

Estrasburgo, 1.4.2025
COM(2025) 163 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

Una política de cohesión modernizada:

revisión intermedia

Una política de cohesión modernizada: revisión intermedia

Los Tratados de la Unión Europea¹ (UE) establecen la promoción de la solidaridad y la cohesión, y en particular la reducción de las disparidades entre los niveles de desarrollo de las regiones, como objetivo fundamental de la Unión. La importancia estratégica y económica de la política de cohesión no ha hecho más que aumentar con el tiempo, en consonancia con el progreso de la integración europea, en particular el establecimiento del mercado único. El informe de 2010 sobre el mercado único indicaba que «la integración del mercado solo podrá ser un proceso beneficioso para todas las partes si se complementa con medidas a escala de la UE para corregir los desequilibrios estructurales a nivel subnacional». A pesar de los esfuerzos intensos y sostenidos a lo largo de varias décadas, los objetivos de cohesión y de reducción de las disparidades regionales en toda Europa se enfrentan hoy en día a importantes retos. El informe de Enrico Letta destacó la percepción emergente de los efectos distributivos negativos del mercado único, así como que «si no se aborda, esta percepción podría erosionar el apoyo público y político que es vital para el éxito continuo del mercado único».

Dado que un entorno mundial que se ha transformado radicalmente trae consigo efectos asimétricos en las personas y los territorios, los costes del ajuste pueden recaer de manera desproporcionada en determinadas regiones y sectores económicos de la UE, lo que podría ampliar las disparidades territoriales, sociales y económicas.

Las orientaciones políticas 2024-2029 establecidas por la presidenta Ursula von der Leyen, que se basan en las consultas con el Parlamento Europeo y la Agenda 2024-2029 del Consejo Europeo, establecen las nuevas prioridades políticas fundamentales de la Unión para hacer frente a estos retos, en particular:

- un nuevo plan para la prosperidad y la competitividad sostenibles de Europa, en particular el Pacto por una Industria Limpia;
- una nueva era para la defensa y la seguridad europeas;
- el apoyo a las personas y el refuerzo de nuestras sociedades y nuestro modelo social;
- el mantenimiento de nuestra calidad de vida: seguridad alimentaria, agua y naturaleza;
- mejora de la preparación y la disposición de la UE ante futuras crisis.

La política de cohesión tiene la flexibilidad inherente para contribuir de manera significativa a las prioridades nuevas y esenciales antes mencionadas, al tiempo que cumple el objetivo fundamental de reducir las disparidades, que es básico para el proyecto europeo.

La Comisión propone, en colaboración con las autoridades nacionales, regionales y locales, utilizar la revisión intermedia de la política de cohesión para maximizar su contribución a las prioridades políticas actuales y emergentes de la Unión y aumentar su impacto en la cohesión económica, social y territorial.

Con objeto de facilitar el proceso, la Comisión propone modificaciones específicas del marco normativo de los fondos de la política de cohesión² para i) **adaptar las prioridades de**

¹ Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea y artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

² Reglamentos (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1058 y, adoptado por separado, (UE) 2021/1057.

inversión a la evolución del contexto económico, social y geopolítico, así como a nuestros objetivos climáticos y medioambientales, y ii) **introducir una mayor flexibilidad e incentivos** para facilitar el rápido despliegue de los recursos y acelerar la ejecución de los programas.

1. Política de cohesión 2021-2027: situación actual

A pesar del inicio de las negociaciones sobre el período de programación 2021-2027 a principios de 2019, y de las ambiciones de los Estados miembros de tener programas listos para su adopción a finales de 2020, **la ejecución comenzó de manera efectiva en 2023, más de un año después de lo previsto.**

Esto se debió a una combinación de factores, en especial la adopción tardía de los reglamentos que rigen la política y la necesidad de abordar crisis sucesivas, como la pandemia de COVID-19, la guerra contra Ucrania y la consiguiente crisis energética, así como la prioridad concedida a la ejecución de los instrumentos de Next Generation EU, en particular el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, cuyos plazos eran más cortos. Además, estos factores tensaron la capacidad de las autoridades de los Estados miembros para diseñar y realizar inversiones con rapidez.

El nivel de pagos en el período de programación 2021-2027 es similar al de la fase equivalente tras la adopción del marco normativo para el período de programación 2014-2020³, pero queda menos tiempo para absorber plenamente los recursos del ciclo actual⁴.

La política de cohesión ha demostrado su capacidad para desplegar medios sustanciales a nivel regional y local, y fue un instrumento importante de la respuesta de la UE a la pandemia de COVID-19⁵. Posteriormente, se le pidió de nuevo que atendiera a las consecuencias de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, con la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa⁶ (CARE, por sus siglas en inglés) y la Asistencia Flexible para los Territorios (FAST-CARE)⁷, así como el Instrumento de Acción por la Seguridad de Europa⁸ (SAFE, por sus siglas en inglés) para apoyar a las pymes y a los hogares vulnerables que se enfrentan a costes elevados de la energía. Cuando las inundaciones se extendieron por toda Europa, y

³ En diciembre de 2024, la tasa del pago intermedio neto fue igual al 4,2 % de la dotación total para el período 2021-2027, cifra ligeramente superior a la tasa de pago de junio de 2017 (3,6 %), cuando el tiempo equivalente había expirado tras la adopción de los reglamentos de la política de cohesión.

⁴ En el ciclo del marco financiero plurianual 2014-2020, las autoridades de gestión tuvieron ocasión de presentar solicitudes hasta tres años después del final del ciclo (esto es, hasta 2023), mientras que en el ciclo 2021-2027 pueden hacerlo hasta dos años después del final del ciclo (esto es, hasta 2029).

⁵ A través de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus, así como REACT-UE.

⁶ Reglamento (UE) 2022/562 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de abril de 2022, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 223/2014 en lo que atañe a la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE) (DO L 109 de 8.4.2022, p. 1).

⁷ Reglamento (UE) 2022/2039 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, que modifica los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y (UE) 2021/1060 por lo que respecta a una mayor flexibilidad para hacer frente a las consecuencias de la agresión militar por parte de la Federación de Rusia - Asistencia Flexible para los Territorios (FAST-CARE) (DO L 275 de 25.10.2022, p. 23).

⁸ Apoya medidas en materia de energía asequible en el marco de la política de cohesión, como parte de REPowerEU. Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de febrero de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 y (UE) 2021/1755, y la Directiva 2003/87/CE (DO L 63 de 28.2.2023, p. 1).

hubo un aumento de su intensidad y su volumen, la política de cohesión respondió proponiendo RESTORE⁹.

Al mismo tiempo, el hecho de que una parte significativa del presupuesto de la dotación de la política de cohesión aún no se haya contratado **brinda la oportunidad de utilizar la flexibilidad y la amplitud de la política de cohesión para reorientar los programas hacia los nuevos retos urgentes** a los que se enfrenta la Unión Europea derivados de un entorno mundial en evolución. Por otro lado, permite **cambios específicos en las normas de la política de cohesión** para que las autoridades de los Estados miembros puedan responder con mayor rapidez a las necesidades urgentes de inversión.

Por lo tanto, es necesario examinar todas las posibilidades tanto para ajustar el enfoque como para mejorar la eficacia de las medidas, acelerando al mismo tiempo la ejecución de los programas.

2. Uso de la revisión intermedia para responder a los retos emergentes

En los últimos años, la dinámica geopolítica se ha caracterizado por una profunda incertidumbre, que ha hecho necesaria una reevaluación fundamental de la autonomía estratégica, la resiliencia y la preparación de la UE. Estos cambios se están produciendo junto con las transiciones ecológica, social y tecnológica, que están reconfigurando rápidamente el mundo que nos rodea. Los retos que plantean estas transformaciones simultáneas se analizaron en profundidad en el informe de Mario Draghi sobre el futuro de la competitividad europea, publicado en septiembre de 2024. El informe subraya la urgente necesidad de colmar la brecha en materia de innovación, reforzar la competitividad económica con la descarbonización como oportunidad de crecimiento y reducir las dependencias externas mediante la diversificación de las cadenas de suministro y la inversión en resiliencia climática, energía verde producida interiormente y otros sectores críticos.

En respuesta a ello, ya se han puesto en marcha varias iniciativas importantes para mejorar la resiliencia económica y la autonomía estratégica de la UE. Entre ellas se incluye «REPowerEU», que fue la respuesta de la Comisión a las dificultades socioeconómicas y las perturbaciones del mercado mundial de la energía causadas por la agresión de Rusia contra Ucrania, y la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es reforzar el liderazgo tecnológico de Europa. Estas iniciativas complementan intervenciones ya en curso a través de programas de la política de cohesión y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, a fin de apoyar cambios estructurales en los Estados miembros y las regiones y mejorar su resiliencia. Los Estados miembros podrían beneficiarse de recursos adicionales para introducir capítulos de REPowerEU en sus planes de recuperación y resiliencia, con el objetivo de impulsar reformas e inversiones destinadas a diversificar el suministro energético de la UE, acelerar la transición ecológica y apoyar a los hogares vulnerables. La Estrategia de Preparación de la Unión, adoptada el 26 de marzo de 2025, contribuirá aún más a reforzar la resiliencia de la UE.

Como principal instrumento de inversión de la UE en el marco financiero plurianual (MFP), la política de cohesión desempeña un papel fundamental en apoyo de estas prioridades. El

⁹ Reglamento (UE) 2024/3236 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1057 y (UE) 2021/1058 en lo que respecta a Apoyo regional urgente para la reconstrucción (RESTORE).

MFP impulsa inversiones específicas que contribuyen a la cohesión económica, social y territorial, abordando al mismo tiempo los retos emergentes.

Sin embargo, el marco normativo que rige los fondos de la política de cohesión para el período 2021-2027 se elaboró, negoció y adoptó en 2019-2021, y los programas se adoptaron antes de la serie de grandes acontecimientos geopolíticos y económicos que han remodelado algunas de las prioridades políticas estratégicas de la UE.

Del mismo modo, los acuerdos de asociación y los programas nacionales y regionales de la política de cohesión se desarrollaron y aprobaron en ese mismo plazo, reflejando así las prioridades establecidas en aquel momento y **sobre la base de los fundamentos económicos que han cambiado de forma significativa** debido a perturbaciones exógenas imprevistas, como la crisis energética y la evolución del entorno mundial del comercio y la seguridad.

En este contexto, y sobre la base de las orientaciones políticas de 2024-2029, **en diciembre de 2024** la Comisión Europea **inició una amplia consulta con los Estados miembros, las regiones y las autoridades locales** con el fin de recabar sus aportaciones sobre sus prioridades políticas y la manera en que la política de cohesión podría adaptarse para responder mejor a dichas prioridades. Se mantuvieron debates tanto en los Estados miembros como en Bruselas con representantes de los gobiernos nacionales, las regiones, incluidas las regiones ultraperiféricas, las ciudades y las zonas no urbanas, como las islas. Además, la Comisión colaboró con el Parlamento Europeo y el Comité Europeo de las Regiones¹⁰.

El consenso de estas consultas fue que puede hacerse uso de la revisión intermedia para i) incorporar ya las nuevas prioridades de la UE a los programas de cohesión 2021-2027 y ii) acelerar la inversión mediante la simplificación.

Para lograr estos dos objetivos, **es necesario introducir modificaciones específicas** en los Reglamentos que rigen los fondos de la política de cohesión que figuran en la propuesta legislativa que acompaña a la presente Comunicación. Estas modificaciones, así como las nuevas oportunidades que crean para que los agentes de la política de cohesión adapten sus programas a las nuevas prioridades, se describen en las siguientes secciones de la presente Comunicación. **Estas modificaciones se centran en los ámbitos políticos que varias partes interesadas señalaron como los más apremiantes** durante las consultas mencionadas.

Además de describir las modificaciones reglamentarias propuestas, en las secciones que figuran a continuación se destacan otras formas en que los Estados miembros pueden maximizar los efectos de sus inversiones de la política de cohesión en la consecución de nuestras prioridades comunes.

Colmar la brecha en materia de innovación, reforzar la competitividad y la descarbonización

La Brújula para la Competitividad, recientemente adoptada por la Comisión, fija la dirección para los próximos cinco años de reactivar el dinamismo económico en Europa. Por consiguiente, la Brújula debe servir de base para el debate sobre la revisión intermedia de la

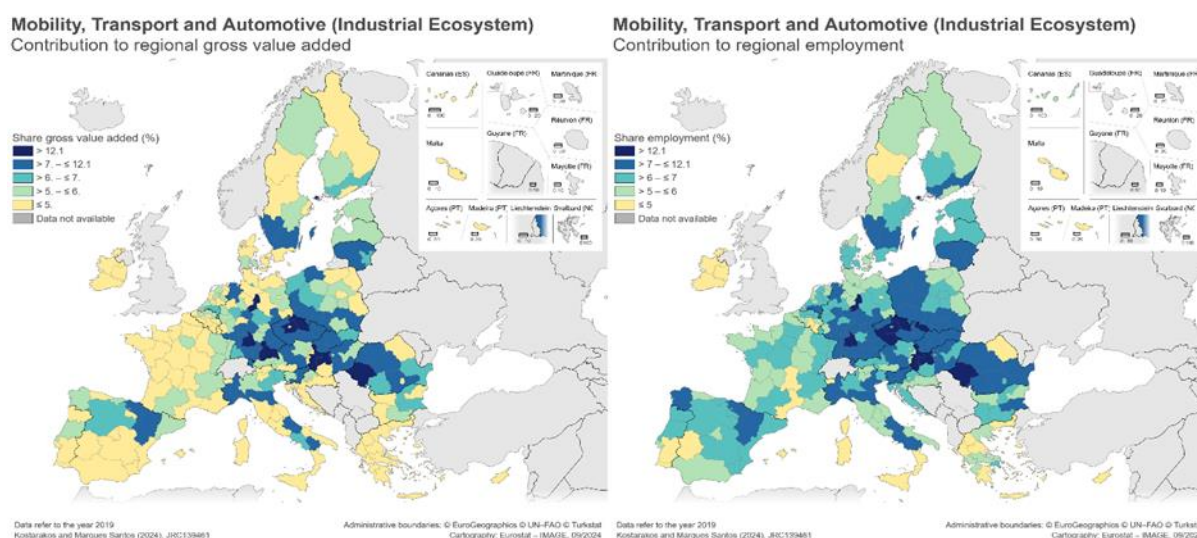
¹⁰ En particular, el 27 de enero de 2025, el vicepresidente ejecutivo Raffaele Fitto mantuvo un intercambio de opiniones con la Comisión de Desarrollo Regional (REGI) del Parlamento Europeo sobre el futuro de la política de cohesión y participó en la sesión plenaria del Comité de las Regiones del 20 de febrero de 2025.

política de cohesión mediante la reorientación de los programas adoptados en 2022 y basados en las prioridades normativas negociadas y acordadas entre 2019 y 2021 en relación con los retos urgentes actuales, a saber, colmar la brecha en materia de innovación, descarbonizar la economía para aumentar la competitividad y reducir las dependencias, e invertir en nuevos sectores de crecimiento, teniendo en cuenta el tejido económico de las regiones.

Por lo tanto, es oportuno que los Estados miembros y las regiones examinen qué más puede hacerse para colmar la brecha en materia de innovación y acelerar la preparación tecnológica, la proyección en los mercados internacionales y la posición competitiva de las pymes.

Las dinámicas mundiales y las transiciones industriales afectan a algunas regiones más que a otras. Las regiones que dependen en exceso de una industria, posiblemente una industria de gran consumo de energía, cuyo ecosistema de innovación funciona a medida y está bloqueado, se enfrentan a retos múltiples para la transición hacia el crecimiento y la prosperidad.

Por ejemplo, las industrias automovilística, de la construcción y manufacturera en muchas regiones necesitan transformarse, desplegando tecnologías hipocarbónicas y procesos más circulares y digitalizando sus procesos para seguir siendo competitivas.



En el período 2021-2027, casi 34 000 millones EUR de fondos de cohesión contribuyen a desarrollar y mejorar las capacidades de investigación e innovación, la adopción de tecnologías avanzadas y las competencias especializadas.

De igual manera, la digitalización de los servicios públicos y la integración de la inteligencia artificial (IA) en los sectores público y privado son motores de la competitividad. La política de cohesión ya presta un apoyo significativo a la transición digital con proyectos por valor de 31 000 millones EUR, como el internet de las cosas, la computación perimetral, la inteligencia artificial, la robótica y la realidad aumentada, o la administración y la sanidad electrónicas.

Por último, el acceso a fuentes seguras y sostenibles de materias primas fundamentales y tecnologías de cero emisiones netas es esencial para la competitividad de todas las industrias transformadoras. El 25 de marzo de 2025, la Comisión seleccionó la primera lista de

proyectos estratégicos en el marco del Reglamento de Materias Primas Fundamentales. Estos proyectos pasan a ser subvencionables en el marco de la STEP.

Dado que los retos para la competitividad afectan a todas las regiones de la UE, la **Comisión propone que la ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional / Fondo de Cohesión a proyectos incluidos en el ámbito de aplicación de la STEP sea posible en todas las regiones**, incluidas las regiones más desarrolladas de los Estados miembros de la Unión con un PIB per cápita superior a la media de la EU-27. Además, la Comisión propone que se suprima el límite máximo del 20 % de la asignación del FEDER para la reprogramación dirigida a la STEP. El plazo para la presentación de modificaciones de la STEP se amplía hasta dos meses tras la entrada en vigor de los cambios normativos propuestos junto con la presente Comunicación.

Es importante reconocer y reforzar el **papel de las grandes empresas** en el desarrollo regional, ya que dirigen la investigación, la innovación, el conocimiento y la transferencia de tecnología hacia otras empresas de su cadena de valor. La política de cohesión ya asigna 9 000 millones EUR a las grandes empresas y se observa un progreso constante, con más de una cuarta parte de los recursos previstos asignados a proyectos individuales de I+i en grandes empresas. Hasta la fecha, se han financiado diez proyectos importantes de interés común europeo (PIICE) en toda Europa. Entre ellos se incluyen, por ejemplo, proyectos relacionados con el hidrógeno en Estonia, Países Bajos y Polonia, o proyectos relacionados con la microelectrónica en Grecia, Polonia e Italia. La Comisión apoya a los Estados miembros a la hora de determinar la ayuda para futuros proyectos potenciales PIICE.

Con el objetivo de maximizar el impacto de la ayuda de la UE para fomentar el crecimiento y la competitividad, y en la medida en que se cumplan las normas de la Unión sobre ayudas estatales establecidas en los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y en las directrices aplicables, **la Comisión propone ampliar el ámbito de aplicación de la ayuda a las inversiones productivas en empresas que no sean pymes en el marco del FEDER**, en los casos en que los recursos financieros se utilicen para 1) apoyar inversiones que contribuyan a los objetivos de la **STEP**, 2) mejorar las capacidades industriales para fomentar las capacidades de **defensa**, 3) contribuir a un **proyecto europeo de interés común en el ámbito de la defensa**, o 4) facilitar la **descarbonización** industrial, por ejemplo para las industrias de gran consumo de energía o en la industria automovilística. También podrán apoyarse las inversiones en proyectos que participen directamente en un PIICE aprobado por la Comisión de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE, con arreglo a la Comunicación C(2021) 8481, en empresas que no sean pymes. El apoyo a las empresas distintas de las pymes también se facilita en el marco del Fondo de Transición Justa (FTJ), al no requerir un análisis de deficiencias.

La fuerza competitiva de Europa reside en sus ciudadanos. Nuestro capital humano es un elemento clave para la prosperidad de la UE, para su resiliencia económica en aras de aumentar el crecimiento de nuestra productividad, así como para el fomento de la cohesión. **La Unión de las Competencias**¹¹ tiene como objetivo ofrecer oportunidades de perfeccionamiento y reciclaje profesional, entre otras cosas, mediante la creación y la puesta en marcha de **cuentas de aprendizaje individuales**. La Comisión desarrollará un programa piloto de **Garantía de Competencias**. Este programa ofrecerá a los trabajadores que participan en procesos de reestructuración, o en riesgo de desempleo, la oportunidad de

¹¹ COM(2025) 90 final.

seguir desarrollando su carrera profesional en otra empresa u otro sector. En este contexto, y con el fin de facilitar el ajuste industrial vinculado a la descarbonización de los procesos de producción y los productos, **el Fondo Social Europeo Plus (FSE+)**, además de las posibilidades de apoyo ya existentes, **se modifica mediante una propuesta legislativa separada** para facilitar la adquisición de competencias, el mantenimiento del puesto de trabajo y la creación de empleo a lo largo de todo este proceso, proporcionando flexibilidad a la ejecución.

Para seguir potenciando el **efecto palanca de InvestEU**, el programa emblemático de la UE para impulsar las inversiones en industrias críticas, y aumentar las posibilidades de transferencia ya previstas en la legislación, **la Comisión propone hacer posible la transferencia de recursos del FEDER y del Fondo de Cohesión (FC) a los compartimentos de los Estados miembros de InvestEU** para la puesta en marcha de un nuevo instrumento financiero de InvestEU para la consecución de los objetivos de la política de cohesión, tal como se incluye en la propuesta de modificación del Reglamento por el que se establece InvestEU¹².

Además, los proyectos que participan directamente en un PIICE aprobado pueden sufrir retrasos cuando los Estados miembros opten por financiar tales proyectos a través de los fondos de cohesión. El procedimiento de solicitud de financiación del FEDER, en particular la organización de convocatorias y la solicitud en las mismas, se suma al procedimiento de selección de proyectos PIICE (que también incluye convocatorias abiertas) que se organiza a nivel nacional para la selección de los beneficiarios de ayudas estatales de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE. Por lo tanto, se propone que se permita a los Estados miembros, de conformidad con las normas sobre ayudas estatales, conceder ayudas del FEDER y del FSE+ a proyectos que participen directamente en un PIICE aprobado por la Comisión de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra b), del TFUE y con la Comunicación C(2021) 8481.

Además de las nuevas oportunidades posibles gracias a los cambios legislativos, **la Comisión insta a los Estados miembros y a las regiones**, cuando realicen reprogramaciones en el marco de la revisión intermedia, a:

- **aumentar el apoyo concedido a la STEP**, además de los 6 000 millones EUR de los fondos de cohesión ya reorientados a la inversión en sectores y tecnologías estratégicos de Europa;
- **ser más selectivos en lo que respecta a la concesión de ayudas a las empresas**. Cuando la financiación a las pymes se distribuye de forma demasiado amplia, su impacto puede diluirse. Una mayor selectividad permite apoyar mejor la modernización y diversificación de las economías regionales al vincular, por ejemplo, el apoyo a las pymes en sectores industriales prometedores con las inversiones en I+i, la adopción de tecnologías digitales, el refuerzo de las agrupaciones empresariales locales y las partes locales de las cadenas de valor de la UE que promueven procesos circulares, o haciendo un mejor uso de la contratación pública de soluciones innovadoras;
- **centrarse en empresas innovadoras y de vanguardia** para permitir la difusión de la innovación, las capacidades avanzadas de fabricación descarbonizada, las tecnologías

¹² COM(2025) 82 final.

limpias y la adopción de la IA, ayudando a las empresas que contribuyen a los sectores y las cadenas de valor estratégicos de Europa, como la inteligencia artificial, los semiconductores y la tecnología cuántica, los materiales avanzados, la descarbonización, la biotecnología, la defensa o las tecnologías espaciales. Esto debe incluir el pleno aprovechamiento de las oportunidades de transferencias presupuestarias y el apoyo a los Sellos de Excelencia y los Sellos de la STEP concedidos por el Consejo Europeo de Innovación, que selecciona a empresas emergentes y pymes de alto potencial en estos ámbitos;

- **mejorar el apoyo a las capacidades digitales**, como la IA, la nube y las gigafábricas, para que las empresas puedan acceder a infraestructuras de servicios de vanguardia necesarias para la innovación y la competitividad;
- **reconocer y reforzar el papel de las grandes empresas** en el desarrollo regional, ya que dirigen la investigación, la innovación, el conocimiento y la transferencia de tecnología hacia otras empresas de su cadena de valor;
- **proporcionar financiación a proyectos estratégicos seleccionados en el marco de otros instrumentos de la UE** que no dispongan de financiación suficiente para todos y que puedan ser asumidos por los programas de la política de cohesión cuando estén lo suficientemente maduros como para garantizar su ejecución en el marco temporal de la política y cuando sirvan a la estrategia industrial del país o la región. Este es el caso, por ejemplo, de los proyectos seleccionados en el marco del Fondo de Innovación, o de los PIICE, o de los proyectos estratégicos en el marco del Reglamento de Materias Primas Fundamentales, la Ley de Medicamentos Esenciales y el Reglamento sobre la Industria de Cero Emisiones Netas. Los Estados miembros y las regiones deben esforzarse por simplificar y acelerar los procedimientos de financiación en virtud de las normas de cohesión para aquellos proyectos que ya se han sometido a procedimientos de evaluación estrictos;
- apoyar la expansión de las pymes innovadoras en **pequeñas empresas de mediana capitalización**;
- garantizar que las inversiones realizadas con fondos de cohesión **aumenten la resiliencia frente al cambio climático**, también en consonancia con la Estrategia de Preparación de la Unión y el concepto de preparación y seguridad desde el diseño, que debe integrarse en todas las políticas de la UE.

Defensa y seguridad

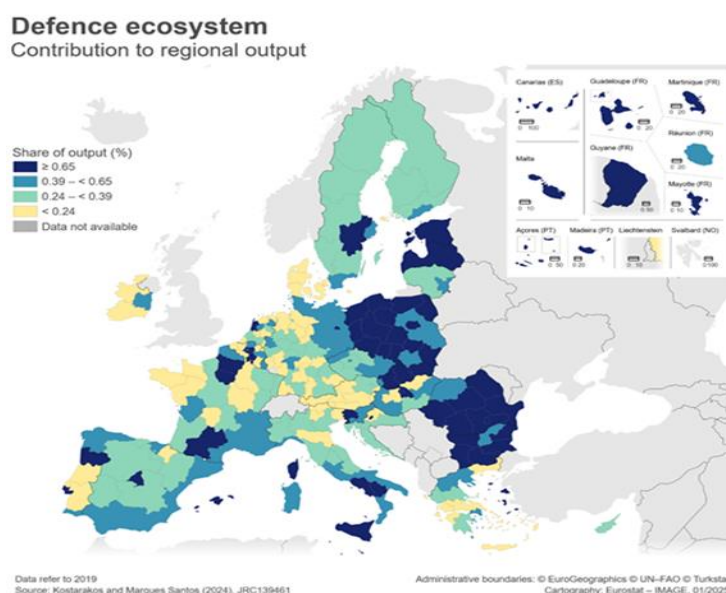
El nuevo entorno geopolítico exige que se preste especial atención a la resiliencia de nuestras economías, nuestra preparación y nuestras capacidades de defensa, así como a la reducción de nuestras dependencias. La Unión Europea debe tomar ahora decisiones cruciales para aumentar su apoyo al desarrollo de sus capacidades de defensa y a la competitividad de la industria de la defensa de la UE. Este esfuerzo permitirá a la Unión abordar la urgencia del apoyo a Ucrania, garantizando al mismo tiempo la seguridad a largo plazo del continente.

La Comisión ha propuesto al Consejo Europeo una respuesta inmediata, el Plan ReArmar Europa¹³, que podría alcanzar al menos 800 000 millones EUR en los próximos cuatro años para inversiones en defensa, incluidos los gastos financiados por los 150 000 millones EUR

¹³ Libro Blanco «Preparación en materia de defensa europea 2030», JOIN(2025) 120 final.

de SAFE. Entre estos elementos de impulso, el presupuesto de la Unión puede contribuir aún en mayor medida a este esfuerzo colectivo. A este respecto, la Comisión anunció que presentaría propuestas para flexibilizar los instrumentos existentes de la UE a fin de permitir una mayor inversión en defensa.

La política de cohesión ya **financia inversiones relacionadas con la seguridad y la defensa que contribuyen al desarrollo regional**. Estas inversiones apoyan tecnologías e infraestructuras de doble uso para mejorar la movilidad militar, y también la industria de la defensa como tal, mediante la financiación de la innovación tecnológica militar, la mejora de la capacidad de producción y la infraestructura de la cadena de suministro, así como proyectos para abordar los cuellos de botella en el suministro de energía y proyectos para el suministro de infraestructuras energéticas¹⁴. Las industrias de la defensa a menudo crean ecosistemas industriales y de investigación y desarrollo que benefician a las regiones y comunidades europeas. El enfoque territorial de la política es especialmente pertinente para fomentar las sinergias regionales y la armonización con las fortalezas locales, en respuesta a un ecosistema europeo de defensa muy diverso.



Las autoridades nacionales, regionales y locales pueden **utilizar voluntariamente la revisión intermedia de la política de cohesión para asignar fondos en el marco de sus programas actuales** a prioridades emergentes, en particular el refuerzo de las capacidades de defensa. En consonancia con las conclusiones del Consejo Europeo de 6 de marzo de 2025, a fin de ofrecer posibilidades e incentivos adicionales a los Estados miembros que deseen invertir en sus capacidades de defensa coherentes con los objetivos de la política de cohesión, la **Comisión propone la creación de dos nuevos objetivos específicos** dentro del ámbito de aplicación actual del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión. Estos objetivos específicos también ayudan a las regiones fronterizas orientales.

¹⁴ Los fondos de cohesión también contribuyen a la seguridad interior de la UE a través de una amplia gama de inversiones, promoviendo de este modo un enfoque global e integrado de la seguridad y la preparación.

- El primer nuevo objetivo permite a los Estados miembros **reprogramar** de forma voluntaria, dentro de sus programas para el período 2021-2027 en el marco del objetivo de inversión en empleo y crecimiento, **importes para mejorar las capacidades de producción de las empresas del sector de la defensa sin restricciones en términos geográficos o de tamaño de la empresa**, garantizando al mismo tiempo el pleno respeto de las normas sobre ayudas estatales, que siguen siendo aplicables. Esto reforzará las capacidades globales de defensa y preparación de Europa, en consonancia con los objetivos generales de la política de cohesión de reducir las desigualdades económicas, territoriales y sociales en toda la UE.
- El segundo nuevo objetivo específico relacionado con la defensa contribuye a la **construcción de infraestructuras de defensa resilientes o de doble uso para fomentar la movilidad militar en la Unión**.

A la luz del llamamiento del Consejo Europeo para acelerar la movilización de la financiación para inversiones en la defensa de la Unión, **la Comisión propone que las inversiones que se realicen en esta prioridad apoyadas por una reasignación se beneficien de una prefinanciación del 30 % en 2026 y de un porcentaje de cofinanciación de la UE del 100 %**.

Unas competencias adecuadas son fundamentales para una capacidad de defensa eficaz. La Unión de las Competencias establece medidas para abordar las carencias y la escasez de competencias en Europa; en concreto, su Pacto por las Capacidades ha establecido una asociación a gran escala sobre el ecosistema de defensa¹⁵. Mediante la previsión en materia de competencias, apoya la anticipación colectiva de las carencias de competencias a las que se enfrentará Europa, teniendo en cuenta las necesidades de competencias de la industria y las previsiones demográficas de competencias para los próximos cinco a diez años. Su objetivo es promover los programas de perfeccionamiento y reciclaje profesional a fin de que resulten más atractivos, mediante una mayor participación y desarrollo del talento y la mejora de la retención de las personas cualificadas. En este contexto, el FSE+ también facilitará el desarrollo de competencias en la industria de la defensa proporcionando más flexibilidad a la ejecución **con la adición de una tercera nueva prioridad al Reglamento por el que se establece el FSE+, tal como se presenta en una propuesta legislativa separada**. El FSE+ movilizará todos los instrumentos disponibles para ello, incluido el apoyo a la educación y formación profesionales (EFP) y al aprendizaje permanente.

Además, la Comisión propondrá en una próxima propuesta legislativa la modificación del Reglamento STEP y la legislación conexas que abarque varios programas de la UE con el fin de añadir un cuarto sector de la STEP centrado en la defensa, que podría recibir apoyo de los instrumentos de la UE existentes, en particular Horizonte Europa y el Programa Europa Digital.

Por último, se anima también a los Estados miembros a que hagan **uso de la posibilidad prevista en el marco jurídico actual de transferir voluntariamente recursos que se les asignen en régimen de gestión compartida a programas gestionados directamente con objetivos de defensa y seguridad**. En este contexto, las transferencias a la dotación para movilidad militar del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) garantizarían intervenciones coordinadas a lo largo de los corredores de movilidad militar destacados en el Libro Blanco

¹⁵ https://pact-for-skills.ec.europa.eu/about/industrial-ecosystems-and-partnerships/aerospace-and-defence_es.

sobre el futuro de la defensa europea. El Reglamento del Mecanismo «Conectar Europa» se modificará para reflejar los mismos porcentajes ventajosos de prefinanciación y cofinanciación.

Vivienda asequible

La **vivienda** no es solo una necesidad básica, sino un derecho fundamental. En sus orientaciones políticas 2024-2029, la presidenta Von der Leyen subrayó que «[t]enemos que abordar urgentemente la crisis de la vivienda a la que se enfrentan millones de familias y jóvenes» y que existe un importante y creciente déficit de inversión en vivienda social y asequible. Esto es clave para apoyar a las personas, fortalecer nuestras sociedades y nuestro modelo social, promoviendo al mismo tiempo la competitividad de Europa y protegiendo nuestra democracia.

Desde el final de la crisis financiera, la demanda de vivienda ha aumentado, mientras que la oferta de viviendas nuevas y renovadas no ha crecido a un ritmo similar. Esto ha dado lugar a aumentos significativos tanto de los precios de la vivienda como de los alquileres en general, pero de forma más acuciada en algunas regiones y ciudades. Al mismo tiempo, los salarios no han aumentado tanto como el coste de la vivienda. Esta evolución desigual ha creado una brecha cada vez mayor entre la disponibilidad de viviendas asequibles y las necesidades de la población¹⁶.

Aunque la gravedad del problema varía de un país a otro y de una región a otra, sus repercusiones son generalizadas. Los elevados costes de la vivienda obligan a muchos hogares a destinar una parte desproporcionada de sus ingresos al alquiler o la hipoteca, de modo que les quedan menos para hacer frente a otras necesidades, como la alimentación, la asistencia sanitaria y la educación, con el riesgo que esto conlleva de caer en la pobreza. En 2023, uno de cada tres hogares en riesgo de pobreza destinó al menos el 40 % de su renta disponible a la vivienda. Además, las acciones concertadas para crear viviendas más asequibles y sostenibles también ayudarán a las personas que se enfrentan a la grave situación de la pobreza energética. En 2023, el 10,6 % de los europeos no pudieron calentar adecuadamente sus hogares. Al mismo tiempo, las personas necesitan una vivienda que sea resiliente al clima.

La falta de viviendas asequibles suficientes pone a un número cada vez mayor de hogares en graves dificultades, pero también tiene un ángulo de competitividad. De hecho, las empresas europeas de algunos lugares empiezan a tener problemas para atraer trabajadores, ya que los costes de la vivienda y de vida en esos lugares son desproporcionadamente elevados en comparación con los ingresos.

Los elevados precios también están ejerciendo presión sobre los servicios públicos en determinadas ciudades debido a las dificultades para atraer a trabajadores públicos esenciales (docentes, enfermeros y enfermeras, policías, etc.). La falta de viviendas asequibles podría tener efectos sociales más amplios, como impedir que las parejas jóvenes se establezcan y creen una familia, o que los futuros estudiantes carezcan de alojamiento asequible para elegir trayectorias profesionales alternativas. Para ayudar a los Estados miembros a abordar estas cuestiones, las orientaciones políticas propusieron un enfoque coordinado, que se establecerá

¹⁶ https://unece.org/sites/default/files/2025-02/ECE-HBP-225_Housing%20Affordability_E_web.pdf.

en un **plan europeo de vivienda asequible**. El Parlamento Europeo creó en enero de 2025 una Comisión Especial sobre la Crisis de la Vivienda en la Unión Europea, cuyo objetivo es examinar el origen de la crisis de la vivienda y presentar recomendaciones estratégicas sobre posibles soluciones que deben desarrollarse a escala de la UE. Estas recomendaciones se tendrán en cuenta a la hora de presentar el plan europeo de vivienda asequible.

Como parte de esta iniciativa general, la Comisión se comprometió a **permitir que los Estados miembros dupliquen las inversiones previstas de la política de cohesión en vivienda asequible**. La política de cohesión ya contribuye a mejorar el sector de la vivienda de la UE con 7 500 millones EUR asignados en el período de programación 2021-2027, en particular a edificios eficientes desde el punto de vista energético y de los recursos y a viviendas sociales, y más de la mitad de la asignación ya se ha concedido a proyectos. Dada la magnitud y la urgencia de las necesidades y la elevada aceptación de la ayuda por parte de los Estados miembros hasta la fecha, **el esfuerzo por duplicar el apoyo de la política de cohesión a la vivienda asequible debe comenzar con la revisión intermedia**.

En consecuencia, la **Comisión propone cambios legislativos para abordar el creciente déficit de inversión ampliando las posibilidades de que los Estados miembros reprogramen, en el marco de sus programas para el período 2021-2027, inversiones que promuevan el acceso a vivienda asequible**. Las inversiones en el marco de la Nueva Bauhaus Europea deben aprovechar plenamente estas nuevas posibilidades.

Los correspondientes objetivos específicos adicionales relacionados con la vivienda asequible se incluirán en tres objetivos estratégicos, permitiendo así flexibilidad a los Estados miembros y las regiones en función de sus estructuras de programación y del enfoque de las intervenciones en materia de vivienda.

A fin de garantizar un incentivo adecuado para que los Estados miembros aumenten la financiación destinada a la vivienda asequible dentro de las asignaciones disponibles de los fondos de cohesión, **la Comisión propone que las inversiones reasignadas a este ámbito prioritario se beneficien de una prefinanciación del 30 % en 2026 y de un aumento del porcentaje de cofinanciación de la UE del 100 %**.

Los servicios de la Comisión también han preparado junto con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) un instrumento financiero modelo para combinar la financiación de la política de cohesión con recursos del BEI y otras instituciones financieras internacionales, bancos nacionales de fomento y banco comerciales para apoyar las inversiones en vivienda asequible. Este instrumento financiero modelo puede aumentar sustancialmente el impacto de los recursos de la política de cohesión en la oferta de vivienda asequible aprovechando la financiación privada y en condiciones favorables, proporcionando un incentivo adicional a las autoridades nacionales y regionales para que contribuyan al objetivo de duplicar la contribución de la política de cohesión a la vivienda asequible en el período de programación 2021-2027.

En resumen, **la Comisión insta a los Estados miembros y a las regiones**, al reprogramar en el marco de la revisión intermedia, a:

- **duplicar la financiación asignada en los programas a la vivienda asequible** en el ciclo 2021-2027;

- **movilizar dicha financiación a través de instrumentos financieros, en particular a través de la próxima plataforma paneuropea de inversión para una vivienda asequible y sostenible;**
- **acelerar y optimizar las normas de concesión de permisos y planificación** a nivel local y municipal para acelerar la ejecución y garantizar que las inversiones puedan producir resultados rápidos que, a su vez, den lugar a beneficios sostenibles a largo plazo, por ejemplo, para los inquilinos con bajos ingresos y quienes compran una vivienda por primera vez o para el alojamiento para estudiantes;
- **apoyar proyectos de vivienda coherentes con la iniciativa de la Nueva Bauhaus Europea.**

Resiliencia hídrica

El agua es un recurso vital para la seguridad de nuestros sistemas alimentarios, energéticos y económicos; sin embargo, tanto a escala de la UE como mundial, los recursos hídricos se enfrentan a presiones cada vez mayores derivadas de la contaminación, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático, que ya están afectando a los recursos hídricos.

Proteger y restaurar los ecosistemas hídricos y marinos es esencial para garantizar la calidad y la cantidad del agua. Unos ecosistemas hídricos sanos, las infraestructuras de aguas verdes, azules y grises y los sistemas de gestión hidrológica son infraestructuras críticas y son también primordiales para nuestra competitividad, calidad de vida, seguridad y capacidades de defensa, del mismo modo que las infraestructuras energéticas. Nuestros sistemas hídricos corren el riesgo de sufrir inundaciones y sequías más frecuentes y graves, así como ataques malintencionados, en particular ciberataques. La falta de infraestructuras hídricas eficaces y una insuficiente resiliencia hídrica pueden socavar la seguridad alimentaria y la producción de alimentos de la UE. La UE debe proteger estos ecosistemas e infraestructuras aumentando las inversiones y valorar el suministro de agua y las infraestructuras hídricas desde la perspectiva de garantizar el acceso y el suministro de agua a nuestros ciudadanos y sociedades en cualquier circunstancia.

La UE ha establecido un marco jurídico sólido para la gestión sostenible y segura del agua, pero es esencial seguir avanzando en su aplicación y es urgente adoptar medidas más decisivas. La resiliencia hídrica requiere pasar de una gestión reactiva de las crisis a una gestión proactiva y basada en el riesgo, así como una mayor preparación.

En el período 2021-2027, se están invirtiendo casi 13 000 millones EUR en servicios relacionados con el agua y en la mejora de la recogida y el tratamiento de aguas residuales en el marco de los programas de la política de cohesión. Sin embargo, son necesarios esfuerzos adicionales de los sectores público y privado para garantizar avances suficientes.

Por lo tanto, para hacer hincapié debidamente en la importancia y el sentido de las inversiones en resiliencia hídrica, la **Comisión propone incluir un objetivo específico relacionado con la promoción del acceso seguro al agua, la gestión sostenible del agua y la resiliencia hídrica.**

A fin de garantizar un incentivo adecuado para que los Estados miembros aumenten la financiación destinada a la resiliencia hídrica dentro de las asignaciones disponibles de los fondos de cohesión, **la Comisión propone que la prefinanciación para dichas inversiones en esta prioridad que cuenten con el respaldo de una reasignación se incremente al**

30 % en 2026 y que dichas inversiones se beneficien de un porcentaje de cofinanciación de la UE del 100 %.

Además, **la Comisión insta a los Estados miembros y a las regiones**, al reprogramar en el marco de la revisión intermedia, a:

- **erigir una sociedad resiliente al agua**, mediante una mayor restauración de las masas de agua, el despliegue de soluciones basadas en la naturaleza para reducir el riesgo de inundaciones y aumentar la capacidad de los ecosistemas para almacenar agua, un mejor control de la captación de aguas y una mayor eficiencia hídrica, una mayor digitalización de las infraestructuras hídricas y la reutilización del agua, la mitigación de los efectos de la sequía y la desertificación, así como de los riesgos para la (ciber)seguridad y la reducción de la contaminación, en particular la consecución del cumplimiento del acervo de la UE en materia de aguas, en específico la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.

Transición energética

La acción por el clima y la transición climática constituyen otro ámbito en el que las inversiones de la política de cohesión contribuyen a las prioridades de la UE; se invierten en él más de 110 000 millones EUR en el marco de esta política.

En la Brújula para la Competitividad, el Pacto por una Industria Limpia y el Plan de Acción para una Energía Asequible, la Comisión presentó una vía concreta para que Europa recupere su competitividad y garantice una prosperidad sostenible, con la descarbonización y la circularidad como motores del crecimiento.

Los fondos de cohesión ya pueden apoyar las inversiones en objetivos climáticos, pero deben estimularse aún más los esfuerzos para garantizar que la descarbonización sea un motor de crecimiento para las industrias europeas y la prosperidad de los europeos. A la luz de las importantes necesidades de inversión de la transición limpia, los Estados miembros deben seguir invirtiendo en la transición en consonancia con los objetivos de gasto climático existentes.

Se está prestando una ayuda considerable a proyectos en los ámbitos de la eficiencia energética, las energías renovables, las infraestructuras de transporte urbano y las inversiones ferroviarias que contribuirán directamente a reducir las emisiones en la UE. La política de cohesión invierte, por ejemplo, 24 000 millones EUR en eficiencia energética, entre los que una parte considerable se destina al sector de la vivienda.

Las inversiones en fuentes de energía limpias y asequibles y las inversiones en un uso más eficiente de la energía son fundamentales para la transición hacia una economía descarbonizada y para la capacidad de Europa de competir a escala mundial, ya que el precio de la energía representa una parte importante de los costes industriales. Los programas del período 2021-2027 ya prevén inversiones por valor de más de 15 000 millones EUR.

En este sentido, y para acelerar la descarbonización de la industria necesaria para alcanzar los objetivos climáticos de la UE, **la Comisión propone ampliar el alcance de la ayuda del FEDER a los proyectos de descarbonización**. Esto es especialmente importante en el caso de los **proyectos seleccionados en el marco del Fondo de Innovación establecido por el**

régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE) a los que se ha concedido un sello de soberanía.

Para hacer énfasis debidamente en la importancia y el sentido de las inversiones para la mejora de la seguridad energética y la agilización de la transición energética, así como para impulsar la movilidad limpia, **la Comisión propone incluir un objetivo específico relacionado con la promoción de los interconectores de energía y las infraestructuras de transmisión conexas, así como el despliegue de infraestructura de recarga** con cargo a los recursos del FEDER y el Fondo de Cohesión.

La Comisión propone que la prefinanciación para dichas inversiones en esta prioridad que cuenten con el respaldo de una reasignación se incremente al 30 % en 2026 y que dichas inversiones se beneficien de un porcentaje de cofinanciación de la UE del 100 %.

Este esfuerzo de inversión reforzado permitirá a los sectores de gran consumo de energía acceder a fuentes de energía más estables y diversas en un mercado interior de la energía menos fragmentado, lo que fortalecerá su sostenibilidad y competitividad. Además, la ampliación de la ayuda del FEDER a los proyectos de descarbonización permitirá a las industrias de gran consumo de energía dar prioridad a las innovaciones de gran impacto que se ajustan a los objetivos climáticos de la UE. Por lo que se refiere a la infraestructura de recarga, la ayuda complementará al mecanismo de infraestructura de combustibles alternativos establecido en el marco del Mecanismo «Conectar Europa».

La Comisión insta a los Estados miembros y a las regiones, al reprogramar en el marco de la revisión intermedia, a:

- **ampliar la ayuda a las tecnologías limpias y la transición hacia una energía limpia, a fin de acelerar el despliegue de la energía y la fabricación limpias.** Un componente clave en este sentido es la modernización de las redes eléctricas, los interconectores y las instalaciones de almacenamiento de energía para garantizar una verdadera Unión de la Energía, así como la difusión de puntos de recarga para vehículos eléctricos, que es una prioridad importante en consonancia con el Plan de Acción Industrial para el Sector Europeo del Automóvil. La política de cohesión dedica casi 9 000 millones EUR a las tecnologías limpias en los programas del período 2021-2027 y más de un tercio de este importe ya se ha contratado para proyectos;
- **apoyar la descarbonización** de los procesos de producción y los productos, **especialmente en el caso de las regiones con industrias de gran consumo de energía**, apoyando la transición industrial a través de los distintos instrumentos de cohesión, en particular el Fondo de Transición Justa. Esto afecta, en particular, a sectores que contempla el RCDE UE, pero también a sectores como el del automóvil, que están experimentando importantes transformaciones industriales;
- **reforzar la inversión en preparación, adaptación y mitigación ante catástrofes relacionadas con el clima**, tomando como base también la propuesta RESTORE y el principio de «reconstruir para mejorar»;
- **contribuir al Pacto por una Industria Limpia**, por ejemplo promoviendo el desarrollo de mercados líderes en la UE, reorientando los recursos hacia la reducción del riesgo y acelerando la adopción de la producción de hidrógeno en la UE, así como **al Plan de Acción para una Energía Asequible**, prestando apoyo para la culminación de comunidades de la energía, la modernización de las redes eléctricas y

los interconectores de la UE, el desarrollo de medidas de construcción fuera del emplazamiento o de eficiencia energética en la vivienda, las empresas y las infraestructuras públicas, ya que la reducción de la demanda energética es un factor clave para la vivienda asequible y la competitividad industrial;

- **reforzar la ayuda a las acciones colectivas e impulsadas por los ciudadanos relacionadas con la energía** como, por ejemplo, la creación de comunidades de la energía, mediante el aumento de las capacidades administrativas para brindar asesoramiento técnico y financiero.

Regiones fronterizas orientales

Las **regiones fronterizas orientales de la UE** (que hacen frontera con **Rusia, Bielorrusia y Ucrania**) se enfrentan al doble reto de mejorar la seguridad y revitalizar al mismo tiempo sus economías, que se han visto perjudicadas como consecuencia directa o indirecta de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania.

Con la revisión intermedia, los recursos de la política de cohesión de los programas afectados pueden reasignarse para aumentar las inversiones en defensa y la competitividad del conjunto de la economía con vistas a impulsar su recuperación.

Con objeto de reforzar los incentivos para adelantar las inversiones en estas regiones, **la Comisión propone que los programas que abarcan las regiones situadas en las fronteras orientales de la Unión se beneficien de:**

- un porcentaje de cofinanciación del 100 %;
- una prefinanciación adicional del 9,5 % de la asignación total del programa en 2026;
- y un porcentaje de prefinanciación del 30 % en 2026 para los importes reasignados hacia las nuevas prioridades de la revisión intermedia (la STEP, defensa, vivienda, resiliencia hídrica y transición energética).

Estos incentivos solo se aplican si la reasignación hacia esas nuevas prioridades alcanza al menos el 15 % de la asignación total del programa. Esto no se aplica a los programas nacionales de los Estados miembros que cuentan tanto con programas nacionales como regionales.

Fomentar la prosperidad y el derecho de permanencia en todos los territorios, con políticas adaptadas para cada lugar

El cambiante entorno socioeconómico y geopolítico tiene efectos muy asimétricos en los Estados miembros y las regiones, dependiendo de su especialización económica, su situación geográfica y su estructura demográfica.

Muchas regiones de Europa se enfrentan a retos relacionados con el **estancamiento o la disminución del crecimiento** y la prosperidad, lo que repercute en la calidad de los servicios locales y en las oportunidades para los ciudadanos. La Comisión y los Estados miembros deben esforzarse por que todos los ciudadanos tengan un **derecho de permanencia** efectivo en el lugar que consideran su hogar, garantizando la disponibilidad de puestos de trabajo de calidad y el acceso a servicios públicos básicos como la educación y la salud. Esto es

especialmente importante en los **territorios no urbanos** (zonas rurales, interiores y remotas) y en las zonas que se considera que caen en una trampa para el desarrollo del talento¹⁷. A este respecto, una mayor complementariedad entre los programas de la política de cohesión y la iniciativa LEADER en el marco de la política agrícola común (PAC), así como acciones para promover el turismo sostenible, ayudarían a las comunidades locales a encontrar soluciones locales, como también se pone de manifiesto en la reciente visión para la agricultura y la alimentación. Las acciones facilitarían que sectores más allá de la agricultura y la pesca puedan promover otras oportunidades empresariales y económicas, al tiempo que gestionarían los flujos migratorios también para contrarrestar la despoblación.

Las **zonas urbanas** se enfrentan a sus propios retos relacionados con la vivienda asequible, la integración social, la congestión y la contaminación. Del total de la política de cohesión, se invierten 24 000 millones EUR en **desarrollo urbano**, y las ciudades se encuentran a la vanguardia de los esfuerzos de descarbonización. El papel de las ciudades y de los vínculos urbano-rurales debe aprovecharse mejor para impulsar un desarrollo regional equilibrado; a este respecto, la **Comisión presentará un ambicioso programa para las ciudades** a finales de este año.

Reconociendo el importante papel que desempeñan las ciudades a la hora de alcanzar los objetivos de la UE, abordar los retos locales y fortalecer los vínculos urbano-rurales para impulsar un desarrollo regional equilibrado, la **Comisión propone reforzar la Iniciativa Urbana Europea introduciendo la posibilidad de transferir recursos del FEDER a la Iniciativa**. Estos importes apoyarían acciones en beneficio de los Estados miembros que inician la transferencia. La **Comisión también propone crear un sello de excelencia para la Iniciativa Urbana Europea**, permitiendo así el apoyo, en el marco de los programas de la política de cohesión, a proyectos del Instituto Universitario Europeo (IUE) que hayan sido seleccionados pero que no hayan podido recibir financiación debido a la falta de recursos. Los Estados miembros también tendrían la **posibilidad de transferir recursos del FEDER de sus programas** en el marco del objetivo de inversión en empleo y crecimiento al **Instrumento de Inversiones Interregionales en Innovación**, con lo que les brindaría más flexibilidad en el uso de los recursos.

Las islas y las regiones ultraperiféricas se enfrentan a retos específicos relacionados con el aumento de los costes de las materias primas y la energía, en particular tras el inicio de la guerra en Ucrania, además de las limitaciones inherentes derivadas de su desconexión física y su lejanía del continente, que afectan al mercado laboral, el transporte y la movilidad, el acceso a las materias primas y el suministro de energía. Esta desconexión geográfica también dificulta significativamente la transición energética limpia de dichos territorios hacia una economía climáticamente neutra. Por otro lado, el empleo estacional creado por el turismo a menudo oculta una falta de oportunidades de empleo atractivas para la población local. Por último, varias islas y regiones ultraperiféricas han sufrido catástrofes naturales extremas que requieren inversiones significativas no solo en el período de recuperación posterior a la catástrofe, sino también en la adaptación al cambio climático y la resiliencia. Para ayudar a las islas y a las regiones ultraperiféricas a hacer frente a estos problemas múltiples, la Comisión pondrá en marcha una consulta sobre el desarrollo de una estrategia para las islas y sobre una estrategia actualizada para las regiones ultraperiféricas.

¹⁷ Tal como se indica en la Comunicación *Harnessing Talent in Europe's regions* [«Aprovechamiento del talento en las regiones de Europa», documento en inglés] (https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/communications/2023/harnessing-talent-in-europe-s-regions_en).

Por lo tanto, **la Comisión insta a los Estados miembros y a las regiones**, al reprogramar en el marco de la revisión intermedia, a:

- **reforzar el papel de las ciudades en la consecución de muchos objetivos de la UE**, por ejemplo, mediante la transferencia de fondos que refuercen la Iniciativa Urbana Europea o mediante el aumento de los recursos dedicados a las ciudades. Paralelamente, la Comisión tratará de fomentar un amplio debate en el contexto de la Agenda Urbana sobre la manera en que las ciudades pueden contribuir a las prioridades de la UE;
- **materializar sus compromisos de contribuir a la Nueva Bauhaus Europea**, que hasta ahora solo se han alcanzado parcialmente. Todos los Estados miembros se comprometieron a contribuir a la ejecución de la Nueva Bauhaus Europea con sus programas para el período 2021-2027 y dieciocho Estados miembros integraron el principio de la Nueva Bauhaus Europea en los criterios de selección y las convocatorias de proyectos. Los valores de la Nueva Bauhaus Europea acompañan naturalmente la ayuda a la vivienda asequible y al desarrollo urbano sostenible, en particular la remodelación de los centros urbanos, la renovación del patrimonio cultural y la mejora de las infraestructuras verdes.

3. Administraciones más sólidas con normas más sencillas, flexibles y eficaces

Para garantizar que la política de cohesión apoye la consecución de sus objetivos, debe aprovechar la capacidad tanto de la administración pública como del sector privado en la aplicación de las políticas y las inversiones que los fondos de la política de cohesión pueden movilizar. Esto requiere acciones para reforzar la capacidad administrativa de los agentes que participan en la ejecución de las políticas en términos más amplios, no solo en relación con la ejecución de la política de cohesión; al mismo tiempo, la reducción de la carga administrativa mediante la simplificación puede acelerar y facilitar la recuperación de la financiación de la cohesión.

Reformas y capacidad administrativa

La experiencia demuestra que la capacidad de las administraciones públicas para gestionar la financiación de la UE es una condición previa para el uso eficiente y eficaz de estos recursos. Se ha avanzado mucho, ya sea con la asistencia técnica de los programas de cohesión, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otras iniciativas de la Comisión, o con programas específicos para reforzar y modernizar las administraciones que gestionan los fondos.

Actualmente, se están aplicando o ultimando hojas de ruta con planes de acción específicos para mejorar la capacidad administrativa de todo el ecosistema de la política de cohesión en quince Estados miembros y, en particular, en aquellas administraciones que habían experimentado dificultades relacionadas con su capacidad para utilizar la financiación de la UE con el paso del tiempo. Las hojas de ruta para el refuerzo de la capacidad administrativa son documentos estratégicos que incluyen un análisis de las necesidades y los desafíos, acciones sobre cómo abordarlos y agentes responsables, y tienen como objetivo lograr un enfoque más estratégico del uso de los recursos para la asistencia técnica y el desarrollo de capacidades. La revisión intermedia es una oportunidad para examinar los avances en la aplicación de estas estrategias, adoptar un compromiso claro para acelerarla y establecer

medidas de acompañamiento adecuadas a través de la asistencia técnica, en particular a través del instrumento de apoyo técnico.

Con el fin de ayudar a las administraciones públicas a mejorar sus capacidades y su eficacia, **en la propuesta de la Comisión se aclara que los costes relacionados con las acciones preparatorias de reformas serán subvencionables, incluidas las reformas independientes** (es decir, no acompañadas de inversiones).

Acelerar la inversión mediante la simplificación y la flexibilidad

Al mismo tiempo, la Comisión es consciente de que, para ofrecer una ayuda más ágil y más ajustada, son necesarios esfuerzos adicionales para simplificar la arquitectura normativa.

La simplificación y la reducción de la carga administrativa para los beneficiarios y, sobre todo, para los operadores económicos, como las pymes, son prioridades clave de la Comisión. Como se prevé en la Brújula para la Competitividad, la Comisión realizará un esfuerzo de simplificación sin precedentes, en particular en el marco de la política de cohesión.

Junto con la presente Comunicación, **la Comisión presenta** a través de la propuesta legislativa **una serie de medidas de simplificación y flexibilidad** en los siguientes ámbitos:

- **Garantizar que la reasignación de recursos a las prioridades de la UE pueda realizarse sin contratiempos**, facilitando las normas actuales que exigen que una parte significativa de las asignaciones se vincule a ámbitos prioritarios específicos. La Comisión propone introducir una **mayor flexibilidad en los requisitos de concentración temática en lo que respecta a las asignaciones a las nuevas prioridades**¹⁸ y al cálculo de las contribuciones climáticas en el FEDER y el Fondo de Cohesión (respetando al mismo tiempo los requisitos generales).
- A fin de garantizar que el marco para completar las inversiones recientemente introducidas y para la solicitud y el reembolso de los pagos sea adecuado para su finalidad y no actúe como elemento disuasorio para una mejor orientación y modernización de la política, **la Comisión propone proporcionar una prefinanciación única del 5 % a todos los programas que reasignen al menos el 15 % de sus asignaciones del programa en el marco de la revisión intermedia a inversiones relacionadas con la STEP, defensa, vivienda asequible, resiliencia hídrica y transición energética, así como prorrogar por un año la fecha límite de subvencionabilidad de la política de cohesión para estos programas**¹⁹.
- Para facilitar la implementación del **Fondo de Transición Justa**, **se suprimen las restricciones relacionadas con la modificación y el funcionamiento de sus programas**:

¹⁸ A la luz de las importantes necesidades de inversión para alcanzar los objetivos de descarbonización y competitividad, los Estados miembros deben seguir invirtiendo en proyectos que contribuyan directamente a la transición climática y energética, en consonancia con los requisitos establecidos en el artículo 6 del Reglamento (UE) 2021/1060, que seguirán aplicándose para mantener el nivel de inversiones relacionadas con el clima.

¹⁹ En el caso de las regiones fronterizas orientales, los incentivos indicados en la sección específica de la presente Comunicación siguen aplicándose, y no son acumulativos a los incentivos indicados en el presente apartado.

- el **mecanismo del Sello de Excelencia** se aplicará al FTJ, lo que permitirá un **procedimiento de selección simplificado** para los proyectos seleccionados en el marco de otros instrumentos de la UE que no dispongan de financiación suficiente;
- la **Comisión se ajusta a las posibilidades de los proyectos apoyados en el marco del Fondo de Innovación**, permitiendo inversiones relacionadas con la producción, la transformación, el transporte, la distribución, el almacenamiento o la combustión de combustibles fósiles, **siempre que a estos proyectos se les haya atribuido el «sello de soberanía»** en el marco del Fondo de Innovación;
- la **modificación de los objetivos de los indicadores** en los planes de transición justa será viable a lo largo de todo el período de ejecución, al tiempo que se mantiene el compromiso con la neutralidad climática y la eliminación gradual de los combustibles fósiles.

Además de las medidas de simplificación legislativa mencionadas, **la Comisión insta a los Estados miembros y a las regiones**, cuando realicen reprogramaciones en el marco de la revisión intermedia, a:

- **facilitar el uso de mecanismos basados en el rendimiento**, como las normas sobre las opciones de costes simplificados (OCS) y la financiación no vinculada a los costes;
- **determinar, a más tardar en junio de 2025, los proyectos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que estén en riesgo de no completarse a más tardar en agosto de 2026, y que puedan considerarse para su financiación con cargo al FEDER/Fondo de Cohesión.** Por lo tanto, las posibles modificaciones de los programas del FEDER, el Fondo de Cohesión y el FTJ en el marco de la revisión intermedia, que se presentarán tan pronto como los colegisladores adopten la propuesta legislativa que acompaña a la presente Comunicación, podrían tener en cuenta estos proyectos. En el caso de los proyectos que vayan a financiarse con cargo al FEDER, el Fondo de Cohesión o el FTJ, los Estados miembros deben solicitar una modificación relacionada de sus planes de recuperación y resiliencia e incluir disposiciones que garanticen que dichos proyectos no sean objeto de doble financiación.

Al aplicar las nuevas posibilidades propuestas en la sección 2 de la presente Comunicación en favor de las empresas, los Estados miembros deben garantizar el cumplimiento de las normas aplicables de la Unión en materia de ayudas estatales y velar por que la financiación sea necesaria para abordar las necesidades detectadas y se limite al mínimo necesario. En este contexto, la Comisión ha puesto en marcha una consulta pública sobre el ámbito de aplicación del Marco de ayudas estatales del Pacto por una Industria Limpia, que ampliaría las posibilidades de ayudar a las pymes y a las empresas en zonas asistidas, y también permitiría la ayuda a grandes empresas, en determinadas condiciones, en zonas para las que no existe un régimen de ayuda.

4. Conclusiones

En el próximo MFP, el *statu quo* no es una opción. El próximo presupuesto a largo plazo tendrá que abordar las complejidades, debilidades y rigideces que existen actualmente y maximizar la repercusión de cada euro que se gasta, centrándose en las prioridades y objetivos de la UE en los que su acción es más necesaria.

Sin embargo, dicho MFP no empezará a dar resultados hasta 2028 y la Unión no puede esperar. Debe actuar ahora y sacar el mejor y el máximo partido del actual ciclo de financiación. Dado que la política de cohesión es la principal rama de inversión de la Unión, es **fundamental aprovechar la oportunidad de la revisión intermedia para modernizar la política**, de modo que aborde tanto las prioridades existentes como las nuevas prioridades, y acelerar su aplicación para que tenga un mayor impacto lo antes posible.

La presente Comunicación invita a los Estados miembros a adaptar sus programas existentes para maximizar la contribución de las inversiones de la política de cohesión a las prioridades estratégicas de la Unión.

La mayor parte de la inversión que apoya la política de cohesión sigue ajustándose a las nuevas prioridades de la UE, ya sea la necesidad de colmar la brecha en materia de innovación y reforzar la competitividad, mejorar el apoyo a la descarbonización y a una economía circular o financiar infraestructuras clave y tecnologías de cero emisiones netas. **Pero puede hacerse más, como se explica en la presente Comunicación.**

En los ámbitos de la competitividad y la innovación, la doble transición ecológica y digital, la seguridad y la autonomía estratégica, en particular la defensa, o en la prestación de políticas mejor adaptadas, en especial servicios públicos esenciales para los lugares más remotos, la política puede ser más selectiva y específica, con más valor añadido europeo.

También es **fundamental seguir mejorando los principios de cohesión para lograr un mayor impacto y más eficacia, mediante normas sencillas y flexibles, siguiendo un enfoque de base local y políticas adaptadas.** En este empeño, es fundamental aplicar el **principio de asociación** con las autoridades nacionales, regionales y locales, en el que las regiones y ciudades tienen un papel importante que desempeñar.

La Comunicación va acompañada de una propuesta legislativa que permitiría modernizar ya la política de cohesión, para los programas actuales. Para lograr el mayor impacto en la eficacia y la pertinencia de la política de cohesión a la luz de las actuales circunstancias geopolíticas, **es necesario que los legisladores adopten las propuestas legislativas lo antes posible.**

La Comisión invita a los Estados miembros, las regiones, las autoridades de gestión, así como al Parlamento Europeo y al Comité Europeo de las Regiones a participar de forma constructiva en este debate y a los Estados miembros y al Parlamento Europeo a acelerar el trabajo legislativo para garantizar que el principio de cohesión y la política de cohesión sigan ocupando un lugar central en el proyecto europeo.

La Comisión estudiará la posibilidad de presentar, a más tardar en el verano, **directrices sobre el alcance de la simplificación de la presentación de informes a la Comisión y sobre la interpretación de las disposiciones existentes** para reducir la incertidumbre que puede estar disuadiendo las inversiones apoyadas por los fondos de cohesión.

Se insta a los Estados miembros y a las regiones a que presenten sus modificaciones de los programas en un plazo de dos meses a partir de la entrada en vigor de la legislación revisada. La Comisión está dispuesta a apoyar a las autoridades nacionales y regionales en la preparación de las modificaciones de los programas. Asimismo, evaluará las modificaciones propuestas y colaborará estrechamente con las autoridades para garantizar que los programas revisados se adopten en un plazo de dos meses a partir de la presentación de las

modificaciones por parte de las autoridades nacionales o regionales. **El objetivo es concluir el proceso de reprogramación en el marco de la revisión intermedia lo antes posible y a más tardar a finales de 2025**, de modo que los Estados miembros, las regiones y las autoridades locales puedan empezar a ejecutar los programas ajustados a partir de 2026 y a lo largo de la segunda mitad del actual ciclo del marco financiero plurianual²⁰.

Además, **la Comisión anima a los Estados miembros a introducir un seguimiento conjunto de las inversiones clave** apoyadas por fondos de cohesión a escala nacional y regional, y en estrecha coordinación con la Comisión. Este se centraría en ámbitos de interés importantes, a fin de dirigir mejor y acelerar la aplicación y garantizar su pronta ejecución. Este proceso debería seguir siendo ágil e ir acompañado de una simplificación de la transmisión de datos y la presentación de informes por parte de los Estados miembros a la Comisión, a través de una mayor interconexión de los sistemas de presentación de información financiera nacionales y de la UE.

La Comisión también convocará, a más tardar en julio de 2025, un **diálogo sobre la aplicación**²¹ con las partes interesadas dedicado específicamente a la política de cohesión. Este diálogo, un nuevo instrumento, ayudará a evaluar los avances en la aplicación de la política de cohesión haciendo balance de los logros, identificando las mejores prácticas y reconociendo los obstáculos en las normas existentes y en su aplicación. Además, el diálogo buscará recomendaciones específicas para mejorar y simplificar los procesos de aplicación, garantizando una mayor armonización con los objetivos de la UE.

Como se indica en «La ruta hacia el próximo marco financiero plurianual»²², el diseño del próximo presupuesto a largo plazo de la UE requiere un análisis compartido de los retos subyacentes y una estrecha cooperación, con vistas a la preparación de la propuesta de la Comisión. Un presupuesto de la UE sólido y eficaz es de interés común. Por lo tanto, la propuesta para el próximo marco financiero se basará en una amplia consulta, con aportaciones a nivel político, institucional y de las partes interesadas, junto con la participación activa de los ciudadanos y la consideración de la posible adhesión a la UE.

Un diálogo continuo y estructurado con los representantes de los Estados miembros, a distintos niveles y en toda Europa, será crucial para determinar «qué financiar en nuestro futuro conjunto y «cómo» hacerlo. En este contexto, la Comisión establecerá contactos a distintos niveles en un proceso inclusivo como parte de su preparación para el próximo marco financiero plurianual.

El próximo marco financiero plurianual debe sentar las bases para una Unión más fuerte y orientada al futuro.

²⁰ La autoridad de gestión puede presentar una solicitud para la totalidad de la prefinanciación adicional derivada de la aplicación de la nueva legislación tan pronto como la Comisión adopte un programa modificado que reasigne importes a nuevas prioridades. El importe de la prefinanciación solicitada en 2025 se imputará a los objetivos N+3 para 2025.

²¹ Definido en la Comunicación «Una Europa más sencilla y rápida: Comunicación sobre la aplicación y la simplificación» [COM(2025) 47 final]: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52025DC0047>.

²² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «La ruta hacia el próximo marco financiero plurianual» [COM(2025) 46 final, de 11 de febrero de 2025].