para la repoblación de las zonas rurales. De hecho, si profundizamos en este aspecto, y en una realidad de tanta virulencia como la actual, con una todavía inconclusa crisis sanitaria producida por el coronavirus, existe una variable que ha comenzado a gestarse a partir de tales circunstancias y que, bien implementada, puede suponer una solución eficaz para el problema que venimos narrando: nos estamos refiriendo a la implantación del teletrabajo en la realidad de muchos hogares.

En efecto, teniendo en consideración esta nueva alternativa que, indudablemente «vino para quedarse», hay que valorarla positivamente, en el sentido de que puede suponer un argumento eficaz por el que las familias puedan instalarse de forma definitiva en sus viviendas rurales, sin temor a verse perjudicadas por la distancia a sus respectivos centros de trabajo o por la imposibilidad de mantener una comunicación efectiva con las grandes ciudades en las que, generalmente, encuentran plausible su desarrollo profesional. Apoyar, por tanto, este tipo de alternativas, y visibilizar lo oportuno de su utilización en situaciones o casuísticas como las que venimos describiendo, supondría un argumento interesante para que la ciudadanía tuviera en cuenta estas otras posibles opciones.

Este mismo esbozo puede aplicarse al cambio en el modo de aprendizaje de las escuelas. La enseñanza a

distancia se ha visto estimulada y favorecida por la pandemia y ha impulsado de forma notoria la implementación de instrumentos tecnológicos en el ámbito educacional. Asimismo, se han manifestado evidentes desigualdades que las áreas rurales han sufrido al florecer la necesidad de un mejor acceso a los servicios digitales. Es, por ello, que entendemos deberá promoverse otro enfoque al aspecto de la gestión educacional en dichos territorios, y suscitar un mejor acceso y conectividad a partir de un enfoque integral de aprendizaje y con la educación digital, de acuerdo con lo dispuesto en el Plan de Acción de Educación Digital (Comisión Europea, 2020b).

Otro elemento que podría ser tenido en cuenta, como medida de primer impacto, es la relativa a la procura de vivienda y mejores redes de comunicación en términos de transporte para aquellos ciudadanos que planteen la opción de trasladarse a dichas ciudades. Es evidente que un buen mapa de comunicación facilitaría de forma ostensible el desarrollo profesional de las personas y la conciliación familiar.

Todas las medidas descritas proceden, quizás, de un plano más administrativo o de gestión de aquellos entes que poseen una vinculación más directa con los ciudadanos; por ejemplo, el municipio que a través de su respectivo ayuntamiento impulsa de forma eficaz y, de alguna manera, premia la pervivencia en su territorio, otorgando ciertas ventajas o beneficios a las familias que rechazan su éxodo. Sin embargo, en términos comunitarios ¿qué medidas pueden favorecer la reestructuración demográfica? Si atendemos al tenor literal del *artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*:

«A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial

y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como [...]».

A partir de tales disposiciones, resulta evidente que afrontar la situación desde la perspectiva comunitaria no solo es apropiado, sino que está convenientemente articulada su actuación a fin de solventar los desequilibrios existentes en el territorio de la Unión. En este mismo sentido, cabe afirmar que, uno de los principales mecanismos con que cuenta la Unión Europea y que ha sido convenientemente impulsado a lo largo de los últimos años, es la Política Agraria Común, la cual está destinada a aportar rentabilidad a las explotaciones, así como a la búsqueda de una verdadera sostenibilidad en términos medioambientales, por ejemplo. Sin embargo y pese a lo antedicho, cabría destacar que la política que ha visto más desarrollado su contenido y que viene siendo la procura sustancial más eficiente para la lucha contra el éxodo rural y la despoblación en Europa, es la que presenta como claro objetivo todo lo que tiene que ver con el ámbito relativo a la cohesión y al reparto de fondos regionales, tal y como tendremos oportunidad de manifestar en las próximas líneas.

### 3. La política de cohesión: nacimiento y evolución

Los términos «solidaridad» y «cohesión» han formado parte del vocabulario concerniente al proyecto europeo desde los anales de su historia, asimilándose incluso tales concepciones en el Tratado de Roma, por cuanto su artículo 2 incluyó como misión fundamental de las entonces Comunidades Europeas, la adaptación de una política de cohesión económica y social en el marco de una solidaridad de hecho. Sin embargo, y pese a existir a partir de ese momento varios intentos de implementación de una verdadera política de cohesión europea con actuaciones encaminadas, por ejemplo, a la creación de un Fondo de Desarrollo Regional que permitiera poner fin a las desigualdades existentes entre las distintas regiones que iban conformando el territorio de la actual Unión Europea, una vez más,

el Acta Única Europea (AUE) vino a ser considerada como un elemento esencial y representativo del logro de todos estos propósitos mencionados.

La definitiva puesta en marcha de un Mercado Único Europeo (MUE) se antojaba una cuestión necesaria y, al mismo tiempo, una consecuencia más que evidente del éxodo rural que vino a acontecer a partir de tales circunstancias. Piénsese que la imprescindible instauración de las exigibles libertades de circulación, trajo consigo una inevitable variación en los índices poblacionales de los distintos territorios, y que ello debía tenerse en cuenta para ofrecer una solución de calado. Esta situación fue convenientemente recogida en el artículo 130 B, estableciéndose a tal respecto que:

«[...] el temor fundado de que la puesta en marcha de las políticas comunes y el mercado interior con la entrada en vigor del AUE impida el reparto equitativo de los beneficios entre las regiones, los sectores económicos y los grupos sociales».

Puede decirse que el desarrollo de la cohesión no fue lineal ni continuo a partir de la firma del Acta Única Europea. Es posible evidenciar cómo la reforma acontecida en el año 1988 en los Fondos Estructurales vino a suponer un elemento de absoluta importancia práctica, por cuanto ofreció un impulso a la instauración de los principios de concentración, cooperación, programación y adicionalidad, principios todos ellos que fueron convenientemente mantenidos en la segunda reforma —Decisión 88/377/CEE, completada mediante el Acuerdo interinstitucional de 22 de junio de 1988, en el marco del paquete «Delors I»— llevada a cabo en el año 1992. Pues bien, lo cierto es que la instauración de estas nuevas técnicas instrumentales servía para permitir la implementación, de forma rigurosa, de la cohesión social y económica en tanto que objetivo de prioridad al nivel de otros propósitos de absoluta relevancia, tales como el mercado único o la política monetaria común. Además, a partir de la firma del Tratado de la Unión Europea llevada a cabo en Maastricht, se introduce un principio, el de subsidiariedad, que habrá de convertirse en cardinal

y eje sobre el cual debe de articularse e impulsarse, de manera eficiente, el proceso de programación para la concesión de las ayudas ofrecidas por los Fondos Estructurales.

Por su parte, el Tratado de Ámsterdam vino a ofrecer un giro ciertamente interesante en el proceso de puesta en marcha y activación de estas políticas, comenzándose a incluir, en las normas de corte más constitucional de la Unión Europea, algunos aspectos que, hasta ese momento, habían pasado de soslayo por la redacción normativa comunitaria, tales como la política de empleabilidad o social que fueron incorporadas a la ecuación como una suerte de elementos de vital importancia práctica a los que la Administración, las instituciones, órganos y organismos comunitarios y nacionales debían procurar protección y promoción a partes iguales. Las circunstancias acontecidas a partir de aquellos años vinieron a generar un perpetuo desequilibrio territorial, acentuado, indudablemente, por la adhesión de diez nuevos Estados miembros que habían impulsado el desequilibrio territorial, un aumento de territorios variopintos, con sus peculiaridades e idiosincrasias, así como la previsible e incesante movilización de personas que tendría lugar hacia las grandes ciudades europeas, en busca de un progreso profesional y personal.

#### 4. El concepto de cohesión territorial en la Unión Europea

Mucho hemos hablado ya acerca de la cohesión económica y el margen político en que se puede desarrollar este tipo de aspectos, y hasta cierto punto bien podríamos ser considerados imprecisos por desarrollar en un mismo margen conceptual la política de cohesión territorial con la aplicable a los márgenes económicos, políticos o sociales, pero lo cierto es que el nacimiento del primero de estos términos se encuentra desarrollado a partir, precisamente, del resto de los conceptos mencionados. La política de cohesión territorial supone en la actualidad uno de los rasgos más destacables de la Unión Europea, en la medida en que plasma de forma

eficaz y evidente la heterogeneidad y diversidad que existe en el seno de este proyecto, incluyéndose entre sus fronteras toda una amalgama de elementos económicos, políticos y sociales que lo hacen diferente, y su constante lucha de poder con los aspectos convergentes y la búsqueda de un perfeccionamiento en el desarrollo armónico de los diversos territorios.

El debate sobre el concepto de cohesión territorial en la Unión Europea fue finalmente resuelto como consecuencia de las observaciones aportadas por el *Libro Verde sobre la cohesión territorial: convertir la diversidad territorial en un punto fuerte*. En este contexto se solventa la duda esencial al respecto de la definición más apropiada del término cohesión territorial, indicando que, a tal efecto, deberá entenderse por él un concepto complejo que podrá ser enfocado desde distintos prismas, a saber: desde un desarrollo socioeconómico territorialmente equilibrado dentro de una región o un Estado y que, al propio tiempo, habrá de estar fundamentalmente caracterizado por una ausencia de desigualdades y polarizaciones territoriales en materia de renta, oportunidades de acceso al empleo, etc.

Por otro lado, la política de cohesión puede ser definida a partir del grado de articulación física del territorio por medio de las redes del sistema de transporte, pudiendo tenerse en cuenta tanto las diferentes partes del territorio considerado —o también llamado articulación física interna—, como en lo relativo a la conexión de dicho territorio con territorios vecinos —también conocido como articulación física exterior—.

La tercera perspectiva se configuraría sobre la base de la creación de condiciones equivalentes de accesibilidad de los ciudadanos a los servicios públicos, equipamientos e infraestructuras en los distintos territorios. De tal manera que para las gestiones que sean oportunas llevar a cabo, y de las que determinados ciudadanos no tienen ni el conocimiento ni el acceso para su utilización, se comienza a generar una brecha digital que, difícilmente, podrá ser salvada sin ayuda y por la que, además, podría verse incrementada de manera sustancial la edad de cada individuo y el consiguiente

envejecimiento de la población. Por todo ello, las ciudades deben encargarse de ofrecer una visión e imagen de atracción para que los ciudadanos que de alguna manera se hayan planteado en algún momento la vuelta a la realidad rural, puedan hacerlo de manera sencilla, a partir de su formación en un nivel de usuario por el que puedan estar capacitados para llevar adelante satisfactoriamente un asunto relativo, por ejemplo, al Derecho Aduanero o a la contratación pública.

Podríamos, pues, atender al grado de cohesión del territorio de un Estado federal o descentralizado, en un sentido político, abogando por la existencia de una lealtad y complicidad entre los distintos territorios y procurando, de esta manera, la sostenibilidad de los intercambios que puedan producirse entre ellos para evitar, de esta manera, que se produzcan desequilibrios o desarrollos de unos en detrimento de otros. Por otro lado, hemos de indicar que, las conclusiones del *Libro Verde* abordan la existencia en un territorio determinado de un sentido de identificación y permanencia entre los ciudadanos, agentes económicos y sociales y fuerzas políticas que generan un compromiso colectivo y un proyecto común para el futuro desarrollo de dicho proyecto, mientras que la última de las alternativas existentes se decanta en defensa y apoyo del nacimiento de nuevos espacios de identificación y pertenencia ciudadana a escala subregional o regional.

Lo que resulta evidente, llegados a este punto de la redacción, es que el concepto de cohesión territorial se ha ido forjando y construyendo a partir de las representaciones de dicha cohesión, desde la perspectiva económica y social, que fue así recogida en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y que vino a matizarse a partir de la Estrategia Territorial Europea o del contenido mismo del *Libro Verde* sobre la cohesión territorial o, incluso, con el propio Tratado de Lisboa.

La política territorial no plantea una fractura inexcusable con las políticas existentes sino, más bien, un refuerzo de la gobernabilidad, con especial énfasis en la coordinación política y administrativa a diferentes niveles territoriales o, lo que comúnmente conocemos

como gobernanza multinivel. Es, precisamente, en este punto en el que radica el grosor de nuestra investigación, pues, evidentemente las circunstancias, casuística y peculiaridades que engloban un proyecto de tanta magnitud como el europeo, marcado aún por la incesante pero inconclusa lucha por la convergencia y en la que la disparidad y las desigualdades territoriales son una constante, el término acuñado como cohesión territorial debe ser entendido en el marco globalizado y en un escenario de gobernanza multinivel. Y, es en esta eterna dicotomía —que bajo nuestro criterio peca más de teórica que de real— en la que debe procederse a la lucha por la erradicación de los perjuicios ocasionados por el éxodo rural en los Estados miembros de la Unión Europea.

De las sucintas apreciaciones extraídas del *Libro Verde* anteriormente citado, se desprende una idea que entendemos es fundamental, por la que la cohesión territorial debe tratar de potenciar el desarrollo de cada territorio resaltando de manera significativa sus cualidades a partir de la estimulación de la cooperación territorial y por medio de la creación de redes de áreas metropolitanas y ciudades, formas de asociación o instrumentos que favorezcan la gobernanza urbano-rural, por ejemplo.

## 5. Base jurídica de la política de cohesión

Atendiendo a la normativa vigente, la base jurídica que aporta sustento y posibilita la implementación y configuración de una política de cohesión en la Unión Europea se encuentra recogida en los artículos 174 a 178 del TFUE. Si atendemos a lo dispuesto por el primero de los artículos citado —tal y como mencionábamos con anterioridad— se pretende dar cabida a un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión Europea, con el fin de reducir al mínimo posible aquellas diferencias existentes entre regiones y el retraso de las zonas menos favorecidas.

La política económica y su orientación para dar cumplimiento a los objetivos señalados por el artículo 174,

parten de la orientación de los propios Estados miembros quienes, con apoyo de la Unión Europea en la relación con su consecución a través de los Fondos con finalidad estructural, podrán perseguir y dar solución a tales desigualdades. Nos estamos refiriendo, por supuesto, al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola en su sección Orientación, posteriormente sustituido por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural; el Fondo Social Europeo; el Fondo Europeo de Desarrollo Regional; el Banco Europeo de Inversiones, así como cualquier otro instrumento financiero que pueda desarrollarse con tales finalidades. De hecho, para aquellos supuestos en que sea necesario implementar acciones específicas al margen de los fondos anteriormente citados, se faculta al Parlamento Europeo y al Consejo para adoptarlas por medio del procedimiento legislativo ordinario, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

A mayores, y de acuerdo con el artículo 177 del TFUE, por medio de dicho procedimiento ordinario deberán ser determinadas las actividades, los propósitos y el plan de actuación de los fondos con dicha finalidad estructural, de igual manera que las normas generales de estos y las disposiciones que permitan garantizar la eficacia y coordinación de dichos fondos, así como de estos mismos con otros de carácter compatible e, incluso, con instrumentos de necesidad para el logro de los objetivos propuestos.

## **6. Propósitos y principios que rigen la política de cohesión de la Unión Europea**

Si atendemos a los criterios y argumentos contenidos en el Prólogo del Décimo Informe anual del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), la Comisión señalaba como necesaria la persecución de una serie de objetivos marcados en cuatro líneas de actuación, siempre sin perder de vista el objetivo fundamental sobre el que debían girar todas las actuaciones llevadas a cabo, esto es:

- la eliminación de los desequilibrios entre las regiones de la Unión Europea. Atendiendo, por tanto, al contenido del citado texto, las pautas en que se encontraba basada esta política se podían resumir de la siguiente manera: acentuación de la dimensión regional en el resto de las políticas comunitarias, así como de los Estados miembros;

- el mantenimiento de los esfuerzos para conseguir una mejor articulación de las acciones;
- utilización de los instrumentos de apoyo financiero existentes para dar impulso a las áreas más desfavorecidas; y
- aumento de la eficacia de los instrumentos financieros de carácter estructural.

Además de ello, cabría manifestar, de acuerdo con las previsiones del Parlamento Europeo, que el desarrollo de las políticas de cohesión debe respetar una serie de principios a fin de procurar que el uso de los fondos sea eficiente. Entre tales principios destacan: la colaboración entre los distintos agentes involucrados para la planificación, ejecución y seguimiento de los Fondos estructurales; organización por objetivos y por regiones de los distintos fondos; programación de las intervenciones y adicionalidad de la contribución nacional y de la Unión Europea. Ello, unido a la distribución de los recursos económicos a partir de los objetivos de inversión en crecimiento y empleo para el impulso del mercado laboral, la economía de las regiones y la cooperación territorial en el marco de la Unión Europea.

## **7. Los fondos de cohesión de la Unión Europea y su clasificación**

Una vez aportadas las generalidades al respecto del estado de la cuestión, creemos conveniente dar respuesta a la siguiente duda: ¿de qué manera puede impulsarse la política de cohesión? Pues bien, para cumplimentar el señalado objetivo hemos de analizar el contenido y la distribución de dichos fondos, entendiéndolos por fondos estructurales de la Unión Europea aquellos que son concebidos como instrumentos

económicos y financieros por medio de los cuales se procura el desarrollo de la política regional o la cohesión propiamente dicha. Y será, justamente, dentro de esta instrumentalización, donde podremos diferenciar entre:

- Fondos con objetivos de carácter puramente regional, por ejemplo:
  - El FEDER
  - El Fondo de Cohesión
  - La ayuda financiera de preadhesión.
- Fondos que conceden ayudas con finalidad regional, pero que no tienen exclusivamente en su funcionamiento dicho carácter, entre los que podríamos destacar el Fondo Social Europeo y los Fondos Agrícolas.
- El Banco Europeo de Inversiones tiene como misión principal contribuir al desarrollo equilibrado del Mercado Interior y, bien podríamos añadirle, el de representar uno de los instrumentos clave para llevar a término cuanta instrumentalización venimos a exponer en estas líneas.

El «Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)» —regulado por el Reglamento (UE) 1301/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013— plantea como una de sus misiones esenciales la promoción de la cohesión económica y social en la Unión Europea por medio de actuaciones capaces de reducir, de forma significativa, las desigualdades existentes entre las distintas regiones o grupos sociales, dando de esta manera cumplimiento a lo recogido por el artículo 176 del TFUE. En definitiva, se trata, de acuerdo con el artículo 2 de su Reglamento —citado a continuación— de contribuir:

«[...] a la financiación de ayudas orientadas a reforzar la cohesión económica, social y territorial corrigiendo los principales desequilibrios regionales de la Unión a través del desarrollo sostenible y el ajuste estructural de las economías regionales, así como de la reconversión de las regiones industriales en declive y de las regiones con un retraso de desarrollo».

De esta manera el FEDER llega a financiar —según el artículo 3 de su Reglamento— las siguientes partidas:

- Inversiones productivas que permitan la creación o preservación de empleo duradero con ayudas directas e inversión en pymes.
- Inversiones en infraestructuras que presten servicios básicos a los ciudadanos en ámbitos como energía, medioambiente, transporte y tecnologías de la información y comunicación.
- Inversiones en infraestructura social, sanitaria, de investigación, de innovación, empresarial y educativa.

Es por todo lo expuesto hasta el momento, que podemos afirmar el especial enfoque que procura este tipo de fondos para llevar a cabo el impulso de la innovación, la investigación, la digitalización y el apoyo de las pymes, así como una economía de bajas emisiones de carbono. Y ello supone un aspecto de gran relevancia en una actualidad marcada por el progreso digital.

En cuanto al «Fondo de Cohesión» conviene comenzar afirmando que su creación tiene lugar a partir del Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht, con la finalidad de procurar la contribución financiera a proyectos en los sectores de medioambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructura de transportes. Se trata, en definitiva, de la cohesión económica y social a partir de la financiación de proyectos de forma equilibrada, por medio de fases independientes, tanto en el ámbito técnico como financiero, y en la consecución a partir de tal despliegue de un conjunto coherente para con el medioambiente y con las redes transeuropeas de infraestructuras de transporte. Cabría añadir que la sujeción a tales fondos conataba con un requisito de necesario cumplimiento: la financiación del Fondo solo iría para aquellos Estados miembros que tuviesen un PIB per cápita inferior al 90 % de la media europea, siempre y cuando poseyesen un programa para dar respuesta a las condiciones de convergencia económica, tal y como se recoge en los Tratados constitutivos.

Por su parte, la ayuda financiera de preadhesión nace con motivo de dar asistencia a los países candidatos y fue convenientemente definida en el Consejo Europeo de Luxemburgo. Estos impulsos fueron concretados

durante los primeros años a partir de varios programas como el PHARE, el SAPARD o el ISPA. Sin embargo, será a partir del año 2007, cuando todos estos instrumentos citados se ven sustituidos por el «Instrumento de Ayuda de Preadhesión», el cual vino a otorgar auxilio financiero y técnico a los países candidatos. Se trataba de ayudas de una magnitud considerable que, en la actualidad, disfrutaban países como Albania, Bosnia y Herzegovina, Islandia, Kosovo, Montenegro, Serbia, Turquía o Macedonia, y que se encargan de promover un mejor desarrollo en el ámbito regional y socioeconómico a partir de acciones de cooperación territorial y regional y el desarrollo rural, entre otros ámbitos en que son de actuación.

Por último, cabría citar el «Fondo Social Europeo» —recogido en el Reglamento (UE) 1304/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013— por cuanto su dimensión regional nos resulta de vital interés y utilidad en el proceso de cohesión europeo. En este sentido, bien podríamos afirmar que, el citado fondo financia a partir de ayudas no reembolsables, la formación o reducción de trabajadores en desempleo, poniendo especial enfoque en aquellas zonas en las que existe una mayor afectación por el desempleo, y que se encuentran, verdaderamente, incursas en un proceso de despoblación preocupante, dentro del territorio comunitario.

## 8. La política de cohesión de la Unión Europea para el periodo 2021-2027

Para este periodo, se han estipulado cinco prioridades para la inversión del presupuesto existente, que supone entre el 65 y el 85 % de los recursos procedentes del FEDER y del Fondo de Cohesión y que irán destinados al impulso de cinco grandes objetivos, a saber:

- lograr una Europa más inteligente por medio del desarrollo de la innovación, la digitalización o el apoyo a las pymes;
- aplicación del Acuerdo de París e inversión en energías renovables o transición energética;

- mejorar las redes de transportes y digitales de Europa;
- impulso al empleo, la inclusión social o la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria;
- y, por último, se perseguirá el desarrollo de estrategias de crecimiento de gestión local y de desarrollo urbano sostenible.

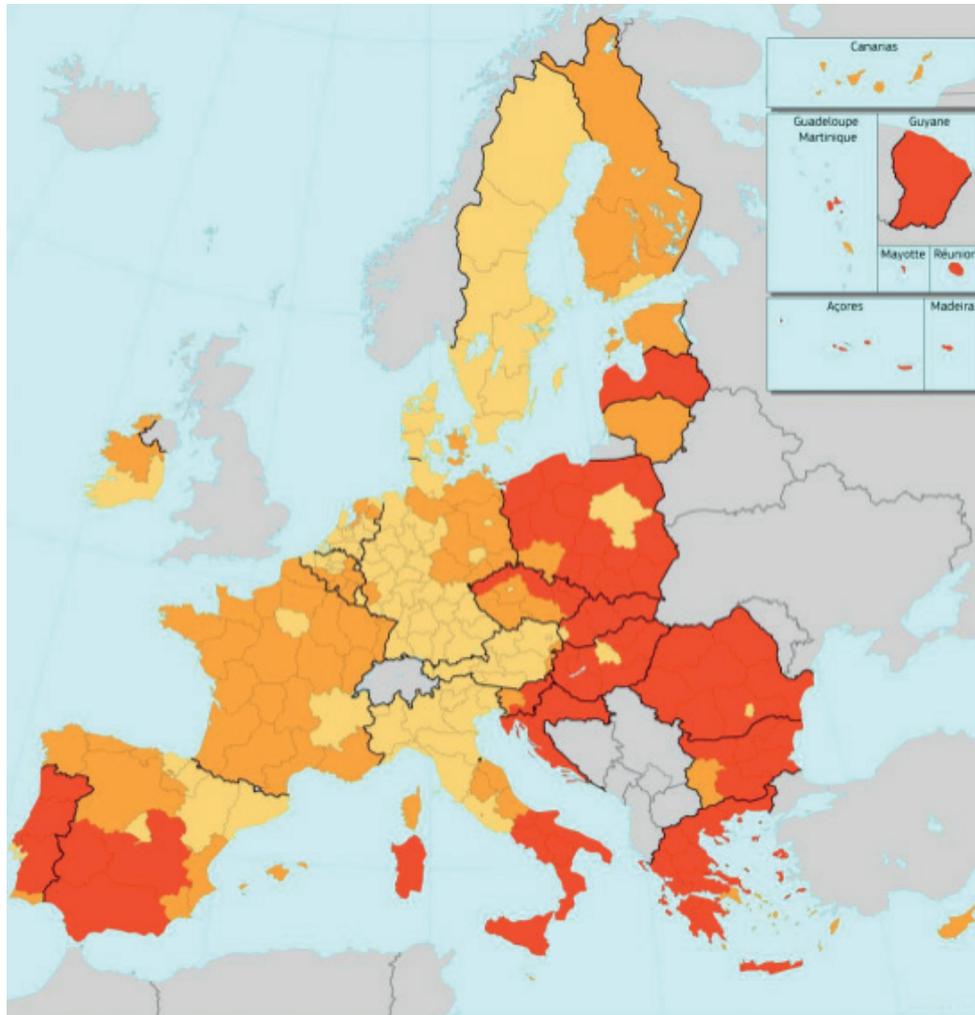
Derivado de lo que acabamos de exponer, bien podríamos afirmar que el periodo que nos acontece en materia de política de cohesión, así como los objetivos y prioridades fijados para llevar a cabo durante el mismo, se deben orientar e inclinar, especialmente, en la activación efectiva de aspectos relacionados, por ejemplo, con la inmigración, el desarrollo sostenible, el medioambiente, el desempleo, la digitalización, etc. De esta manera, la constante capacidad de las instituciones y del proyecto comunitario de adaptarse a las circunstancias y los cambios producidos en la realidad social y económica que acontece en cada momento, vuelve a ser una máxima a la que es conveniente cumplimentar sin ningún tipo de discusión.

En la actualidad, para el nuevo sexenio de programación 2021-2027, las regiones se clasifican en tres, de acuerdo con el nivel de PIB en 2014-2016 frente a la media europea de aquellos años. Así, las regiones menos desarrolladas son aquellas con un PIB per cápita inferior al 75 % de la media comunitaria, y las más desarrolladas cuentan con más del 100 % de esta métrica. En un punto intermedio, las regiones en transición son aquellas que no llegaban a la media del PIB per cápita, pero superaban el 75 %. Como se aprecia en el Mapa 3, hay importantes disparidades regionales y la mayoría de las regiones menos desarrolladas, que copan la mayor parte de las ayudas, se encuentran en Europa del Este, aunque también se encuentran en esta categoría el sur de España e Italia, así como la mayor parte de Grecia y Portugal.

Realizando una comparativa del mapa de elegibilidad para el periodo actual de los Fondos de Cohesión se comprueba que, en general, las regiones menos desarrolladas no se corresponden con las regiones más envejecidas. En el Mapa 4 se aprecia como las regiones

MAPA 3

MAPA DE ELEGIBILIDAD PARA EL PERIODO 2021-2027



■ Regiones menos desarrolladas ■ Regiones en transición ■ Regiones más desarrolladas

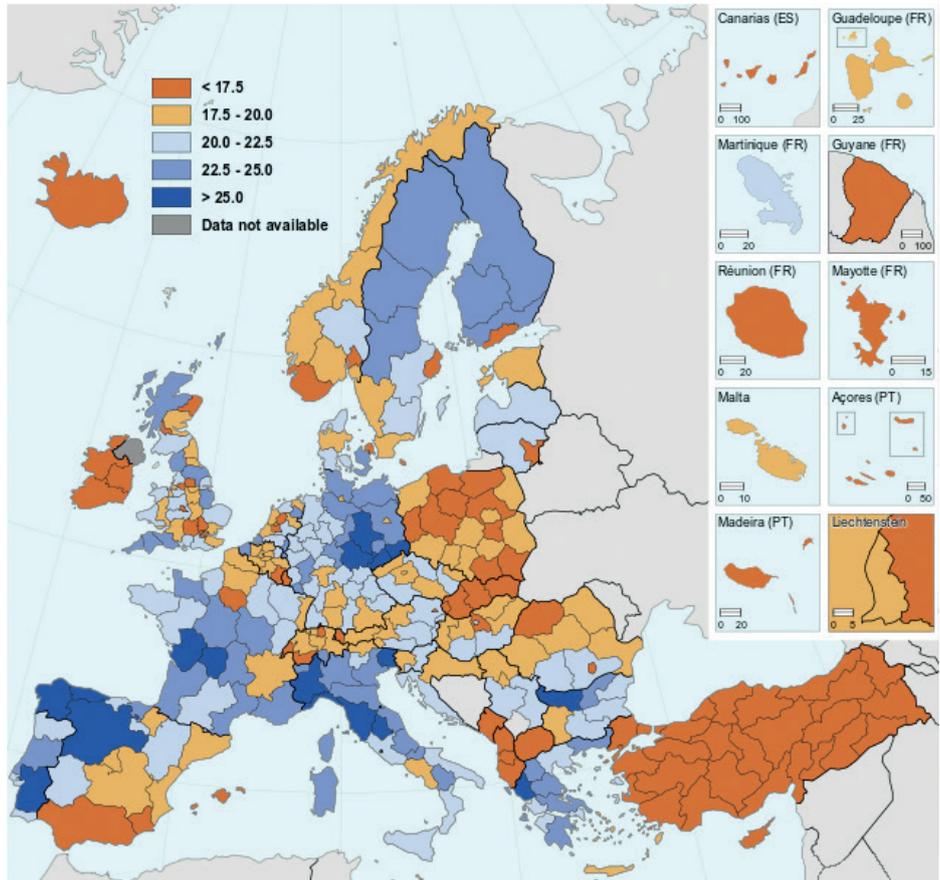
FUENTE: Comisión Europea.

europas con un mayor nivel de envejecimiento son las del sur de la antigua Alemania Oriental, que son regiones de transición que reciben menor cuantía de los fondos comunitarios, parte del oeste de Francia y el noroeste en la misma situación, el noroeste de Italia que forma parte de las regiones más desarrolladas, y tan solo una región

portuguesa, otra búlgara y una griega forman parte de las regiones más envejecidas y, al mismo tiempo, reciben más fondos por ser regiones menos desarrolladas.

En cuanto a las regiones menos envejecidas, en Europa Occidental suelen tener mayor PIB per cápita y, por lo tanto, no reciben fondos de cohesión o los

MAPA 4  
PORCENTAJE DE POBLACIÓN MAYOR A 65 AÑOS (2019)



FUENTE: Eurostat.

reciben en cuantías muy reducidas. Así, en esta situación están las regiones de Irlanda, las capitales de Suecia, Finlandia y Dinamarca, partes de Bélgica, Países Bajos y el norte de Francia o el sur de Alemania y partes de Austria. En cambio, sí que hay regiones poco envejecidas que son regiones menos desarrolladas para el actual programa de los Fondos de Cohesión como Eslovaquia, Polonia, Hungría, Rumanía o el sur de España.

Por lo tanto, se observa cómo no hay una relación entre envejecimiento y la clasificación regional de los Fondos de Cohesión, pero tampoco puede hablarse de una relación inversa. Del mismo modo, tampoco hay una relación entre la clasificación regional de estos fondos y la densidad de población. Por lo tanto, los Fondos de Cohesión no están diseñados para afrontar el envejecimiento ni la despoblación, dos problemas graves y crecientes de las regiones europeas.

## 9. La política de cohesión europea en el futuro

Nos encontramos ante uno de los problemas más inquietantes de nuestra realidad, por cuanto la despoblación de ciertos territorios europeos viene suponiendo para la Unión Europea y los Estados miembros, un reto de gran dificultad para su solvencia. Como hemos tenido oportunidad de afirmar, los cambios demográficos que se producen en las zonas rurales, montañosas e insulares, facultan una regionalización por clases o de niveles, y el espacio rural ve reducido, indudablemente, el aprovechamiento de su economía y, particularmente, de su principal fuente de ingresos: el espacio agrario.

Como hemos venido manteniendo, la pérdida de población conlleva, inexcusablemente, un deterioro de las posibilidades en la esfera empresarial, competencial y en el sector de los transportes locales, debido, esencialmente, a la merma en la circulación de dinero en las zonas abandonadas. Todos estos planteamientos, en la actualidad, ocupan gran parte de los debates y pensamientos públicos en el ámbito institucional comunitario, de suerte que se comienza a gestar un proyecto de reglamento —Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus, recogido en Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 4 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus— con la intención de impulsar aquellas acciones que procuren la solución de las problemáticas sucintamente narradas, a partir de la utilización de los fondos provenientes de la política regional propiamente dicha.

## 10. Conclusiones

Para ofrecer una conclusión coherente con todo cuanto hemos tenido oportunidad de analizar, recojamos el testigo que ofrecíamos en la parte inicial del proyecto y hagámonos el siguiente cuestionamiento: *¿Qué papel juega la política de cohesión en este nuevo horizonte federal y en el contexto de la Europa*

*vaciada?* Pues bien, la política de cohesión puede ser considerada una de las más importantes, por cuanto permite corregir los desequilibrios regionales existentes, no solo desde la perspectiva demográfica exclusivamente, sino que esto mismo afecta también a los ámbitos económicos, sociales y de oportunidad.

Es en este desarrollo de actuaciones encaminadas a la mejora del aspecto que tratamos, donde se evidencian ciertas carencias, por cuanto la comunión existente entre Estados e instituciones, entendemos que no se encuentra lo suficientemente unida y, en consecuencia, genera cierta descoordinación, por ejemplo, en lo que hace referencia a sus procesos de toma de decisión. Sin embargo, no se nos malinterprete, puesto que estamos convencidos de que, el ejercicio de influencia llevado a cabo por la Unión Europea en materia de cohesión y en lo que afecta de manera directa a la implantación de sus políticas en los Estados miembros, resulta ser una realidad, aunque lo cierto es que la existencia de unas verdaderas directrices europeas, promocionaría actuaciones de mayor ambición y bastante más comprometidas con lo que ya podemos catalogar como un problema europeo de primer nivel.

Lo cierto es que los Fondos Estructurales capacitan, tal y como hemos tenido oportunidad de resaltar, la dotación presupuestaria necesaria para conseguir el correcto desarrollo de las políticas de cohesión. Fundamentado por este motivo, consideramos que un correcto ejercicio de la actividad de los Fondos Estructurales permite, indudablemente, un mejor funcionamiento de los mismos, así como, también, la puesta en marcha de forma más eficiente de todas estas políticas que permiten arbitrar soluciones más pragmáticas y adecuadas a las problemáticas existentes en las diferentes regiones y territorios comunitarios.

Sin ninguna duda, la situación es preocupante, y el foco institucional está cada vez más posicionado a la consecución de los objetivos propuestos y convenientemente señalados a lo largo de este trabajo. Tan es así que puede apreciarse como, en el nuevo presupuesto de la Unión Europea para el periodo de 2021-2027,

la Política Regional viene a ocupar un lugar esencial, haciéndose especial énfasis en todos los aspectos relativos al aprovechamiento de las tecnologías con la finalidad de conseguir proporcionar un importante y necesario impulso de las regiones despobladas o demográficamente deprimidas a nivel de la Unión Europea.

No podemos olvidar que la Política Agraria Común (PAC) también ha contribuido, significativamente, a hacer frente a los desafíos demográficos y que, en su segundo pilar, se ha encargado de forma exhaustiva de trabajar en aras de un verdadero desarrollo rural. Es más, durante el periodo de programación de 2014-2020, dichos esfuerzos trataron de impulsar el desarrollo de los servicios e infraestructuras, de manera que se pudiera encauzar la inclusión social y revertir, de alguna forma, el deterioro social y económico, así como la despoblación de los territorios rurales. Resulta nítidamente constatable el hecho de que la política agrícola común se encuentra, cada vez en mayor medida, enfocada a fomentar e implementar un relevo generacional de calidad que sea capaz y pueda dar lugar a la creación y consolidación de un futuro mejor para los ciudadanos de cualquier territorio de la Unión Europea.

Estamos convencidos de que ha llegado el momento de propiciar, de modo definitivo, un potente impulso a la construcción de la arquitectura europea e ir a la búsqueda de mayores y más importantes objetivos, siendo que ello pasa, inexcusablemente, por realizar un profundo cambio de perspectiva, en relación con lo que debiera constituir el futuro de la Unión Europea. Es necesario conseguir e instalar una estructura acorde con las circunstancias que acontecen y, para ello, debería encontrarse asentada la idea de llevar a cabo el rescate de los primeros pensamientos europeístas de los inicios de la creación del proceso de integración en curso, los cuales abogaban por la progresiva construcción de una Federación Europea, con un enfoque federal del proyecto y que revalidamos, hoy más que nunca, su cabida en nuestra realidad económica, social y de perfecto andamiaje político para las próximas décadas en Europa. En este orden de ideas resulta ser, en

nuestra opinión, en el que la Unión Europea debe adquirir un papel protagonista para el desarrollo de políticas de tan considerable calado y relevancia práctica para la ciudadanía. Sin duda, corresponde a Europa asumir el liderazgo y guiar a los Estados miembros con el fin de hallar y poner solución a la problemática regional existente en su contexto. De esta manera, se procura la recuperación del prestigio del proyecto ante los ojos de los ciudadanos, quienes comienzan a observar con cierto nivel de cansancio y, en ocasiones, hasta de hastío y desesperanza, como los espacios rurales quedan cada vez más relegados a ser, únicamente, los lugares de recreo y desconexión de los urbanitas y que constatan la imposibilidad de lograr la pervivencia de sus familias y descendientes en tales territorios, sintiendo, al propio tiempo, una evidente sensación de abandono, difícilmente asimilable y asumible.

La respuesta de la Unión Europea al cambio demográfico debe pasar por el establecimiento de un posicionamiento profundo, una visión amplia, coordinada e integradora, al tratarse de un tema que afecta a innumerables materias y que, por consiguiente, se encuentra directamente implicado en los desarrollos de otras temáticas y políticas, así como en la buena marcha de todas ellas. Evidenciamos, por tanto, la necesidad de una estrategia comunitaria fuerte y capaz de poner solución a los desafíos demográficos, a partir del impulso de distintos ámbitos, tales como la cohesión, la innovación, el transporte, el acceso sanitario o las políticas sociales, empleo e inmigración, por ejemplo. Semejante estrategia debe estar marcada por el establecimiento de unos valores y principios que son comunes, en el contexto de un enfoque que afecte a los niveles local, regional, nacional y supranacional.

### Referencias bibliográficas

- García Nicolás, C. (2020). El futuro incierto de la política de cohesión europea. En P. C. Molina del Pozo Martín (Ed.), *Derecho de la Unión Europea e Integración Regional. Liber Amicorum* al Profesor Dr. Carlos Francisco Molina del Pozo (pp. 1569-1588). Tirant lo Blanch.

- García Villarejo, A. (2001). Perfil doctrinal del modelo de desarrollo regional de la Unión Europea. En *50 años de la Unión Europea: reflexiones desde la Universidad* (pp. 191-210). Septem.
- Molina del Pozo, C. F. (1980). *La Política Regional en la Europa Comunitaria*. Instituto de Empresa.
- Molina del Pozo, C. F. (2015). *Tratado de Derecho de la Unión Europea, IV*. Jurúa Editorial.
- Molina del Pozo, C. F. (2019). La política de cohesión de la Unión Europea como impulsora del desarrollo de las regiones. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 330-331, 227-298.
- Molina del Pozo, C. F. (2020). Comentario acerca del Informe de la Comisión Europea sobre el impacto del cambio demográfico en Europa. *Revista de Derecho y Economía de la Integración*, 8, 79-93.
- Molina del Pozo, C. F. (2022). *Derecho de la Unión Europea*, 6.ª edición. Reus.
- Molina del Pozo, C. F. y Vicente García, I. (2002). *Los fondos estructurales y la nueva política regional de la Comunidad Europea*. Publicaciones de la Cátedra Jean Monnet de la Universidad de Santiago de Compostela.
- Podadera Rivera, P. (2020). La cohesión en el proceso de integración de la UE: de la política regional a la política de cohesión económica, social y territorial e implicaciones de política económica. En P. C. Molina del Pozo Martín (Ed.), *Derecho de la Unión Europea e Integración Regional. Liber Amicorum* al Profesor Dr. Carlos Francisco Molina del Pozo (pp. 1615-1630). Tirant lo Blanch.
- Comisión Europea. (2020a). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los efectos del cambio demográfico*. COM(2020) 241 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0241&from=ES>
- Comisión Europea. (2020b). *Plan de Acción de Educación Digital. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. COM(2020) 624 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0624&from=EN>
- Decisión 88/377/CEE del Consejo de 24 de junio de 1988 relativa a la disciplina presupuestaria. *DOCE-L-185/29* de 15 de julio de 1988. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1988:185:0029:0032:ES:PDF>
- Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – La respuesta de la UE al reto demográfico. *DOUE-C-17/40* 18.1.2017. <https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2017/10/Respuesta-de-la-UE-a-los-retos-demogr%C3%A1ficos-DOUE.pdf>
- Libro Verde sobre la cohesión territorial. *Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte* (COM(2008) 616 final, Bruselas, 6 de octubre de 2008).
- Libro Verde sobre el envejecimiento. *Fomentar la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones* (COM(2021) 50 final, 27 de enero de 2021).
- Reglamento (UE) n.º 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1080/2006. *DOUE-L-2013-82896*.
- Reglamento (UE) n.º 1304/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1081/2006 del Consejo. *DOUE-L-347/470*. <https://www.boe.es/doue/2013/347/L00470-00486.pdf>
- Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 4 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+). COM(2018)0382-C8-0232/2018. *DOUE-C-116/162*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019AP0350&from=EN>

## Normativa consultada

- Comisión Europea. (2020a). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los efectos del cambio demográfico*. COM(2020) 241 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0241&from=ES>
- Comisión Europea. (2020b). *Plan de Acción de Educación Digital. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones*. COM(2020) 624 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0624&from=EN>
- Decisión 88/377/CEE del Consejo de 24 de junio de 1988 relativa a la disciplina presupuestaria. *DOCE-L-185/29* de 15 de julio de 1988. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1988:185:0029:0032:ES:PDF>
- Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – La respuesta de la UE al reto demográfico. *DOUE-C-17/40* 18.1.2017. <https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2017/10/Respuesta-de-la-UE-a-los-retos-demogr%C3%A1ficos-DOUE.pdf>
- Libro Verde sobre la cohesión territorial. *Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte* (COM(2008) 616 final, Bruselas, 6 de octubre de 2008).
- Libro Verde sobre el envejecimiento. *Fomentar la solidaridad y la responsabilidad entre generaciones* (COM(2021) 50 final, 27 de enero de 2021).
- Reglamento (UE) n.º 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1080/2006. *DOUE-L-2013-82896*.
- Reglamento (UE) n.º 1304/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1081/2006 del Consejo. *DOUE-L-347/470*. <https://www.boe.es/doue/2013/347/L00470-00486.pdf>
- Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 4 de abril de 2019, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+). COM(2018)0382-C8-0232/2018. *DOUE-C-116/162*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019AP0350&from=EN>

# EL SECTOR EXTERIOR EN 2021



La Secretaría de Estado de Comercio presenta un año más el número monográfico del Boletín de Información Comercial Española (BICE) dedicado al sector exterior español, con el fin de recopilar los datos más relevantes y las principales tendencias de los flujos comerciales y financieros tanto de España como a nivel mundial.

El estudio estadístico se estructura siguiendo la configuración habitual del BICE. En el primer capítulo se analizan las principales cifras macroeconómicas del sector exterior español, seguido, en el segundo, de un estudio sobre la evolución del comercio mundial de mercancías y servicios; en el tercer capítulo se analiza más profundamente el desarrollo del comercio exterior de España; el cuarto capítulo hace referencia a las inversiones exteriores directas; el quinto se centra en el estudio de la política comercial de la Unión Europea; y, el último capítulo analiza la política de apoyo financiero y de promoción comercial realizada por la

Administración. Concluye el estudio con un Apéndice Estadístico en donde se recopilan multitud de datos relevantes sobre el sector exterior español.

