Análisis
04

ES

El futuro de la política de cohesión de la UE: extraer lecciones del pasado

TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

2025

Índice

	Apartados
Mensajes esenciales	01-24
¿Por qué es importante este ámbito?	01-07
Observaciones generales y oportunidades para el futuro	08-24
Factores que inciden en la aplicación de la política de cohesión	25-104
Fijación de objetivos	26-37
Los objetivos de la política de cohesión se han ampliado con el tiempo	26-29
Mayor atención a la competitividad	30-33
Responder a las necesidades regionales y locales	34-37
Flexibilidad en el gasto de la política de cohesión	38-49
La planificación a largo plazo brinda previsibilidad, pero puede representar un obstáculo para la flexibilidad	39-43
La reprogramación se ha hecho más frecuente	44-46
Con frecuencia, la política de cohesión se ha adaptado para dotarla de cierta flexibilidad en caso de crisis	47-49
Simplificación del marco regulador	50-53
Absorción de los fondos	54-62
La adopción tardía del marco reglamentario y de los programas afecta al uso de la financiación de la política de cohesión	56-58
La coexistencia del MRR y de los fondos de cohesión implica riesgos de absorción adicionales	59-62
Incrementar la orientación al rendimiento	63-92
Incentivos insuficientes para prestar mayor atención al rendimiento en la política de cohesión	65-79
Debido a las carencias en el seguimiento y en la evaluación, la información sobre los resultados es insuficiente	80-89
Dificultades para promover la orientación al rendimiento a través del modelo del MRR	90-92

Regularidad del gasto de cohesión 93-104

El marco de garantía sigue sin ser plenamente eficaz 96-101

Tanto el marco de garantía del gasto de cohesión como el de cumplimiento del MRR presentan insuficiencias 102-104

Anexos

Anexo I – Porcentaje de la inversión pública correspondiente a la política de cohesión por Estado miembro (2014-2020)

Anexo II – El impacto de la política de cohesión en la reducción de las disparidades

Abreviaturas

Glosario

Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo

Mensajes esenciales

¿Por qué es importante este ámbito?

01 La política de cohesión se establece en los artículos 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Su objetivo es promover el desarrollo equilibrado de la UE a través de medidas encaminadas a reforzar la cohesión económica, social y territorial, y a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones. Se centra en superar las debilidades estructurales y reforzar la resiliencia a largo plazo. La política pone un mayor acento en las regiones menos desarrolladas, las zonas rurales, las regiones en proceso de transición industrial o en riesgo de estancamiento económico, así como diversas zonas afectadas por problemas naturales o demográficos.

02 La gestión de la política de cohesión es compartida entre la Comisión y más de 400 autoridades nacionales y regionales de los Estados miembros. Su diseño y aplicación implican la asociación entre partes interesadas de los ámbitos nacional, regional y local.

03 Entre 1989 y 2023, la UE invirtió 1,04 billones de euros a través de su política de cohesión, mientras que, para el período de programación 2021-2027, se han asignado 392 000 millones de euros adicionales. Se trata de la mayor política de desarrollo regional de este tipo del mundo y representa alrededor de un tercio del presupuesto de la UE. A menudo se describe como una de las piedras angulares de la integración europea.

04 La UE agrupa sus regiones en tres categorías, en función de su PIB:

— regiones menos desarrolladas, con un PIB per cápita inferior al 75 % de la media de la UE;

— regiones en transición, con un PIB per cápita comprendido entre el 75 y el 100 % de la media de la UE;

— regiones más desarrolladas, cuyo PIB per cápita es superior a la media de la UE[1].

[1] Artículo 108 del Reglamento (UE) 2021/1060.

05 La política de cohesión se pone en práctica a través de los siguientes fondos, que cofinancian numerosos programas y proyectos en los Estados miembros:

— el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que apoya el desarrollo social y económico de las regiones;

— el Fondo de Cohesión (FC), que financia inversiones en medio ambiente y transporte en los Estados miembros menos prósperos;

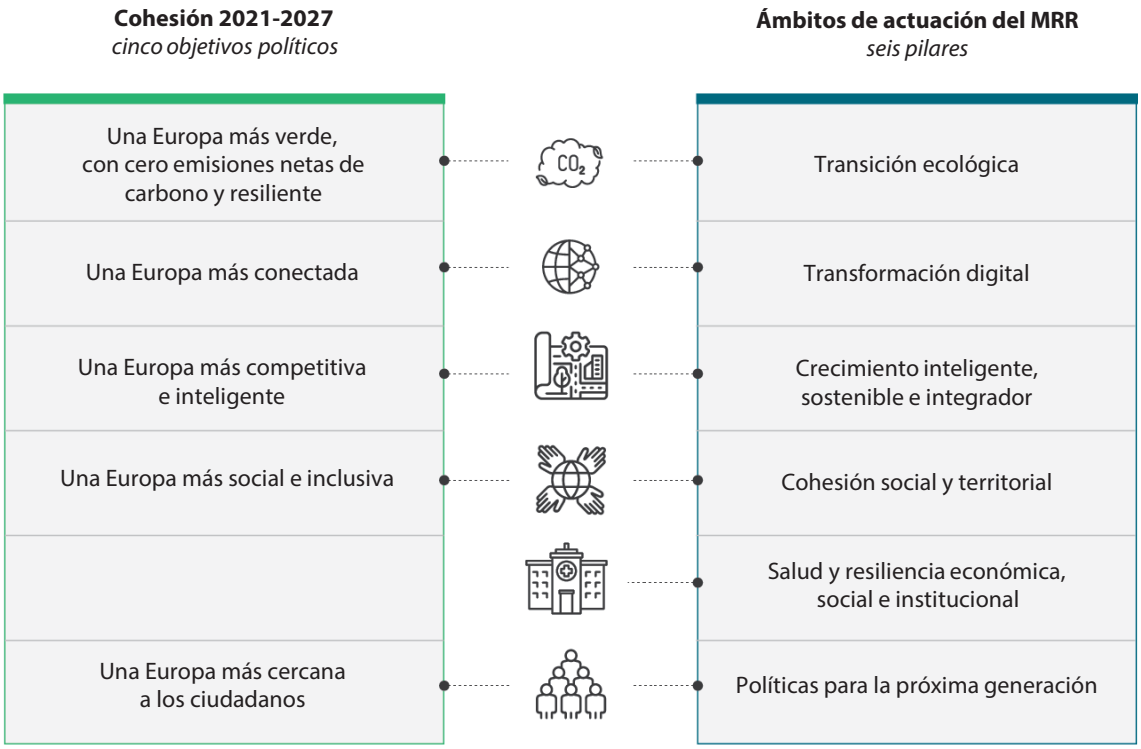
— el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), que favorece el empleo y la creación de una sociedad justa y socialmente inclusiva en los Estados miembros;

— el Fondo de Transición Justa (FTJ), un nuevo instrumento para el período 2021-2027 que presta apoyo a las regiones más afectadas por la transición a la neutralidad climática.

06 Durante el período de programación 2014-2020, la política de cohesión aportó un 14 % de media de la inversión pública total de la UE en su conjunto, aunque con variaciones considerables entre los Estados miembros (*anexo I*).

07 El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) se creó como un instrumento temporal ejecutado por la Comisión en régimen de gestión directa y funcionará simultáneamente con los fondos de la política de cohesión de la UE hasta su finalización al final de 2026. En muchas circunstancias, los Estados miembros pueden optar por financiar inversiones utilizando el MRR o los fondos de la política de cohesión, o a través de una combinación de ambos. La *ilustración 1* muestra que las prioridades de gasto del MRR y de los fondos de la política de cohesión son similares, aunque se describen de manera diferente. El hecho de que ambos instrumentos financien el mismo tipo de inversiones hace inevitable la comparación entre ellos.

Ilustración 1 – Objetivos de cohesión y pilares del MRR



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los Reglamentos (UE) 2021/1060 y 2021/241.

Observaciones generales y oportunidades para el futuro

08 No se trata de un informe de auditoría, sino de un análisis basado en nuestro trabajo previo en los ámbitos de la política de cohesión y del MRR y en otra información públicamente disponible. El objetivo de este análisis es proporcionar información que contribuya al debate sobre la orientación de la política de cohesión después de 2027. En él se reúnen nuestras auditorías, análisis y dictámenes publicados entre 2018 y mayo de 2025 sobre diferentes aspectos del diseño y la aplicación de la política de cohesión y, en su caso, los compara con nuestras principales conclusiones sobre el MRR.

Fijación de objetivos

09 El TFUE (artículo 174) define la política de cohesión como un instrumento para reforzar la cohesión económica, social y territorial y reducir las disparidades regionales. Su enfoque ha evolucionado y ampliado con el tiempo. Ahora la política abarca un conjunto mayor de prioridades y objetivos de la UE, y está sujeta a una serie de principios transversales. Esta tendencia, que se mantiene en las propuestas de la Comisión en el marco de la revisión intermedia de 2025, implica el riesgo de aumentar la fragmentación y la complejidad de los programas de la política de cohesión y desviarse de la misión primordial de esta, a saber, reducir las disparidades regionales (apartados *26* a *29*).

10 La competitividad se ha convertido en una prioridad importante de la UE. La política de cohesión 2021-2027 ya se centra en la inversión en ámbitos clave de importancia para la competitividad, como la innovación, la descarbonización y las capacidades. Las regiones menos desarrolladas dependen en mayor medida de este apoyo, ya que, hasta la fecha, las regiones más desarrolladas son las que han tenido más éxito en las convocatorias altamente competitivas para acceder a fondos en régimen de gestión directa (como Horizonte Europa). Además, existen limitaciones a la hora de utilizar la financiación de la política de cohesión para las grandes empresas (apartados *30* a *33*).

11 Uno de los objetivos de la política de cohesión es atender a las diversas necesidades de desarrollo regionales y locales. El principio de asociación para la preparación, ejecución y evaluación de los programas tiene por objeto garantizar que las autoridades, la sociedad civil y otras partes interesadas participen de manera significativa a través de un enfoque de gobernanza ascendente y multinivel. Sin embargo, a pesar de ello, constatamos que los objetivos de los programas no siempre reflejan necesidades específicas. También subrayamos la importancia de utilizar criterios transparentes, objetivos y sensibles a las necesidades para determinar los mejores proyectos. Por otro lado, constatamos que el potencial de la cooperación territorial europea no se ha aprovechado plenamente (apartados *34* a *37*).

Recuadro 1

Oportunidades para el futuro establecimiento de objetivos en la política de cohesión

Al fijar los objetivos de la política de cohesión en el futuro, surge la oportunidad de:

1) diseñar objetivos arraigados en las necesidades y estrategias de desarrollo de cada región con arreglo al principio de asociación;

2) limitar la fragmentación y la complejidad de los fondos de la política de cohesión e impedir la multiplicación de objetivos políticos y principios transversales;

3) favorecer las sinergias entre cohesión y los programas en régimen de gestión directa mediante la armonización de las disposiciones reglamentarias, como los requisitos aplicables a la contratación pública y las normas sobre ayudas estatales.

Flexibilidad en el gasto de la política de cohesión

12 El marco de la política de cohesión está diseñado para proporcionar a los Estados miembros y a sus regiones previsibilidad y una orientación estratégica a largo plazo. Al mismo tiempo, las normas de la política de cohesión limitan la flexibilidad de los Estados miembros para reasignar fondos durante el período de programación a fin de responder a la evolución de sus necesidades (apartados *38* a *43*).

13 La reprogramación de los fondos de la política de cohesión es el principal mecanismo de que disponen las autoridades de gestión para adaptar los programas a las necesidades nuevas o actualizadas durante la ejecución. La reprogramación debe basarse en una justificación motivada. Las normas han permitido aumentar las posibilidades de reprogramación en cada período sucesivo, aunque el proceso supone una importante carga de trabajo administrativo (apartados *44* a *46*).

14 Más allá de las disposiciones de flexibilidad que incorpora, el marco regulador de la política de cohesión se ha modificado a menudo para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a crisis concretas. Su idoneidad para responder rápidamente a las crisis reside en su adaptabilidad y en el considerable volumen de recursos que puede movilizar. Las normas de 2021-2027 permiten una mayor flexibilidad en tiempos de crisis, gracias a lo cual la Comisión puede adoptar medidas de respuesta temporales con mayor rapidez. No obstante, existe el riesgo de que recurrir a la política de cohesión para responder a crisis a corto plazo socave su principal enfoque estratégico, que consiste en reforzar la cohesión y reducir las disparidades entre las regiones de la UE (apartados *47* a *49*).

Recuadro 2

Oportunidades de flexibilidad en la programación de los fondos de la política de cohesión

De cara a la futura programación, existe la oportunidad de:

1) garantizar que el enfoque estratégico a largo plazo en el refuerzo de la cohesión económica y social y la reducción de las disparidades no quede desvirtuado por medidas que respondan principalmente a necesidades a corto plazo;

2) velar por que las normas, como la concentración temática, permitan una flexibilidad suficiente para que las regiones se aseguren de que sus inversiones responden a sus necesidades, contribuyendo al mismo tiempo a las prioridades de la UE;

3) adoptar un enfoque más flexible, por ejemplo, al no programar todos los fondos en los primeros años del período, manteniendo a la vez un equilibrio entre las necesidades de planificación estratégica a largo plazo y la adaptación a las necesidades que vayan surgiendo;

4) racionalizar los procedimientos de reprogramación y los procesos de aprobación de la Comisión con el fin de limitar la carga de trabajo administrativo al mínimo necesario.

Simplificación del marco regulador

15 Desde el período de programación 2000-2006, la simplificación ha sido un objetivo recurrente de la Comisión para los fondos de la política de cohesión. Las normas que rigen la aplicación de la política de cohesión de la UE son importantes para garantizar que los fondos se gasten con la finalidad de alcanzar los objetivos de la política y haciendo un uso óptimo de los recursos. Sin embargo, estas normas se consideran frecuentemente excesivamente complejas. Consisten en normas específicas de la política de cohesión de la UE, en particular las referentes a la subvencionabilidad; otras normas transversales y del mercado interior de la UE, como las relativas a la contratación pública y las ayudas estatales, y normas nacionales (y en ocasiones incluso regionales) que abarcan aspectos importantes para los responsables políticos y los reguladores sobre el terreno. Esta situación genera costes administrativos tanto para los beneficiarios como para los administradores de programas, e incrementa el riesgo de error. Para que la simplificación merezca la pena, ha de tener en cuenta todas las normas pertinentes de la UE, nacionales y regionales. Como hemos señalado reiteradamente, la simplificación no debe ir en detrimento de la rendición de cuentas y el rendimiento (apartados *50* a *52*).

16 Las normas que regulan el reembolso de los gastos en que incurren los beneficiarios exigen abundante documentación y mecanismos de control. Las opciones de costes simplificados son más sencillas y menos proclives a errores involuntarios. Con todo, a pesar de que se han realizado algunos avances, su utilización por parte de las autoridades de gestión sigue siendo limitada, en particular en el caso del FEDER (apartado *53*).

Recuadro 3

Oportunidades de mayor simplificación en la política de cohesión

En futuras iniciativas de simplificación, se plantea la oportunidad de:

1) racionalizar el marco jurídico sin socavar la consecución de los objetivos de cohesión, como mediante la reconsideración de las normas específicas de la política de cohesión de la UE, las normas transversales de la UE aplicables a la política y las normas adicionales impuestas por los Estados miembros y las regiones;

2) garantizar que la simplificación no se lleve a cabo a expensas de la rendición de cuentas y el rendimiento;

3) impulsar el uso de opciones de costes simplificados en general y de opciones de costes simplificados disponibles en particular.

Absorción de fondos

17 Se entiende por absorción la capacidad de las Administraciones nacionales y regionales para gastar los recursos financieros que se les han asignado. Distintos factores afectan a la capacidad de absorción en todos los Estados miembros y dentro de ellos. Entre dichos factores cabe citar los retrasos en la adopción de los marcos reglamentarios y la aprobación de los programas, así como la capacidad administrativa insuficiente de las autoridades de gestión para seleccionar y ejecutar proyectos (apartados *54* a *55*).

18 Para utilizar eficazmente los fondos de cohesión, es fundamental que las autoridades de gestión eviten gastar cuantías significativas de los fondos en la última parte del período de programación, ya que esto puede limitar la atención que prestan al valor añadido potencial y a la calidad de los proyectos que seleccionan. Los problemas de absorción detectados previamente en la política de cohesión se han exacerbado en el período de programación 2021-2027 debido al retraso significativo registrado en el marco regulador, a la competencia con el MRR y a la consiguiente presión sobre la capacidad administrativa. Observamos que la mayor prefinanciación en virtud del MRR facilitó inicialmente el desembolso de los fondos disponibles en este instrumento (apartados *56* a *62*).

Recuadro 4

Oportunidades para acelerar la absorción de los fondos

Para mejorar la velocidad de absorción de fondos en la política de cohesión, existe la oportunidad de:

1) adoptar el marco legislativo con suficiente antelación para que los programas empiecen a ejecutarse puntualmente;

2) establecer un ejercicio de programación más rápido;

3) proporcionar a los Estados miembros niveles de prefinanciación adecuados para facilitar la ejecución oportuna de los proyectos.

Mayor orientación al rendimiento

19 La Comisión se ha propuesto que el gasto de cohesión se oriente más al rendimiento en los últimos períodos de programación; para ello ha fomentado que los Estados miembros y las regiones se centren en lograr resultados durante toda la ejecución de los programas. Con este fin, introdujo varios mecanismos nuevos que, sin embargo, en general, no se han traducido en diferencias notables en las modalidades de asignación y desembolso de la financiación de la UE (apartados *63* a *66*).

20 Nuestras conclusiones indican que las condicionalidades ofrecen escasos incentivos para que el gasto de cohesión sea eficaz. En determinados ámbitos, la política de cohesión ya puede proporcionar apoyo financiero para la aplicación de reformas, y la Comisión ha propuesto recientemente ampliar este apoyo. Si bien el MRR se concibió para apoyar las reformas en los Estados miembros, hasta ahora los resultados en cuanto a resolución de retos estructurales y contribución a los objetivos de la UE han sido limitados. Una manera de incentivar la orientación al rendimiento es a través del modelo de financiación no vinculada a los costes. No obstante, el uso generalizado de este modelo en el MRR no lo convierte en un instrumento basado en el rendimiento. La utilización de este modelo en la política de cohesión ha aumentado en el período 2021-2027 con respecto a 2014-2020, pero sigue siendo limitada (apartados *67* a *79* y *90* a *92*).

21 El seguimiento y la evaluación son fundamentales para determinar la contribución del gasto de cohesión a la consecución de los objetivos de esta política. Aunque el sistema de seguimiento es amplio, nuestros informes muestran que no proporciona información suficiente sobre los logros de la política de cohesión en el ámbito de la UE, en particular respecto de los resultados. Hemos llegado a conclusiones similares en relación con el MRR, en el que la mayoría de los indicadores comunes solo miden la realización. La falta de datos fiables, junto con la falta de resultados de la evaluación oportunos que sirvan de base para la elaboración del marco jurídico posterior a 2027, limita significativamente el papel de la evaluación como apoyo para la elaboración de políticas basadas en datos contrastados (apartados *80* a *89* y *90* a *92*).

Recuadro 5

Oportunidades de orientación al rendimiento

Para los futuros fondos de la política de cohesión, existe la oportunidad de:

1) financiar únicamente reformas que mejoren directamente la eficiencia y la eficacia de las inversiones sufragadas por la UE;

2) garantizar que las reformas y las inversiones se definan al mismo nivel (nacional o regional), de modo que los pagos a las regiones no dependan de que la aplicación de las reformas nacionales sea satisfactoria;

3) tener en cuenta el contexto de cada región al exigirles que acometan reformas y concentren las inversiones en su potencial económico específico sin explotar como forma de lograr el crecimiento;

4) reforzar la elaboración de políticas basadas en datos contrastados asegurándose de la disponibilidad de datos de seguimiento útiles y fiables, así como unos resultados de evaluación oportunos y de alta calidad.

Si en la política de cohesión se utilizan modelos de financiación basados en el rendimiento, existe la oportunidad de:

5) vincular claramente la financiación a los resultados; si esto no fuera posible, no debería aplicarse un sistema de este tipo;

6) velar por que la orientación al rendimiento no consista simplemente en especificar las condiciones de pago, como hitos y objetivos, y que incluya todos los elementos necesarios para evaluar la eficacia y la eficiencia;

7) definir las condiciones de pago de manera armonizada y aplicarlas con coherencia a todos los Estados miembros para garantizar la igualdad de trato;

8) acotar claramente el alcance y los objetivos de estos instrumentos para maximizar el impacto de la financiación de la UE y evitar solapamientos entre los distintos programas;

9) facilitar información oportuna y transparente sobre la contribución de la financiación a la consecución de los objetivos del instrumento y sobre la manera en que se ha producido esa contribución.

Regularidad del gasto de cohesión

22 Tradicionalmente, los pagos de cohesión reembolsan principalmente los costes de los proyectos declarados por los beneficiarios, que deben cumplir una serie de complejas normas y procesos nacionales y de la UE. Esta situación implica un alto riesgo inherente de que no se cumplan las normas, con la consiguiente posibilidad de errores. Durante años, en nuestras auditorías hemos señalado que el gasto de cohesión sigue siendo el ámbito presupuestario de la UE con el mayor porcentaje de errores de cumplimiento, sistemáticamente por encima del umbral de materialidad. Esto significa que el marco de garantía vigente aún no es plenamente eficaz (apartados *93* a *97*).

23 Las autoridades de los Estados miembros informan a la Comisión de los pagos que han efectuado a los beneficiarios que, a su juicio, reúnen los requisitos para recibir financiación de la UE y ofrecen garantías de que son regulares. En el marco de garantía de la política de cohesión, la Comisión debe tener garantías de que los sistemas de gestión y control funcionan eficazmente. Sin embargo, para ello, la Comisión depende en gran medida del funcionamiento eficaz de los sistemas de las autoridades de los Estados miembros que participan en la verificación y auditoría de los fondos de la política de cohesión (apartados *98* a *101*).

24 A diferencia del procedimiento empleado en el gasto de cohesión, en el marco del MRR, el cumplimiento de las normas nacionales y de la UE no es una condición para el pago. Informamos de que el marco de cumplimiento del MRR y las normas para la protección de los intereses financieros de la UE no son suficientemente sólidos y de que es fundamental que los futuros instrumentos se diseñen y apliquen de un modo que no vaya en detrimento de la rendición de cuentas y la transparencia. Aunque los dos modelos de ejecución difieren, hemos constatado que los marcos de garantía/cumplimiento que los sustentan a ambos, entre los que se cuentan los sistemas de control de los Estados miembros, no son suficientemente eficaces. Además, la Comisión no puede hacer correcciones por infracciones individuales de las normas de contratación pública del MRR, excepto en caso de irregularidades graves como el fraude, la corrupción o los conflictos de intereses (apartados *102* a *104*).

Recuadro 6

Oportunidades para mejorar la regularidad del gasto de cohesión

Para garantizar la legalidad y regularidad, existe la oportunidad de:

1) establecer mecanismos adecuados de rendición de cuentas;

2) reforzar los sistemas de control para garantizar el cumplimiento de las normas nacionales y de la UE;

3) velar por la existencia de mecanismos eficaces para recuperar los fondos utilizados indebidamente.

Factores que inciden en la aplicación de la política de cohesión

25 La Comisión tiene la responsabilidad general de la ejecución del presupuesto de la UE. En el caso de los fondos de la política de cohesión, esta responsabilidad es compartida con los Estados miembros. Las autoridades nacionales y regionales deciden cómo gastar los fondos de conformidad con las prioridades y objetivos de la UE. Las autoridades de gestión seleccionan los proyectos que recibirán financiación, efectúan los pagos a los beneficiarios, y gestionan y supervisan la ejecución. En esta sección, a partir de los resultados de nuestro trabajo de auditoría y de análisis identificamos oportunidades para mejorar la aplicación de la política de cohesión.

Fijación de objetivos

Los objetivos de la política de cohesión se han ampliado con el tiempo

26 De conformidad con el artículo 174 del TFUE, la política de cohesión se creó originalmente con el objetivo de reducir las disparidades regionales. Su enfoque ha evolucionado y se ha ampliado con el tiempo para abarcar un número cada vez mayor de prioridades de la UE[2]. Contribuye a la consecución de un amplio abanico de objetivos de la UE, incluidas las transiciones ecológica y digital, y engloba ámbitos de actuación como la investigación y la innovación, el empleo, la educación y las capacidades, la cooperación transfronteriza, el transporte sostenible y la inclusión social. En el *anexo II* se presenta una síntesis de las constataciones de distintos informes sobre el impacto de la política de cohesión en la reducción de las disparidades y sus implicaciones para abordar las desigualdades sociales y económicas en toda la UE.

[2] The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities – Cost of non-Europe, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, 2024, p. 8.

27 Las propuestas reglamentarias de la Comisión, presentadas en el marco de su revisión intermedia de 2025, reflejan que los recursos de cohesión se movilizan cada vez más para atender a nuevas prioridades que surgen en la UE. Las propuestas incluyen incentivos para que las autoridades de gestión reprogramen sus fondos a fin de reflejar el cambio de prioridades en favor de la competitividad, la vivienda asequible, la resiliencia hídrica, la capacidad de producción de defensa y la movilidad militar. En nuestro Dictamen sobre estas propuestas señalamos que, si bien esto puede mejorar la capacidad de respuesta a la evolución de las prioridades, también se corre el riesgo de incrementar la fragmentación de los programas de la política de cohesión y añadir complejidad a su aplicación. Además, utilizar los fondos disponibles para alcanzar objetivos estratégicos más amplios podría debilitar el enfoque de base local, es decir, el principio de adaptar las inversiones a las necesidades y el potencial específicos de cada región, y mermar la eficacia de la política a la hora de reducir las disparidades regionales. Por otro lado, la ausencia de una evaluación del impacto de las propuestas de la Comisión dificulta la valoración de los posibles efectos de los cambios propuestos.

28 Asimismo, la política de cohesión también está sujeta a una serie de principios transversales: «no causar un perjuicio significativo» (a los objetivos medioambientales), la conformidad con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la igualdad de género, la prevención de la discriminación, la promoción del desarrollo sostenible, y el apoyo a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y el Acuerdo de París[3]. Además, los Estados miembros deben tener en cuenta las recomendaciones específicas por país pertinentes del proceso del Semestre Europeo al programar y aplicar la política de cohesión (apartado *67*). Habida cuenta del amplio abanico de objetivos y principios que se espera que aborde la política de cohesión, ya hemos señalado con anterioridad la necesidad de establecer prioridades de la UE claras, con las correspondientes metas[4].

29 La política de cohesión tiene por objeto abordar las necesidades tanto regionales como nacionales, contribuyendo al mismo tiempo a objetivos europeos más amplios. Generar valor añadido europeo implica que las medidas adoptadas en la UE aportan mayores beneficios que las medidas adoptadas en los ámbitos nacionales, regionales o locales. Nuestro Análisis 03/2025 señala que el valor añadido europeo solo puede medirse eficazmente si está claramente definido y se aplica de manera coherente.

---

[3] Considerando 16 y artículo 9 del Reglamento (UE) 2021/1060.

[4] Documento informativo 08/2019, apartados 14 y 128.

Mayor atención a la competitividad

30 La Agenda Estratégica del Consejo para 2024-2029 y las prioridades políticas de la Comisión para el mismo período se centran en mejorar la competitividad de la UE aumentando la productividad con respecto a sus competidores mundiales. Debido a los recientes acontecimientos geopolíticos, la seguridad económica y la competitividad de la UE han cobrado una importancia prioritaria. La financiación de la política de cohesión apoya la competitividad como forma de promover el crecimiento. En particular, contribuye a reducir las disparidades regionales favoreciendo el potencial de crecimiento de las regiones menos desarrolladas.

31 La Comisión gestiona directamente varios fondos de la UE que apoyan la competitividad, como Horizonte Europa. Esto significa que las decisiones de financiación no son adoptadas por las autoridades nacionales o regionales, sino por la UE. Existen diferencias significativas entre regiones y Estados miembros de la UE en sus niveles de participación en estos programas. La participación se basa normalmente en convocatorias de propuestas altamente competitivas, y es más probable que las regiones con un mayor desempeño en materia de innovación consigan acceder a estos fondos[5]. Horizonte Europa abordó la brecha de innovación al orientarse a los Estados miembros de bajo rendimiento, pero su financiación es muy limitada frente a la de cohesión[6]. Por lo tanto, la ayuda de cohesión es importante para aumentar la competitividad en las regiones menos desarrolladas.

32 La Comisión fomenta la mejora de las sinergias entre los programas gestionados directamente y los fondos de la política de cohesión (en régimen de gestión compartida)[7]. Previamente ya hemos informado de que la falta de armonización entre las disposiciones reglamentarias obstaculiza estas sinergias. Por ejemplo, contrariamente a la política de cohesión, los programas gestionados directamente no exigen que las inversiones se ajusten al principio de «no causar un perjuicio significativo» al medio ambiente.

---

[5] Informe Especial 23/2022, apartado 50 e ilustración 8, y Molica, F. y Marques Santos, A, Complementarities between R&I funds across EU regions, Centro Común de Investigación, 2024.

[6] Informe Especial 15/2022, apartado II.

[7] Informe Especial 23/2022, apartados 3 y 4.

33 El apoyo a la competitividad en el marco del FEDER y el FC financia inversiones en pymes. Hemos reconocido la importancia de apoyar a las pymes como pilar fundamental de la economía de la UE[8]. Sin embargo, si bien los Estados miembros pueden utilizar el MRR para prestar apoyo a grandes empresas, la financiación del FEDER y del FC destinada a inversiones productivas en dichas entidades es limitada. El FEDER y el FC únicamente pueden financiar proyectos de investigación e innovación, eficiencia energética y energías renovables, así como inversiones que contribuyan a los objetivos de la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa, cuando se cumplen determinadas condiciones[9].

Responder a las necesidades regionales y locales

34 La política de cohesión está concebida para reforzar la cohesión económica, social y territorial y responder a las diversas necesidades de desarrollo de las regiones de toda la UE. Se asienta en el principio de asociación. La finalidad es garantizar que las autoridades regionales y locales, la sociedad civil y otras partes interesadas participen de manera significativa en la preparación, la ejecución y la evaluación de los programas. El principio de asociación también tiene por objeto garantizar que los programas se basen en un enfoque ascendente y de gobernanza multinivel, con un apoyo adaptado a los retos territoriales y las necesidades locales[10].

---

8 Informe Especial 08/2022, apartado I.

9 Artículo 5, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/1058.

10 Artículo 8 del Reglamento Delegado (UE) n.º 240/2014 de la Comisión.

35 Hemos constatado que las evaluaciones de las necesidades no siempre estaban suficientemente vinculadas a los objetivos del programa. Como consecuencia de ello, los objetivos fijados en los programas no siempre reflejaban las necesidades regionales o nacionales o no estaban claras[11]. Aplicar unas prácticas de programación y selección sólidas basadas en las necesidades habría contribuido a garantizar que la política de cohesión aportase un verdadero valor sobre el terreno. Hemos subrayado la importancia de utilizar criterios transparentes, objetivos y basados en las necesidades para seleccionar los proyectos que mejor colmen las brechas de desarrollo regional y financiar proyectos que de otro modo no se materializarían[12].

36 La política de cohesión también favorece la cooperación entre regiones y países a través de los programas de cooperación territorial europea, conocidos como «Interreg». Estos programas persiguen la eliminación de las barreras fronterizas y abordar los retos comunes determinados conjuntamente por los Estados miembros y las regiones. Tanto en el período 2014-2020 como en el de 2021-2027, Interreg representó menos del 3 % del presupuesto de cohesión, lo que limita el margen para abordar los retos transfronterizos o transnacionales. En el caso de los programas transfronterizos existentes, constatamos que su potencial para desbloquear la capacidad de desarrollo en las regiones fronterizas no se ha aprovechado plenamente[13].

37 La política de cohesión y el MRR comparten objetivos comunes y financian tipos similares de inversiones (*ilustración 1*). Mientras que la política de cohesión funciona a través de múltiples programas, con especial atención a las necesidades territoriales y a las regiones menos desarrolladas, el MRR es un instrumento centralizado que se ejecuta a través de un único plan nacional por Estado miembro. A diferencia de la política de cohesión, el principio de asociación no se aplica al MRR. Los Estados miembros solo están obligados a facilitar a la Comisión una visión general de las consultas que hayan celebrado al preparar sus planes de recuperación y resiliencia del MRR[14].

---

[11] Documento informativo 08/2019, apartados 35 y 36, Informe Especial 19/2018, apartado 99, Informe Especial 05/2017, apartados 165 y 170, e Informe Especial 08/2015, apartado 66.

[12] Documento informativo 08/2019, apartados 31 y 37 a 38, e Informe Especial 21/2018, apartados 15 y 16.

[13] Informe Especial 14/2021, apartados 7 y 93 y 94.

[14] Análisis 01/2023, apartados 37 y 38.

Flexibilidad en el gasto de la política de cohesión

38 La flexibilidad en el gasto de la política de cohesión se refiere a la capacidad de ajustar los programas para responder a la evolución de las condiciones socioeconómicas, los retos imprevistos y nuevas prioridades. En esta sección se describe cómo ha aumentado la flexibilidad con el tiempo, también en respuesta a crisis.

La planificación a largo plazo brinda previsibilidad, pero puede representar un obstáculo para la flexibilidad

39 El marco de la política de cohesión está diseñado para proporcionar previsibilidad y una orientación estratégica a largo plazo. Los fondos se asignan a los Estados miembros sobre la base de negociaciones políticas de alto nivel a escala de la UE[15]. A continuación, los Estados miembros distribuyen sus dotaciones presupuestarias entre los programas nacionales y regionales, teniendo en cuenta las categorías a las que pertenecen sus regiones (apartado *04*). Este enfoque propicia la previsibilidad financiera y permite invertir y prestar apoyo durante períodos prolongados de hasta diez años, pero limita la flexibilidad para adaptar los programas a la evolución de las necesidades o responder a crisis.

40 Además, las normas de liberación exigen que los Estados miembros gasten los fondos anuales que se les asignan en un plazo determinado —normalmente dos o tres años— o corren el riesgo de perderlos[16].

41 Los Estados miembros definen el uso de cada fondo para todo el período a través de acuerdos de asociación y programas, sobre la base de evaluaciones de las necesidades y previa aprobación de la Comisión. Los fondos se destinan a objetivos y ámbitos políticos específicos y las normas de concentración temática se aplican siguiendo un enfoque descendente (*recuadro 7*).

---

[15] Análisis rápido de casos 03/2019, apartado 6.

[16] Artículo 105 del Reglamento (UE) 2021/1060.

Recuadro 7

Normas de concentración temática

Las normas de concentración temática obligan a que una proporción considerable de la financiación de la política de cohesión se asigne a las prioridades de la UE, con umbrales que varían en función de la categoría de región o de retos sociales específicos. Para 2021-2027[17]:

— en el marco del FEDER, las regiones más desarrolladas deben asignar al menos el 85 % de los fondos a competitividad, innovación y transición ecológica, y al menos el 30 % específicamente la transición ecológica. A su vez, las regiones menos desarrolladas deben asignar al menos el 25 % de los fondos a competitividad e innovación y al menos el 30 % a transición ecológica. Además, al menos el 8 % del FEDER nacional debe asignarse a desarrollo urbano sostenible;

— en el marco del FSE+, al menos el 25 % de los fondos debe destinarse a inclusión social, y al menos el 3 %, al apoyo a las personas más desfavorecidas. Cuando los Estados miembros presenten tasas superiores a la media de la UE de pobreza infantil, o de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación, durante el período 2017-2019, deben programar como mínimo el 5 % de los fondos para luchar contra la pobreza infantil, y el 12,5 % para favorecer el empleo juvenil.

42 La concentración temática contribuye a reforzar el vínculo entre las prioridades de la UE y la financiación de la UE[18]. Observamos que en el marco regulador de la política de cohesión se han introducido frecuentes excepciones a las normas de concentración temática para facilitar la reprogramación. Esto puede debilitar la credibilidad y el efecto general de los requisitos de concentración temática[19].

43 Con respecto a los fondos de la política de cohesión, la financiación del MRR imponen menos condiciones de subvencionabilidad y aplican una asignación temática diferente. Esta última se limita a un mínimo del 37 % de la asignación total para apoyar la transición ecológica y al 20 % para apoyar la transición digital[20].

---

[17] Artículo 4 y artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/1058, y artículo 7 del Reglamento (UE) 2021/1057.

[18] Dictamen n.º 06/2018, apartado 17, e Informe Especial n.º 02/2017, apartados 67 a 80.

[19] Dictamen 02/2025, apartado 41, Informe Especial 02/2023, apartado 69, e Informe Especial n.º 02/2017, apartados 69 y 144.

[20] Artículo 18, apartado 4, letras e) y f), del Reglamento (UE) 2021/241.

La reprogramación se ha hecho más frecuente

44 La reprogramación de los fondos de la política de cohesión es el principal mecanismo de que disponen las autoridades de gestión para adaptar los programas durante su ejecución a fin de satisfacer necesidades nuevas o actualizadas. Para introducir modificaciones es necesaria una solicitud motivada, acompañada de una descripción del impacto previsto en la consecución de los objetivos del programa. También es necesario respetar varias limitaciones fundamentales, como la concentración temática, y obtener la aprobación de la Comisión para garantizar la armonización con los objetivos y los requisitos legales de la UE[21]. Con cada nuevo período de programación, incluido el período 2021-2027 (*recuadro 8*), las normas se han ido adaptando para facilitar la reprogramación.

Recuadro 8

Nuevas flexibilidades integradas en el período de programación 2021-2027

— Hasta el 8 % de la asignación destinada a una prioridad determinada puede reasignarse a otra prioridad dentro del mismo fondo, programa y categoría de región sin la aprobación de la Comisión (con un límite máximo del 4 % del presupuesto total del programa).

— El 50 % de las asignaciones de los programas para los dos últimos años se otorgan con carácter definitivo durante la revisión intermedia de 2025, lo que permite realizar ajustes para reflejar la evolución de las condiciones socioeconómicas.

— Las modificaciones de los acuerdos de asociación, sujetas a la aprobación de la Comisión, ya no son necesarias para reflejar las alteraciones de los programas[22].

[21] Artículo 24 del Reglamento (UE) 2021/1060.

[22] Considerando 18 y artículo 18, artículo 24, apartado 5, y artículo 26 del Reglamento (UE) 2021/1060.

45 Las autoridades de gestión han modificado los programas con mayor frecuencia, a veces en repetidas ocasiones, en períodos cortos[23]. En el período 2007-2013, los programas se modificaron por término medio 1,3 veces, cifra que aumentó hasta alcanzar las 8,2 en el período 2014-2020. Se reprogramó más del 15 % del total de los fondos del período 2014-2020. En algunos programas, se reasignó más de la mitad de la financiación. Observamos que el proceso de reprogramación incrementa la carga administrativa de las autoridades de gestión[24].

46 Tanto en la política de cohesión como en el MRR observamos retrasos en la ejecución de las inversiones según lo previsto, en parte debido a circunstancias externas (por ejemplo, inflación, problemas de la cadena de suministro y dificultades jurídicas). Estos retrasos ponen en peligro la utilización eficaz de los fondos[25]. Para hacer frente a los problemas de aplicación del MRR, todos los Estados miembros optaron por revisar sus planes de recuperación y resiliencia, previa evaluación de la Comisión y aprobación del Consejo[26].

Con frecuencia, la política de cohesión se ha adaptado para dotarla de cierta flexibilidad en caso de crisis

47 Más allá de las disposiciones en materia de flexibilidad que ya incorporaba, el marco regulador de la política de cohesión se ha modificado a menudo para ayudar a los Estados miembros a afrontar crisis específicas (*ilustración 2*). El Reglamento sobre Disposiciones Comunes (RDC) se modificó en dieciséis ocasiones durante los períodos de programación 2007-2013 y 2014-2020 para introducir medidas temporales. Por lo general, estas medidas tenían por objeto relajar las normas (por ejemplo, permitir transferencias o ampliar la subvencionabilidad) y aliviar la presión sobre los presupuestos nacionales a través de opciones como un 100 % de financiación de la UE[27]. El objetivo concreto de alrededor del 30 % de las modificaciones introducidas en los programas del FEDER y del FC durante el período de programación 2014-2020 era activar las disposiciones de respuesta a crisis recién introducidas en el RDC.

---

[23] Informe Especial 24/2021, apartados 53 a 57 y 120, e Informe Especial n.º 17/2018, apartados 46 y 47.

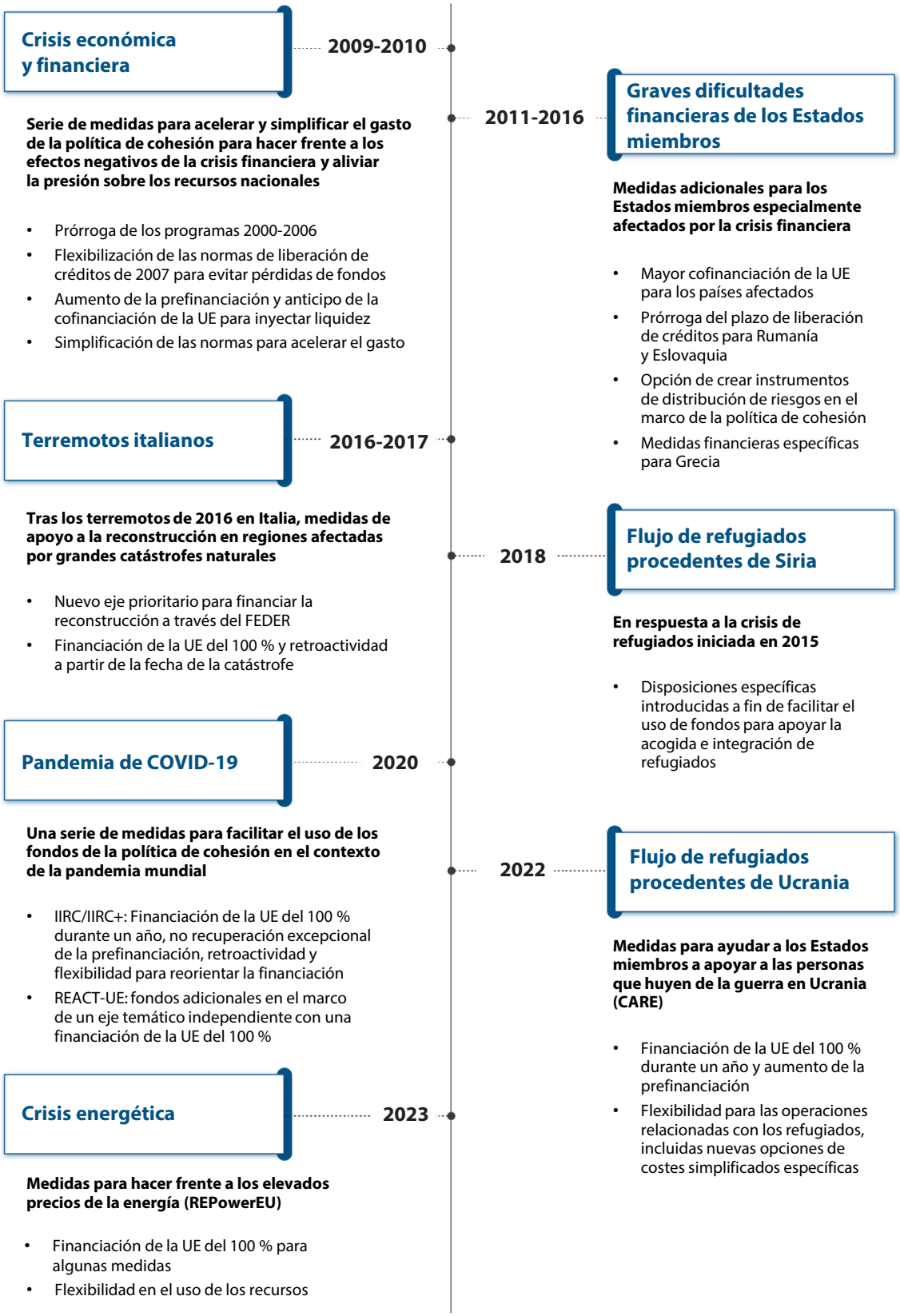
[24] Informe Especial 02/2023, apartados 35 y 36.

[25] Informe Especial 13/2024, apartados 29 a 41.

[26] Artículo 21, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241.

[27] Informe Especial 02/2023, apartados 84 y 85.

Ilustración 2 – Respuesta de la política de cohesión a las crisis durante los períodos de 2007-2013 y 2014-2020



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

48 La política de cohesión se ha utilizado para responder rápidamente a las crisis debido a su adaptabilidad y a los importantes recursos que puede movilizar. Nuestro análisis de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC) y de la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE) durante el período de programación 2014-2020 revela el potencial de la política de cohesión para responder a las crisis. Gracias a los cambios normativos, fue posible reorientar los fondos no utilizados, pero las autoridades de gestión que ya habían comprometido sus asignaciones no pudieron utilizar estas flexibilidades[28]. Partiendo de esta experiencia, las normas de 2021-2027 permiten una mayor flexibilidad en momentos de crisis. Así, la Comisión puede responder más rápidamente a situaciones excepcionales a través de medidas temporales, siempre que el Consejo las reconozca como tales. Entre estas medidas, cabe citar, por ejemplo, aumentar la cofinanciación en diez puntos porcentuales o permitir que los proyectos finalizados sean seleccionados retrospectivamente durante un período de hasta dieciocho meses[29].

49 No obstante, ya hemos señalado que acudir recurrentemente a la política de cohesión para responder a las crisis a corto plazo podría socavar su principal enfoque estratégico, a saber, reforzar la cohesión económica y social y reducir las disparidades entre las regiones de la UE[30].

Simplificación del marco regulador

50 Al igual que cualquier otro ámbito del gasto público, las normas de la política de cohesión de la UE desempeñan un papel importante, pues contribuyen a garantizar que los fondos se asignen para alcanzar los objetivos de la política, con arreglo al principio de buena gestión financiera. Las normas de la política de cohesión se consideran con frecuencia excesivamente complejas, lo que genera gastos administrativos innecesarios tanto para los beneficiarios como para los administradores de programas, y uno de los factores que dan lugar a un elevado riesgo de error[31] (*recuadro 13*).

---

[28] Informe Especial 02/2023, apartados 23, 85 y 88, e Informe Especial 05/2025, apartados 22, 25 y 81.

[29] Artículo 20 del Reglamento (UE) 2021/1060, artículo 4, apartado 3, del Reglamento (UE) 2021/1057, y artículo 5, apartado 6, del Reglamento (UE)2021/1058.

[30] Informe Especial 02/2023, apartados 85 y 94.

[31] Documento informativo 05/2018, apartados I, 18 y 61, e Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartados 1.18 y 1.21.

51 La simplificación ha sido un objetivo recurrente de la Comisión en el diseño y la aplicación de la política de cohesión desde el período de programación 2000-2006. En los períodos 2014-2020 y 2021-2027 se introdujeron medidas adicionales, principalmente destinadas a las autoridades de gestión[32] (*recuadro 9*).
La simplificación sigue ocupando un lugar destacado en la agenda de la UE para el período posterior a 2027[33]. Apoyamos la simplificación, ya que la complejidad de las normas contribuye a aumentar las irregularidades[34]. No obstante, hemos señalado reiteradamente que la simplificación no debe ir en detrimento de la rendición de cuentas y el rendimiento[35].

[32] Documento informativo 05/2018, apartados 2, 4 y 5, y Manual de Simplificación de la Comisión para 2021-2027.

[33] Conclusiones del Consejo sobre la cohesión y la política de cohesión después de 2027, 2025, y carta de mandato del vicepresidente ejecutivo para la Cohesión y las Reformas, Comisión Europea, 2024.

[34] Dictamen n.º 06/2018, apartado 7, e Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartados 1.18 y 1.21.

[35] Dictamen n.º 06/2018, apartado 50, Documento informativo 05/2018, apartados 14 y 38, e Informe Especial 22/2024, apartados 40 y 101.

Recuadro 9

Ejemplos de iniciativas de simplificación

El RDC 2014-2020 introdujo:

— Opciones de costes simplificados (OCS): Base jurídica más amplia para los importes a tanto alzado, los baremos estándar de costes unitarios y los tipos fijos, incluidos los tipos fijos listos para su uso predefinidos por la Comisión.

— Normas armonizadas: Introducción de un único RDC que engloba múltiples fondos, con el fin de aumentar la coherencia.

— Medidas de control proporcionadas: Serían necesarias menos auditorías para el buen funcionamiento de los programas.

El RDC 2021-2027 introdujo:

— Financiación no vinculada a los costes: Nueva opción que permite que los pagos se basen únicamente en el cumplimiento de una serie de condiciones, hitos o realizaciones.

— Uso prorrogado de las OCS: Los tipos aprobados del período 2014-2020 pueden reutilizarse sin más justificación.

— Documentos de programación simplificados: Acuerdos de asociación y programas más concisos, con menos elementos obligatorios.

— Asistencia técnica a tanto alzado vinculada a los avances en la ejecución de los programas, reduciendo la necesidad de elaborar informes detallados sobre los costes.

— Verificaciones de la gestión basadas en el riesgo, posibilidad de acogerse a las disposiciones de auditoría proporcionadas mejoradas y refuerzo del principio de auditoría única.

52 La política de cohesión se rige por varios conjuntos de normas. En primer lugar, las normas específicas de la política de cohesión de la UE para cada uno de sus fondos. En segundo lugar, otras normas transversales, pero no específicas de la política de cohesión, de la UE, como las que cubren el mercado interior (contratación pública y ayudas estatales). En tercer lugar, las normas nacionales (y a veces incluso regionales) que abarcan aspectos importantes para los responsables políticos y los reguladores de ese ámbito. Para que la simplificación sea eficaz, debe tener en cuenta todas las normas (específicas y no específicas) aplicables a la política de cohesión.

53 Las normas que regulan el reembolso de los gastos en que incurren los beneficiarios, y utilizadas para la mayoría del gasto de cohesión, exigen multitud de documentación y mecanismos de control. Los beneficiarios deben conservar y presentar un amplio abanico de documentos justificativos (facturas, registros de tiempo, contratos, etc.) para su posterior verificación. Por lo tanto, las OCS representan una simplificación. Pueden reducir la carga de documentar los gastos realmente realizados y constatamos que son menos proclives a errores involuntarios[36]. Con todo, a pesar de que se han realizado algunos avances, su utilización por parte de las autoridades de gestión sigue siendo limitada, en particular en el caso del FEDER (*recuadro 10*).

Recuadro 10

Opciones de costes simplificados

Las OCS son métodos predefinidos para calcular los gastos subvencionables, en lugar de utilizar los costes reales en que se haya incurrido. Su objetivo es aportar numerosos beneficios, como la reducción de los costes administrativos, una mejor auditabilidad y una ejecución más oportuna de los proyectos.

Las OCS se introdujeron por primera vez para las operaciones del FSE en el período de programación 2007-2013, y desde entonces se ha ampliado su uso. La Comisión estima que al final del período de programación 2014-2020 las OCS habrán cubierto el 33 % del gasto del FSE y el 4 % del gasto del FEDER/FC. En general, estimamos que en torno a 22 500 millones de euros, es decir, el 8,5 % de los gastos de cohesión basados en subvenciones del período 2014-2020, se habrán reembolsado casi en su totalidad a través de OCS[37].

Respecto de los fondos de la política de cohesión del período 2021-2027, el uso de OCS pasaron a ser obligatorias para las operaciones financiadas por el FEDER y el FSE+ por importes de hasta 200 000 euros[38]. La Comisión también introdujo más regímenes listos para utilizar[39], simplificando aún más su aplicación y reduciendo la posibilidad de errores. La Comisión estima que, en los beneficiarios, las OCS cubrirían alrededor del 44 % de los presupuestos del FSE+ y el 11,5 % de los presupuestos del FEDER, respectivamente[40].

---

[36] Análisis 03/2024, apartados 118 y 120.

[37] Informe Especial 24/2021, apartados 89 y 101, y Use and intended use of simplified cost options in ESF, ERDF, CF and EAFRD, Comisión Europea, 2018, pp. 42 y 53.

[38] Artículo 53, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/1060.

[39] Artículo 94, apartado 4, del Reglamento (UE) 2021/1060.

[40] Study on the uptake of SCOs and FNLC for the CPR in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods, Comisión Europea, 2024, pp. 48, 49 y 118.

Absorción de los fondos

54 La absorción es la capacidad de las Administraciones nacionales y regionales para gastar los recursos financieros que se les han asignado[41]. Los Estados miembros reciben pagos con cargo al presupuesto de la UE como reembolso parcial de los costes subvencionables contraídos por los proyectos en el marco de sus programas de cohesión.

55 Varios factores afectan a la capacidad de absorción, en todos los Estados miembros y dentro de ellos. Entre estos factores figuran los retrasos en la adopción de marcos reglamentarios por parte de los colegisladores y en la aprobación de programas operativos, el solapamiento de los períodos de programación y de los programas, la coexistencia con otros instrumentos de gestión directa o compartida, y las capacidades administrativas de las autoridades de gestión[42]. Según el análisis de la Comisión, la capacidad técnica de las autoridades de gestión —y de los Gobiernos en general— es un factor importante que afecta a su capacidad para absorber los fondos de cohesión y a la eficacia de las inversiones financiadas[43].

La adopción tardía del marco reglamentario y de los programas afecta al uso de la financiación de la política de cohesión

56 Para no apartarse de objetivo de utilizar de manera eficaz y regular la financiación de la política de cohesión, es fundamental que las autoridades de gestión eviten situaciones en las que deban absorberse cantidades significativas de fondos hacia el final del período de programación. Anteriormente hemos informado de que esta presión puede llevar a las autoridades de los programas a centrarse únicamente en la absorción y prestar menos atención al valor añadido potencial de las inversiones subvencionadas[44].

---

41 Informe Especial 17/2018, apartado I.

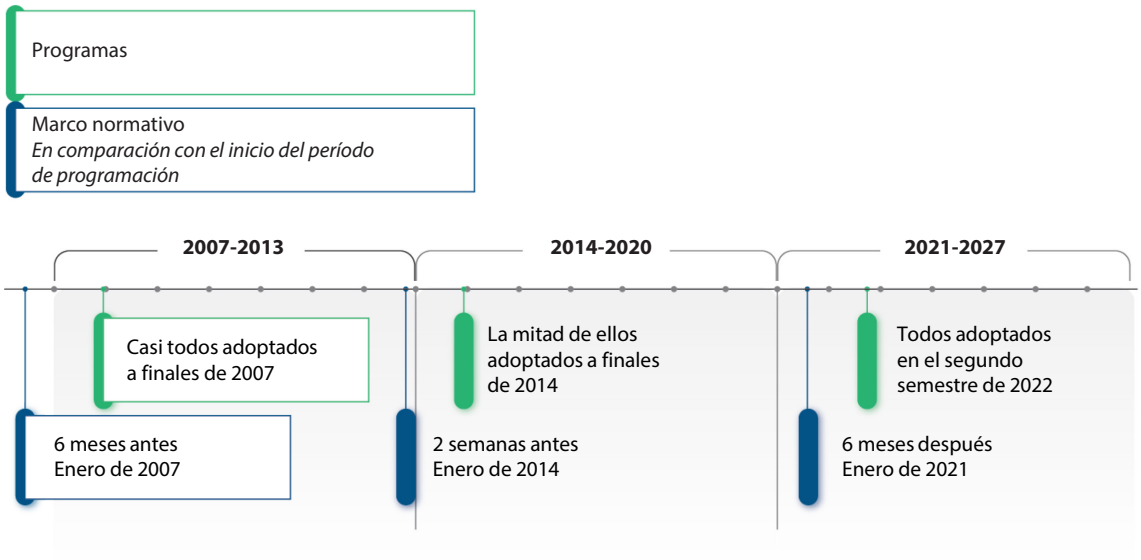
42 *Ibid.*, apartados III, IV y 14 a 22.

43 Noveno informe sobre la cohesión económica, social y territorial, p. 274.

44 Informe Especial 17/2018, apartado I.

57 La aprobación del marco legislativo por los colegisladores es un requisito previo para completar la preparación de los programas. Una vez que la Comisión aprueba los programas, la ejecución puede comenzar en los Estados miembros. Hemos observado en sucesivos MFP que el marco legislativo de la cohesión, los acuerdos de asociación y los programas se aprobaban cada vez más tarde (*ilustración 3*)[45]. Esto contribuyó a que el nivel de absorción fuese bajo en los primeros años, aumentando la presión para absorber fondos hacia el final de los períodos de programación con el fin de recuperar el tiempo perdido. Los retrasos fueron significativos en el período 2021-2027, cuando las autoridades de gestión también participaron en la programación de REACT-UE y en la ejecución de otras medidas de emergencia (IIRC, IIRC+, CARE, CARE+, MRR)[46].

Ilustración 3 – Aprobación de los marcos legislativos y los programas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

[45] *Ibid.*, apartados 16 y 19, y COM(2025) 46.

[46] Análisis 01/2023, apartado 46.

58 Para el período 2014-2020, se introdujo flexibilidad temporal para que los fondos de la política de cohesión pudieran abordar nuevas prioridades, junto con porcentajes de financiación de la UE de hasta el 100 %. En conjunto, estas dos medidas contribuyeron a facilitar la absorción de los fondos de la política de cohesión a los Estados miembros, especialmente las regiones más desarrolladas[47]. No obstante, ya hemos determinado previamente que la cofinanciación nacional o privada obligatoria es un principio importante para los fondos de la política de cohesión, ya que contribuye a la apropiación e incentiva un gasto regular, eficiente y eficaz[48]. También aumenta el volumen global de financiación disponible para apoyar las prioridades políticas de la UE.

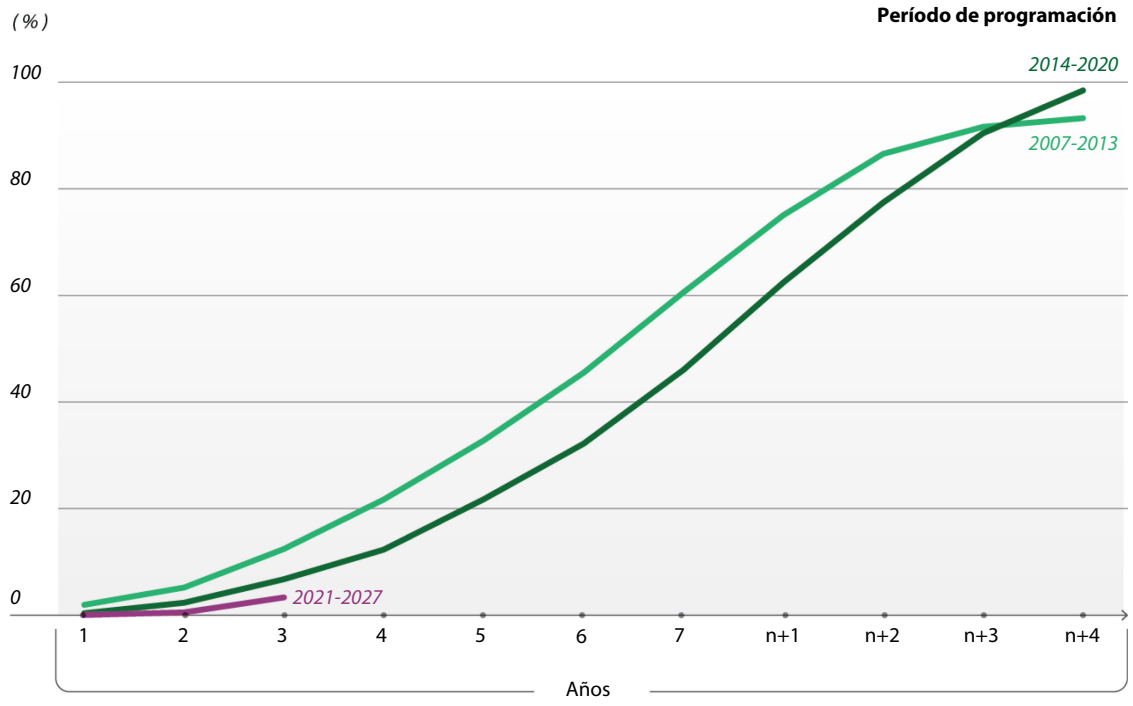
La coexistencia del MRR y de los fondos de cohesión implica riesgos de absorción adicionales

59 En la *ilustración 4* figuran las tasas de absorción en cohesión durante los tres períodos de programación.

[47] Revisión 03/2024, apartados XI, 138 a 145 y 162, y Absorption rates of Cohesion Policy funds, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, 2024.

[48] Dictamen 02/2025, apartado 34, Informe Especial 02/2023, apartado 69, y Análisis 01/2023, apartado 71.

Ilustración 4 – Tasas de absorción por período de programación y año



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

60 Las tasas de absorción en la política de cohesión son ligeramente inferiores a las anteriores en los primeros años del período de programación 2021-2027. Esto se debe al impacto de la ejecución del MRR (que financia tipos de inversión similares y tiene un período de ejecución más corto, que finaliza en agosto de 2026) y a la sobrecarga de la capacidad administrativa, ya que las autoridades nacionales a menudo tuvieron que aplicar ambos instrumentos en paralelo[49]. Algunos Estados miembros adoptaron medidas para aumentar esta capacidad —por ejemplo, mediante la contratación de personal adicional, la prestación de apoyo operativo y la simplificación de los procedimientos administrativos—, pero no abordaron plenamente los retos[50].
En ciertos casos, algunos proyectos más maduros previamente programados en el marco de los fondos de la política de cohesión se trasladaron a los planes de recuperación y resiliencia[51].

[49] Análisis 01/2023, apartados 11, 22, 30, 45 a 47 y 53.

[50] Informe Especial 13/2024, apartados VIII, 69, 70 y 97.

[51] Informe Especial 22/2024, apartado 30 y recuadro 5, y SWD(2024) 70, p. 63.

61 El porcentaje de prefinanciación en el marco del MRR, superior al de los fondos de la política de cohesión, facilitó inicialmente el desembolso de los fondos. Los Estados miembros podían solicitar por adelantado hasta el 13 % de sus asignaciones del MRR, mientras que los fondos de la política de cohesión para el período 2021-2027 proporcionan tramos anuales del 0,5 % de la ayuda total. Esta prefinanciación inicial del MRR como medida de respuesta a crisis ayudó a la mayoría de los Estados miembros a acelerar la ejecución reduciendo la presión sobre los presupuestos nacionales hasta sus primeros desembolsos periódicos[52].

62 Las tasas de absorción en el MRR y en la política de cohesión no son directamente comparables. La absorción de la financiación del MRR refleja los fondos desembolsados por la Comisión a los Estados miembros tras el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos; no se refiere a que estos fondos hayan llegado a sus perceptores finales ni a la economía real[53]. En un informe anterior, basado en datos recibidos de quince Estados miembros hasta octubre de 2023, constatamos que solo alrededor de la mitad de los fondos abonados a los Estados miembros había llegado a los perceptores finales[54].

Incrementar la orientación al rendimiento

63 Existe un amplio consenso sobre la necesidad de maximizar la eficacia de las inversiones públicas y la eficiencia en la forma en que se ejecutan. Sin embargo, concebir el enfoque y los sistemas de acompañamiento para lograrlo sigue constituyendo un reto[55]. En la política de cohesión, incrementar el rendimiento del gasto ha sido una prioridad compartida por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión[56].

---

[52] Análisis 01/2023, apartados 67 y 68, y Análisis 02/2025, apartado 77.

[53] Análisis 02/2025, apartado 89.

[54] *Ibid.*, apartado 89.

[55] Rethinking Regional Development Policy-making, OCDE, 2018, capítulo 5, pp. 106 y 114.

[56] Informe Especial 24/2021, apartado I.

64 El Reglamento Financiero de la UE[57] dispone que la financiación de la UE ha de ejecutarse centrándose en el rendimiento. Más concretamente, conforme al Reglamento Financiero, y según nuestra definición, el rendimiento es el grado en el que una acción, proyecto o programa financiado por la UE cumple sus objetivos y hace buen uso de los fondos[58]. En este contexto, procede distinguir entre recursos, realizaciones, resultados e impacto (*ilustración 5*).

Ilustración 5 – Clasificación de recurso, realización, resultado e impacto



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Informe Especial 26/2023, ilustración 3.

[57] Artículo 2, puntos 50 y 62, y artículo 33 del Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509.

[58] Análisis 02/2025, apartado 10.

Incentivos insuficientes para prestar mayor atención al rendimiento en la política de cohesión

65 En los últimos períodos de programación, las bases jurídicas de la política de cohesión han introducido gradualmente mecanismos financieros y de procedimiento para incentivar una orientación al rendimiento y la atención en los resultados. En el período 2014-2020, el Reglamento introdujo tres mecanismos de esta naturaleza[59]:

— «condiciones *ex ante*», que son requisitos previos a la creación de un entorno propicio a la inversión para un gasto de cohesión eficaz desde el inicio de los programas;

— una reserva de rendimiento obligatoria del 6 % de la asignación total de cada Estado miembro, que se liberará en favor de los ejes prioritarios tras la consecución de hitos predefinidos (suspendida para el período 2021-2027);

— el modelo de «financiación no vinculada a los costes».

66 Llegamos a la conclusión de que, en general, estos tres mecanismos dieron lugar a nuevos planteamientos de ejecución, pero no produjeron cambios sustanciales en las modalidades de asignación y desembolso de la financiación de la UE[60].

En cierta medida, la política de cohesión ya incentiva las reformas en combinación con las inversiones

67 El Semestre Europeo es un ejercicio anual que coordina las políticas económicas y sociales de la UE. Sobre la base de los planes de actuación de los Estados miembros, la Comisión propone recomendaciones específicas por país (REP) sobre cómo responder a los retos nuevos y existentes. Las REP son adoptadas por el Consejo.

---

[59] Artículos 19, 20 y 21 y artículo 67, apartado 1, letra e), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, e Informe Especial 24/2021, apartados II, 6 y 109 a 112.

[60] Informe Especial 24/2021, apartados IX y 107 a109.

68 Desde 2014, es obligatorio que la política de cohesión tenga en cuenta las orientaciones facilitadas en el proceso del Semestre Europeo. Con este propósito:

— el RDC establece condiciones *ex ante*[61] (2014-2020) y condiciones favorecedoras[62] (2021-2027);

— la Comisión proporcionó orientaciones de inversión a cada Estado miembro determinando las necesidades de desarrollo y las prioridades de financiación en los documentos de posición de 2012 para 2014-2020[63] y en los informes por país de 2019 para 2021-2027[64].

A su vez, los Estados miembros tuvieron que tener en cuenta las REP pertinentes en la preparación de los programas y acuerdos de asociación para los fondos de la política de cohesión del período 2014-2020[65] y de 2021-2027[66]. En concreto, el FSE+ exige a los Estados miembros que destinen una cantidad adecuada de sus recursos a hacer frente a los retos señalados en las REP pertinentes[67].

69 Las condiciones *ex ante* se configuraron como una de las principales innovaciones de la política de cohesión para el período 2014-2020. Informamos de que la evaluación de las condiciones por parte de la Comisión era un ejercicio puntual, basado en los criterios establecidos en el RDC. Por el carácter general de la mayoría de ellos, quedaba un amplio margen de interpretación. Asimismo, encontramos pruebas limitadas del impacto de las condiciones *ex ante* en la eficacia del gasto, y observamos que el incumplimiento de estas condiciones rara vez tuvo consecuencias financieras negativas para los Estados miembros[68].

---

61 Artículo 19 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

62 Artículo 12, apartado 1, y artículo 15 del Reglamento (UE) 2021/1060.

63 Anexo I, punto 2.3, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, e Informe Especial 02/2017, apartado 9.

64 Análisis 01/2023, apartado 15.

65 Artículo 4, apartado 1, artículo 15, apartado 1, y artículo 19 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

66 Artículo 11, apartado 1, artículo 15, apartado 2, y artículo 22, apartado 3, del Reglamento (UE) 2021/1060.

67 Artículo 7, apartados 1 y 2, y artículo 12 del Reglamento (UE) 2021/1057.

68 Informe Especial 24/2021, apartados 16, 21 a 22, 26 a 34, 110, 114 y 116.

70 Una gran parte de los fondos de la política de cohesión del período 2014-2020 se asignó, en teoría, para abordar las REP pertinentes para cada fondo. Sin embargo, el vínculo real entre el gasto de la UE y la aplicación de las REP era insuficiente[69]. Diversos estudios también confirman que, aunque en las opciones estratégicas establecidas en los programas se han seguido las REP, en la práctica, la ausencia de incentivos o sanciones claros ha limitado su influencia en la aplicación de la política de cohesión sobre el terreno[70].

71 En el período de programación 2021-2027, las condiciones favorecedoras sustituyeron a las condiciones *ex ante*. Se trata de condiciones previas para el uso eficiente y eficaz de los fondos de la política de cohesión. A diferencia de las condiciones *ex ante* aplicables durante 2014-2020, requieren el cumplimiento durante todo el período, y no solo al principio, para que los Estados miembros y las regiones puedan recibir fondos. Esto significa que la Comisión no reembolsa los gastos a menos que acepte que se ha cumplido la condición favorecedora pertinente[71].

72 Las condiciones favorecedoras se definen en el RDC. Su cumplimiento hace que los Estados miembros o las regiones puedan disponer de la financiación asignada a un objetivo específico. No obstante, esto por sí solo no activa los pagos por parte de la Comisión. Los Estados miembros aún tienen que ejecutar las operaciones para poder optar a los reembolsos.

73 Con todo, la política de cohesión contribuye a las reformas en determinados ámbitos de los Estados miembros. Por ejemplo, según la Comisión, en los ámbitos cubiertos por el FSE(+), los Estados miembros lanzaron 293 reformas entre 2014 y 2022, la mayoría en el terreno de la política educativa y el mercado laboral. De estas reformas, 142 (48,6 %) se beneficiaron al menos en cierta medida de la financiación del FSE(+). En general, la Comisión consideró que alrededor del 9 % de las REP en los ámbitos de intervención del FSE(+) lograron «avances sustanciales» o «la plena aplicación»[72].

---

[69] Informe Especial 16/2020, apartados 41 a 44 y 62.

[70] Corti, F., Pedralli, M. y Pancotti, C., «The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay With Cohesion Policy» en ZEW: «The Future of EU Cohesion», p. 237.

[71] Artículo 15, apartado 6, del Reglamento (UE) 2021/1060.

[72] Study supporting the Impact assessment of the future European Social Fund proposal, Comisión Europea, 2025, pp. 10, 19, 35 y 36.

74 Recientemente, la propuesta de la Comisión de modificar el Reglamento del FEDER/FC en el contexto de la revisión intermedia amplía aún más el alcance del apoyo a las reformas. Introduce la posibilidad de financiar actividades que contribuyan a la aplicación de las reformas, incluida la cobertura de costes que no estén directamente relacionados con la ejecución de las inversiones, lo cual es novedoso en los fondos de la política de cohesión. Sin embargo, también observamos que la propuesta no ofrece una definición clara de las reformas que pueden recibir apoyo en el marco del FEDER/FC ni especifica los tipos de acciones o gastos que se considerarán subvencionables. Como consecuencia de ello, sigue sin estar claro el alcance de la ayuda destinada a actividades que podrían considerarse reformas[73].

Adopción limitada del modelo de financiación no vinculada a los costes en la política de cohesión

75 El potencial de utilizar modelos de financiación basados en el rendimiento en la política de cohesión ha aumentado gradualmente. Estos proporcionan un vínculo directo entre la ayuda financiera de la UE y los resultados o condiciones predefinidos. El ejemplo más notable es el modelo de financiación no vinculada a los costes (*recuadro 11*).

Recuadro 11

Canalización de los fondos de la UE a través del modelo de financiación no vinculada a los costes

Para contribuir a la consecución de los objetivos políticos de la UE y los resultados especificados, en 2018 el Reglamento Financiero[74] introdujo la opción de proporcionar fondos de la UE en forma de financiación no vinculada a los costes. Este modelo se basa en:

— el cumplimiento de una serie de condiciones;

— la consecución de resultados medidos en relación con hitos predeterminados o mediante indicadores de rendimiento.

En la política de cohesión 2014-2020, el modelo de financiación no vinculada a los costes podía utilizarse a partir de 2019 para las inversiones del FEDER/FC en los ámbitos de la eficiencia energética y la energía procedente de fuentes renovables, informando a la Comisión.

---

[73] Dictamen 02/2025, apartado 22, y artículo 1, apartado 1, letra e), de COM (2025) 123.

[74] Artículo 125, apartado 1, letra a), del Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509.

76 En 2014-2020, este modelo de financiación solo se utilizó para un proyecto piloto del FEDER con una contribución de la UE de aproximadamente 36 millones de euros. Destacamos las siguientes razones para la limitada adopción del modelo de financiación no vinculada a los costes durante este período[75]:

— transcurre un período considerable antes de que la inversión de la UE produzca resultados, y a veces incluso realizaciones. Esto dificulta que las autoridades de gestión identifiquen operaciones adecuadas para el modelo de financiación no vinculada a los costes;

— a juicio de los Estados miembros, la configuración de los regímenes de financiación no vinculada a los costes era gravoso, complicado y lento;

— constatamos que el régimen de control sobre el cumplimiento de las normas del mercado interior al aplicar el modelo de financiación no vinculada a los costes todavía no era suficientemente claro. Los Estados miembros aún debían garantizar que todo el gasto de la UE cumpliera las normas sobre contratación pública y ayudas estatales, mientras que la base jurídica solo permitía verificar las condiciones de financiación[76].

77 En 2021-2027, el modelo de financiación no vinculada a los costes es una opción para proporcionar financiación de la UE en cualquier ámbito de la política de cohesión[77]. En marzo de 2025, la Comisión había aprobado 23 regímenes en el marco de 15 programas del FEDER o del FSE+ en 11 Estados miembros[78], por un total de 6 800 millones de euros.

---

[75] Informe Especial 24/2021, apartados 94 a 96, 99, 105, 106, 108, 126 y 128, y recomendaciones 3, letra a), y 4, letra b).

[76] Artículo 67, apartado 1, letra e), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, y anexo, punto 4, letra f), del Reglamento Delegado (UE) 2019/694 de la Comisión.

[77] Artículo 37, artículo 53, apartado 1, letra f), y artículo 95, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/1060.

[78] Estonia, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Lituania, Hungría, Austria, Polonia, Portugal y Rumanía.

78 El RDC exige llevar a cabo verificaciones y auditorías para comprobar que se han cumplido las condiciones para el reembolso y que se han alcanzado los resultados. Los considerandos indican que los costes subyacentes vinculados a la aplicación del plan no deben estar sujetos a ningún control, aunque las autoridades de gestión y auditoría deben seguir ofreciendo garantías a la Comisión de que los gastos incluidos en las cuentas cumplen todas las normas aplicables, incluidas las relativas a la contratación pública y las ayudas estatales[79]. La Comisión estima que obtiene garantías razonables sobre el cumplimiento de todas las normas aplicables a través de i) su evaluación *ex ante* de los planes de financiación no vinculada a los costes, ii) el cumplimiento por parte de los Estados miembros de las condiciones favorecedoras, incluidas las relativas a la contratación pública y las ayudas estatales, y iii) las evaluaciones por parte de los Estados miembros de las reclamaciones relativas a la contratación pública y las ayudas estatales.

79 Otros profesionales con experiencia en el uso de modelos basados en el rendimiento también han señalado dificultades en la aplicación de dichos modelos, así como la necesidad de establecer expectativas realistas. El Banco Mundial[80] observó una tónica general de decepción entre quienes utilizan estos modelos, aunque crean firmemente en la lógica subyacente, lo que da lugar a una brecha entre lo prometido y la práctica. Otros[81] han señalado que estos modelos deben evitar incentivos distorsionadores, como el establecimiento de objetivos poco ambiciosos, la priorización de los objetivos a corto plazo frente a los objetivos a largo plazo y la respuesta a las necesidades más fáciles de abordar. Además, la OCDE[82] hace hincapié en que la aplicación eficaz requiere herramientas y métodos para desarrollar información sobre el rendimiento, sistemas informáticos de apoyo, mecanismos sólidos de rendición de cuentas y funciones y responsabilidades claramente definidas.

---

79 Artículos 69, 74 y 77 del Reglamento (UE) 2021/1060.

80 Moynihan, D. y Beazley, I., Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries, Banco Mundial, 2016.

81 Corti, F., Pedralli, M. y Pancotti, C., «The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay With Cohesion Policy» en ZEW: «The Future of EU Cohesion», 2024, p. 246.

82 Good Practices for Performance Budgeting, OCDE, 2019, p. 18; Performance budgeting, OCDE, 20.3.2025.

Debido a las carencias en el seguimiento y en la evaluación, la información sobre los resultados es insuficiente

80 Los sistemas de seguimiento para controlar los avances en la consecución de los objetivos a partir de datos de rendimiento pertinentes y fiables pueden proporcionar información útil sobre los resultados y contribuir a mejorar los sistemas futuros. Las evaluaciones *ex post* de alta calidad permiten valorar la consecución de los objetivos políticos.

Los sistemas de seguimiento no proporcionan información suficiente sobre el rendimiento en el ámbito de la UE

81 La política de cohesión cuenta con un amplio sistema de seguimiento del rendimiento consistente en indicadores comunes y específicos de cada programa que miden principalmente las realizaciones. En el período 2014-2020, los programas operativos se sometieron a seguimiento a través de unos 9 000 indicadores diferentes. Se trataba en su mayoría de indicadores específicos de cada programa y no podían agregarse para el ámbito de la UE. Los Estados miembros definieron 7 880 indicadores específicos en sus programas de cohesión para el período 2021-2027.

82 El seguimiento basado en indicadores comunes permite medir la contribución de los fondos de la política de cohesión a los objetivos de la UE y comparar los valores de los indicadores a nivel de programa. Sin embargo, los fondos de la política de cohesión utilizan un número limitado de indicadores comunes para medir el rendimiento global a escala de la UE. No obstante, aumentaron, pasando de 87 durante 2014-2020 a 234 en el período de programación 2021-2027.

83 No existe un requisito legal explícito de la UE para definir indicadores de rendimiento para operaciones seleccionadas. En los proyectos, la consecución de resultados solo influye en el nivel de financiación de la UE en muy pocos casos. Por ejemplo, en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2023[83] detectamos dos casos en los que no se había dado seguimiento al compromiso de alcanzar los objetivos de rendimiento incluidos en los acuerdos de subvención. A través de nuestras auditorías hemos constatado que los procesos de selección de proyectos no están diseñados para centrarse en la contribución potencial de los proyectos propuestos a los objetivos del programa. Por lo tanto, el seguimiento no puede tener suficientemente en cuenta la contribución de los proyectos a los resultados y los objetivos del programa, sino que se centra en las realizaciones y el gasto. En general, el bajo rendimiento no se traduce en sanciones financieras[84].

84 En el marco de la selección de operaciones en el período de programación 2021-2027, el RDC exige que las autoridades de gestión den prioridad a las operaciones con vistas a maximizar su contribución a los objetivos del programa[85]. Aún no está claro si, en la práctica, esta disposición contribuye a la selección de los proyectos que mejor rendimiento ofrecen.

85 Nuestros informes a menudo ponen de relieve las insuficiencias en los sistemas de seguimiento, que dificultan la medición de los avances y la contribución de los fondos de cohesión a los objetivos del programa. Las insuficiencias van desde la falta de indicadores (especialmente los que miden los resultados) que informan sobre la contribución a ámbitos específicos que reciben financiación de los fondos de la política de cohesión, hasta la falta de objetivos, o el uso incoherente de los indicadores existentes (*recuadro 12*).

---

[83] Informe Anual relativo al ejercicio 2023, apartados 6.39 a 6.41 y recomendación 6.3.

[84] Documento informativo 08/2019, apartados 56, 65, 66, 69, 101 y 103, e Informe Especial 21/2018, apartado 75 y recomendación 1.

[85] Artículo 73, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/1060.

Recuadro 12

Ejemplos de seguimiento insuficiente

Los indicadores que supervisan la circularidad económica solo abarcan la recogida y el tratamiento de residuos y no abarcan información específica sobre el diseño circular de los productos. Ni la Comisión ni las autoridades de los Estados miembros seleccionados disponían de información sobre la contribución a los objetivos del Plan de Acción para la Economía Circular de los más de 1 000 proyectos financiados por el FEDER en relación con la economía circular[86].

El Reglamento del FSE no preveía un indicador común de resultados relativo a las personas en situación de desempleo de larga duración, a pesar de que este ámbito era una prioridad para el gasto del FSE. Cuando era posible, los Estados miembros comunicaron información sobre los resultados obtenidos a través de indicadores específicos de cada programa. Dos de los cuatro PO auditados no disponían de indicadores de resultados específicos del programa para reflejar los resultados relativos a los participantes (172 445 y 27 395, respectivamente)[87].

86 El Centro Común de Investigación también ha señalado la necesidad de indicadores y objetivos adecuados, respaldados por datos exactos, para evaluar el rendimiento de manera fiable. Destacó que los programas del FEDER se enfrentaban a retos significativos para fijar objetivos realistas, y que la inmensa mayoría de ellos eran objeto de revisiones frecuentes y significativas. También señaló la necesidad de definir indicadores con mayor rigor y restringir las modificaciones a circunstancias claramente especificadas[88].

---

[86] Informe Especial 17/2023, apartados II y 61 a 63.

[87] Informe Especial 25/2021, apartados 63 a 71 y 78.

[88] Molica, F., Marques Santos, A. y Conte, A., Can a more performance-based setting bring additional efficiency to EU cohesion policy?, Documentos de trabajo del JRC sobre modelización y análisis territoriales n.º 12/2023.

Los resultados de las evaluaciones no están disponibles a tiempo para fundamentar las propuestas legislativas

87 En el marco de la política de cohesión, las evaluaciones tienen por objeto valorar el impacto de los fondos en los cinco objetivos políticos y examinar la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la coherencia y el valor añadido europeo de cada fondo[89], siguiendo el principio de «evaluar primero» de la Comisión[90].

88 La Comisión debería haber publicado las siguientes dos evaluaciones de los fondos de la política de cohesión —que son importantes para perfilar el marco jurídico posterior a 2027— antes del fin de 2024:

— una evaluación *ex post* del período de programación 2014-2020 en la que se examine la eficacia y la eficiencia de los fondos y su contribución a la estrategia de la UE para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador[91];

— una evaluación intermedia para el período de programación 2021-2027, que abarca la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la coherencia y el valor añadido europeo de los fondos[92].

Ninguna de estas evaluaciones se publicó dentro del plazo legalmente exigido.

89 Además, la calidad de la evaluación depende de la fiabilidad y la disponibilidad de los datos. Ya hemos señalado anteriormente que la utilidad de las evaluaciones queda mermada cuando estas no se basan en suficientes pruebas subyacentes fiables o en datos de seguimiento de buena calidad[93]. En general, el sistema de evaluación de la Comisión está bien diseñado, conforme a sus directrices para la mejora de la legislación. Sin embargo, la falta de disponibilidad de datos, debido en parte a la naturaleza a largo plazo de algunas inversiones, pero también a las insuficiencias en los sistemas de seguimiento, es un problema grave que dificulta la eficacia de las evaluaciones basadas en pruebas[94].

---

89 Artículos 44 y 45 del Reglamento (UE) 2021/1060.

90 SWD(2021) 305, capítulo III, p. 24.

91 Artículo 57 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

92 Artículo 45, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/1060.

93 Documento informativo 08/2019, apartados 107, 112 y 113.

94 Informe Especial 16/2018, apartados 52 a 55, 83 y 91.

Dificultades para promover la orientación al rendimiento a través del modelo del MRR

90 Los pagos del MRR a los Estados miembros están supeditados al cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos previamente acordados, y a la medición de los avances en la culminación de las reformas e inversiones. Hemos llegado a la conclusión de que estas condiciones, por sí solas, no garantizan que el MRR sea un instrumento basado en el rendimiento[95]. De hecho, la atención se centra en los avances en la ejecución, ya que los hitos y objetivos, así como los indicadores comunes, están principalmente orientados a las realizaciones[96]. También observamos que, hasta la fecha, los resultados en cuanto a respuestas a los retos estructurales a través de reformas e inversiones y a la contribución a los objetivos de la UE son limitados[97].

91 Vincular los pagos a hitos y objetivos, y no a los gastos en que se haya incurrido, exigía procedimientos nuevos o adaptados. Sin embargo, persisten los riesgos para la fiabilidad de los datos, especialmente en los destinatarios finales[98].

92 Si bien el MRR ha supuesto la puesta en práctica a gran escala por vez primera del modelo de financiación no vinculada a los costes, hemos observado varias deficiencias en la forma en que se ha aplicado, como la falta de atención al rendimiento real, así como cuestiones relacionadas con la rendición de cuentas y la transparencia del uso de la financiación. Por consiguiente, a pesar del potencial de la financiación basada en el rendimiento, la experiencia con el MRR revela la necesidad de mejorar la manera en que los instrumentos futuros utilicen el modelo de financiación no vinculada a los costes.

---

[95] Análisis 02/2025, apartados 10 a 14.

[96] Informe Especial 26/2023, apartados 27, 35, 36 y 48.

[97] Análisis 02/2025, apartados 91 a 102.

[98] Informe Especial 26/2023, apartados VI, 57 a 63, 98 y 99.

Regularidad del gasto de cohesión

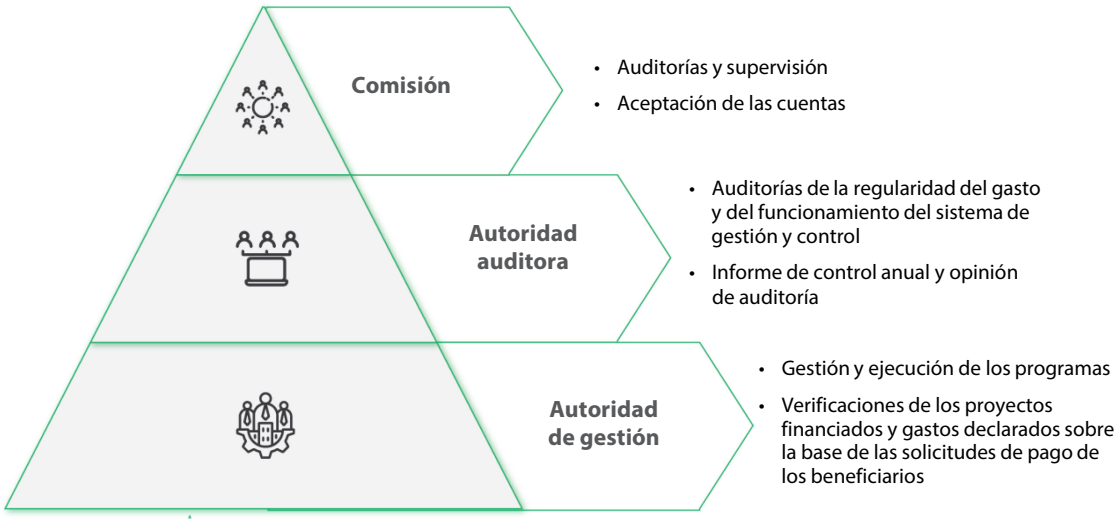
93 En nuestra calidad de auditor externo de las finanzas de la UE, el TFUE nos exige que informemos todos los años sobre la ejecución del presupuesto de la UE. En nuestro informe anual presentamos nuestra declaración de fiabilidad sobre las cuentas de la UE y sobre la conformidad del uso del presupuesto de la UE con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Durante años, nuestro trabajo relativo s la declaración de fiabilidad ha demostrado que la cohesión es el ámbito presupuestario de la UE con el mayor porcentaje de error[99]. En gran medida, el gasto implica el reembolso de los gastos declarados. Los beneficiarios deben presentar declaraciones de los gastos que han efectuado y las correspondientes pruebas justificativas.
Los gastos en cuestión y las acciones correspondientes deben cumplir las normas nacionales y de la UE, que a menudo son complejas (como las relativas a la subvencionabilidad, la contratación pública y las ayudas estatales).

94 En el marco de la gestión compartida, las autoridades nacionales y regionales (de los Estados miembros) facilitan a la Comisión listas de los pagos que han realizado y que consideran subvencionables por la UE. También ofrecen garantías sobre la regularidad de estos pagos basándose en el trabajo de los sistemas de control que aplican. A continuación, la Comisión reembolsa a los Estados miembros este gasto.

95 El control interno de la Comisión del gasto de la política de cohesión está sujeto a un enfoque de «auditoría única». Se trata de un marco de garantía en el que cada nivel de control (dentro de los Estados miembros y por parte de la Comisión) se basa en los controles realizados en los niveles inferiores, siempre que este trabajo sea fiable. El objetivo es gestionar el riesgo de irregularidad, manteniendo al mismo tiempo el coste de controlar el gasto de la UE hasta un nivel aceptable y minimizando la carga administrativa para los auditados. En la *ilustración 6* se resumen los principales procesos de garantía y control para la cohesión.

[99] Informe Anual relativo al ejercicio 2023, apartado 1.14; Informe Anual relativo al ejercicio 2022, apartado 1.14; Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 1.18; Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartado 1.17; Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartado 1.18, e Informe Anual relativo al ejercicio 2018, apartado 1.29.

Ilustración 6 – Enfoque de control interno del gasto de cohesión



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

El marco de garantía sigue sin ser plenamente eficaz

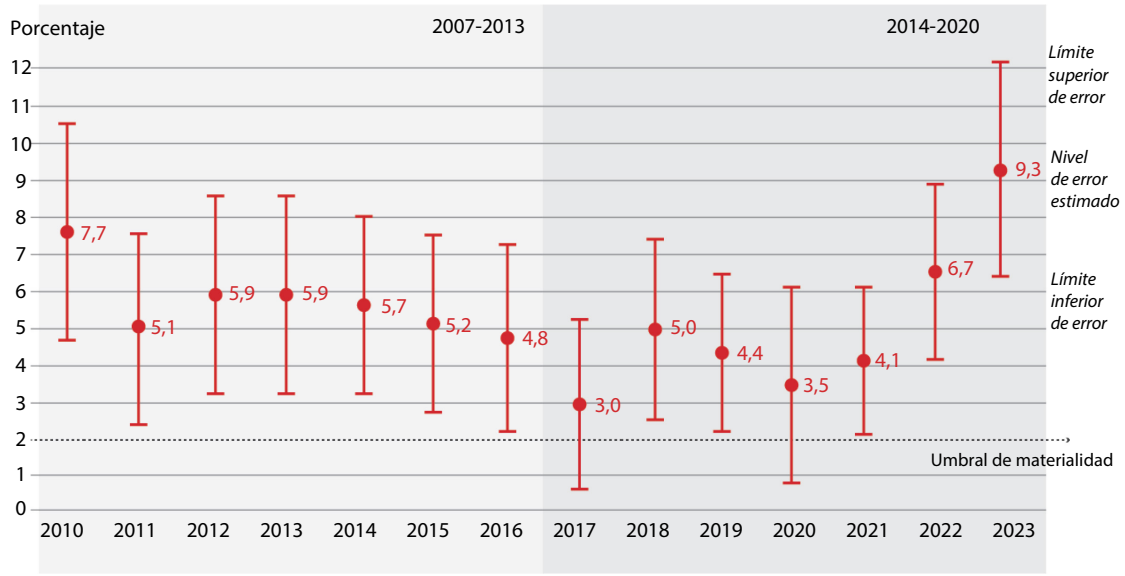
96 La Comisión debe tener garantías de que los sistemas de gestión y control funcionan eficazmente. Sin embargo, la eficacia del marco de garantía depende de las capacidades de las autoridades y organismos que intervienen en los sistemas de gestión y control de los Estados miembros. Por lo tanto, en el ejercicio de su responsabilidad general sobre la legalidad y regularidad del gasto de la UE, la Comisión depende en gran medida del funcionamiento eficaz de las autoridades de los Estados miembros[100]. A través de su función de supervisión, la Comisión debe garantizar que los fondos de la UE se utilicen de conformidad con las normas aplicables[101].

[100] Análisis 03/2024, apartado 9.

[101] Artículo 63, apartado 8, del Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509.

97 Llegamos a la conclusión de que los niveles de error detectados y notificados para el período de programación 2007-2013 fueron significativamente inferiores a los del período anterior[102]. Nuestro reciente análisis plurianual[103] muestra que los niveles de error del período 2014-2020 fueron inferiores a los de 2007-2013, pero se mantuvieron por encima del umbral del 2 % establecido por las normas[104]. Esto indica que el marco de garantía aún no es plenamente eficaz. En los dos últimos años, el porcentaje de error estimado por el Tribunal ha sido significativamente superior al umbral del 2 %. En nuestros informes anuales[105] observamos que varios factores ejercieron una presión adicional sobre las administraciones de los Estados miembros y aumentaron el riesgo en relación con su capacidad para garantizar que el gasto fuera regular. Estos factores incluían la puesta a disposición de importantes recursos adicionales de REACT-UE y el final del período de subvencionabilidad 2014-2020. La *ilustración 7* recoge las estimaciones del Tribunal del nivel de error en el gasto de cohesión desde 2010.

Ilustración 7 – Estimaciones del Tribunal del nivel de error en el gasto de cohesión (2010-2023)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

[102] Informe Especial 17/2018, apartados 80 y 81.

[103] Análisis 03/2024, apartados 30 a 33.

[104] Artículo 28, apartado 11, del Reglamento Delegado (CE) n.º 480/2014 de la Comisión.

[105] Informe Anual relativo al ejercicio 2023, apartado 6.17, e Informe Anual relativo al ejercicio 2022, apartado 6.17.

98 Las verificaciones de las solicitudes de financiación de la UE por parte de las autoridades de gestión desempeñan un papel clave a la hora de intentar garantizar la regularidad del gasto de cohesión. Nuestras constataciones de auditoría (*recuadro 13*), junto con los resultados de los controles efectuados por las autoridades de auditoría y la Comisión, demuestran que, en general, las autoridades de gestión aún no mitigan con suficiente eficacia el elevado riesgo de error inherente al gasto de cohesión. Una gran parte de los errores que detectamos podrían y deberían haber sido detectados y corregidos por ellas. Por lo tanto, hemos puesto de relieve estas insuficiencias en los controles de primer nivel y la necesidad de que la Comisión y los Estados miembros presten más atención a la eficacia de las verificaciones de las autoridades de gestión[106].

Recuadro 13

Errores habituales detectados por el Tribunal de Cuentas

Nuestro análisis plurianual (Análisis 03/2024) muestra que En repetidas ocasiones constatamos errores en los pagos. Siguen sin ser detectados por los Estados miembros, a pesar de los controles administrativos y de otra índole que aplican. Analizamos nuestros resultados de auditoría del período 2018-2022 en cuanto a los tipos y causas de error. Entre los errores más habituales figuran gastos y proyectos no subvencionables, así como el incumplimiento de las normas sobre ayudas estatales y contratación pública. Estos errores suponen la mayor parte del nivel de error estimado por el Tribunal[107].

99 A lo largo de los años, también hemos detectado diversos tipos de insuficiencias de distinta gravedad en el trabajo de las autoridades de auditoría. Por ejemplo, sus controles no cubren suficientemente aspectos importantes como el fraude, los conflictos de intereses y las ayudas estatales. Existen insuficiencias en los controles de los criterios de selección y admisibilidad de los proyectos. La mayoría de los errores constatados podrían haber sido detectados por los controles de las autoridades de auditoría respecto de las mismas operaciones. Esto reduce el grado de confianza de la Comisión en los resultados del trabajo de estas autoridades[108]. Hemos recomendado que las autoridades de auditoría introduzcan mejoras en la forma en que planifican, llevan a cabo y documentan su trabajo de auditoría.

---

[106] Análisis 03/2024, apartados 48, 49 y 152.

[107] *Ibid.*, apartados 71 y 83.

[108] *Ibid.*, apartados 56 y 59.

100 La Comisión revisa los resultados de auditoría notificados por las autoridades de auditoría mediante controles documentales, y también efectúa auditorías de cumplimiento basadas en el riesgo. Hemos llegado a la conclusión de que las auditorías de cumplimiento de la Comisión son el elemento más eficaz para detectar irregularidades que se pasaron por alto en controles anteriores. Sin embargo, la Comisión podría lograr un mayor impacto aumentando el número de estas auditorías (actualmente se efectúan alrededor de 40 al año) para cubrir mejor la multiplicidad de autoridades implicadas[109].

101 Concluimos que es necesario seguir mejorando la manera en que las autoridades de los Estados miembros y la Comisión aplican el marco de garantía. Tanto la Comisión como los Estados miembros deben prestar más atención a garantizar que los controles de las autoridades de gestión y auditoría sean eficaces. La Comisión se enfrenta, entre otros desafíos, a aclarar aspectos cuya base jurídica no es suficientemente clara (por ejemplo, proponiendo modificar las normas) y convencer a los Estados miembros de que se abstengan de añadir normas nacionales más exigentes que la legislación de la UE[110].

[109] *Ibid.*, apartados VI, 67, 68 y 154.

[110] *Ibid.*, apartados 149, 150, 152, 153 y 157.

Tanto el marco de garantía del gasto de cohesión como el de cumplimiento del MRR presentan insuficiencias

102 La financiación de cohesión se basa principalmente en el reembolso de los costes efectuados por los proyectos subvencionados. El planteamiento aplicado en el MRR es diferente: la Comisión desembolsa fondos a los Estados miembros para el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos en función de las realizaciones alcanzadas, pero la conformidad de los gastos efectuados por los perceptores finales y los organismos de ejecución con las normas nacionales y de la UE no es una condición para que los Estados miembros reciban los pagos del MRR. Los Estados miembros están obligados a aplicar sistemas de control eficaces, que son verificados por la Comisión. Constatamos que la Comisión mejoró sus auditorías de los sistemas de control de los Estados miembros, pero aún no pudo ofrecer garantías suficientes sobre su funcionamiento eficaz. Además, también constatamos que la Comisión no puede hacer correcciones por infracciones individuales de las normas de contratación pública, excepto en casos de irregularidades graves (como fraude, corrupción y conflictos de intereses) que no hayan sido corregidas por los Estados miembros. Esto significa que es posible que los pagos del MRR se efectúen en su totalidad incluso cuando se hayan producido irregularidades en la contratación pública[111].

103 Dado que el modelo de ejecución del MRR (incluidas las condiciones de pago) difiere del modelo de la política de cohesión, nuestras auditorías de la regularidad de los fondos y, por consiguiente, los resultados de auditoría que producimos no son directamente comparables. Aun así, hemos detectado insuficiencias en los sistemas de control de los Estados miembros tanto para los fondos de la política de cohesión como para el MRR.

[111] Análisis 02/2025, apartados 58 a 62 y 72.

104 En nuestro documento informativo sobre las lecciones que deben extraerse del MRR subrayábamos que el marco de cumplimiento del MRR y las normas para la protección de los intereses financieros de la UE no son suficientemente sólidos. Señalábamos que es fundamental que los futuros instrumentos no se diseñen y apliquen de un modo que vaya en detrimento de la rendición de cuentas y la transparencia. Estos riesgos pueden mitigarse si, entre otras cosas: i) los Estados miembros disponen de sistemas de control adecuados antes de que comience la ejecución; ii) las condiciones para que los Estados miembros reciban pagos incluyen el cumplimiento de las normas nacionales y de la UE, y iii) la Comisión define y aplica de manera coherente a todos los Estados miembros medidas correctoras en caso de incumplimiento de las normas nacionales y de la UE[112].

El presente análisis fue aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 12 de junio de 2025.

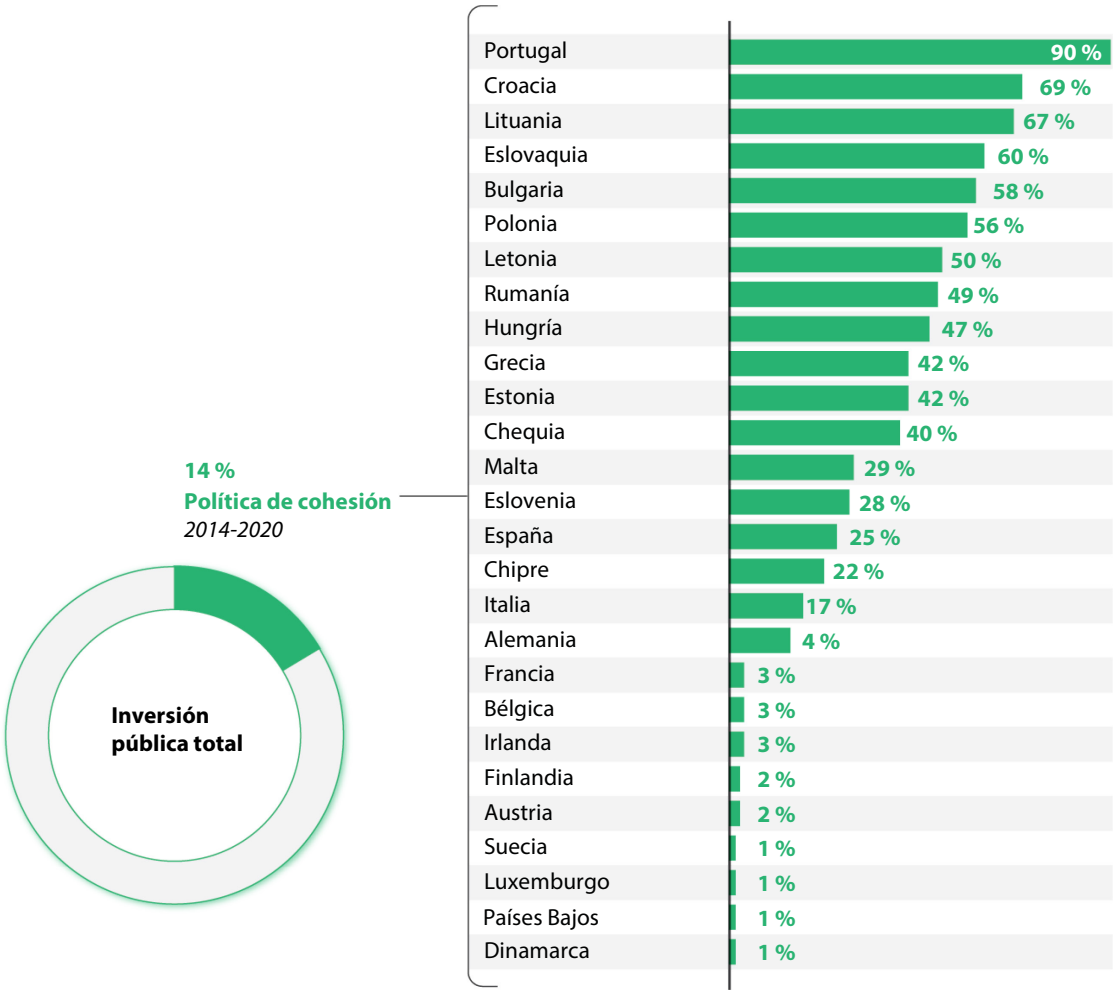
Por el Tribunal de Cuentas

Tony Murphy
Presidente

[112] Análisis 02/2025, apartados 15 a 19.

Anexos

Anexo I – Porcentaje de la inversión pública correspondiente a la política de cohesión por Estado miembro (2014-2020)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

Anexo II – El impacto de la política de cohesión en la reducción de las disparidades

01 El presente anexo ofrece una visión general del debate sobre la manera en que la política de cohesión ha contribuido al crecimiento regional y a la convergencia económica, así como a atajar las desigualdades sociales y económicas en toda la UE. Hemos examinado documentos de la Comisión y el Parlamento Europeo, análisis de la OCDE, distintas investigaciones académicas y herramientas de modelización macroeconómica. El anexo concluye presentando los principales factores que afectan a la eficacia de la política de cohesión.

Contribución a la reducción de las disparidades económicas

02 En los últimos treinta años, el impacto de la política de cohesión ha suscitado un importante debate académico y político. En la bibliografía consultada se utilizan diversos enfoques conceptuales y analíticos, lo que da lugar a todo un abanico de conclusiones que ilustran la falta de un consenso claro sobre la eficacia global de la política. Aunque las simulaciones macroeconómicas apuntan generalmente a efectos positivos, sus resultados dependen de las hipótesis utilizadas. Al mismo tiempo, los análisis empíricos han obtenido resultados desiguales, y han reconocido al mismo tiempo las dificultades para medir el impacto. Sin embargo, muchos destacan el potencial de la política para generar beneficios significativos, siempre que se den las condiciones para una aplicación efectiva[1].

[1] Crescenzi, R. y Giua, M., Different approaches to the analysis of EU Cohesion Policy, 2016, pp. 21-23; Darvas, Z. *et al.*, European Union cohesion project characteristics and regional economic growth, Bruegel Working Paper, 2021, pp. 2-3; Darvas, Z. *et al.*, Effectiveness of cohesion policy, Departamento Temático de Asuntos Presupuestarios del Parlamento Europeo, 2019, p. 9 y p. 24-26; Amendolagine, V. *et al.*, The impact of European Cohesion Policy: a spatial perspective, Journal of Economic Geography, vol. 24, n.º 4, 2024, y Crucitti, F. *et al.*, The Impact of the 2014-2020 European Structural Funds on territorial cohesion, Regional Studies, vol. 58, n.º 8, 2024.

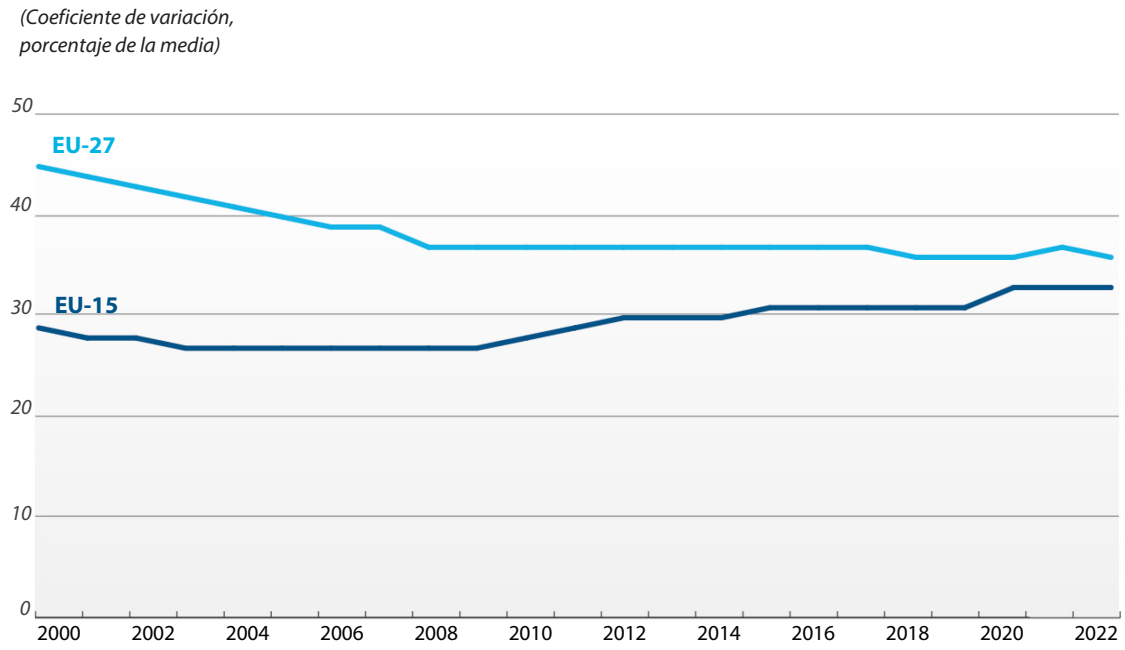
03 En relación con el crecimiento del PIB en la UE, según los informes de la Comisión, en general, la política de cohesión ha tenido un impacto positivo en las dos últimas décadas. Los mayores aumentos se observaron en algunas de las regiones anteriormente menos desarrolladas, en particular en los Estados miembros que se adhirieron a la UE después de 2004. Por el contrario, varias regiones meridionales experimentaron períodos de crecimiento negativo del PIB, especialmente desde la crisis financiera de 2008, aunque esta tendencia se ha invertido recientemente[2].

04 La convergencia económica entre las regiones de la UE ha sido desigual. Un indicador clave utilizado para evaluar la amplitud de las variaciones del PIB per cápita entre regiones es el «coeficiente de variación». Una disminución indica una reducción de las disparidades (convergencia), mientras que un incremento apunta a un aumento de las disparidades. Entre 2000 y 2022, este indicador reflejó que las disparidades regionales en el PIB per cápita disminuyeron significativamente en la Europa de los Veintisiete, pero aumentaron ligeramente en la Europa de los Quince después de 2009 (*ilustración 1*). Por lo tanto, esta mejora general estuvo impulsada en gran medida por la convergencia al alza en las regiones orientales[3].

[2] SWD(2024) 79, pp. 3 y 12, y Ninth cohesion report, pp. 2 a 5.

[3] Noveno informe sobre la cohesión económica, social y territorial, pp. 5 a 12.

Ilustración 1 – Disparidades regionales para la EU-27 y la EU-15 en el PIB per cápita (EPA)



Notas: EPA = Estándar de poder adquisitivo. Las disparidades regionales se miden por regiones NUTS 2.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

05 Los patrones de convergencia económica reflejan la diversidad de las dinámicas nacionales. Por ejemplo, un mayor crecimiento en las regiones de las capitales de los Estados miembros orientales aumenta a menudo las disparidades en esos países. En Portugal, la convergencia regional se debió a un crecimiento más lento en el pasado en las regiones con mejor rendimiento. Mientras que en Francia, el aumento de las disparidades regionales se debió a un crecimiento más lento del PIB per cápita en las regiones que inicialmente tenían un PIB más bajo[4].

06 La Comisión espera que la política de cohesión siga teniendo un efecto económico positivo duradero en general. Sobre la base del modelo RHOMOLO, el PIB de la UE podría aumentar en un 0,9 % de aquí a 2030 y otro 0,6 % adicional para 2043 debido a las inversiones en cohesión realizadas durante 2014-2020 y 2021-2027. Se prevé que este impacto positivo en el PIB sea especialmente beneficioso para los países que reciben mayores cuantías de los fondos de cohesión, pero también para los países más desarrollados, gracias al aumento de la actividad económica debido al incremento de las exportaciones[5].

---

[4] *Ibid.*, p. 9.

[5] *Ibid.*, 2024, p. XVIII.

Abordar las desigualdades sociales y económicas en las regiones

07 Las regiones menos competitivas pueden tener un importante potencial económico sin explotar. Sin embargo, cuando se enfrentan a un estancamiento a largo plazo, los obstáculos estructurales dificultan su recuperación económica, la creación de empleo o la mejora del nivel de vida. Si no se atajan, las disparidades limitan las perspectivas sociales y económicas. Con el tiempo, esta falta de progreso puede convertirse en un ciclo de estancamiento (conocido como trampa del desarrollo), caracterizado por una baja productividad y creación de empleo y una capacidad de innovación insuficiente. Además, estas regiones pueden desarrollar una dependencia insostenible de la financiación nacional y de la UE[6].

08 Las trampas del desarrollo pueden afectar no solo a las regiones menos desarrolladas, sino también a las zonas más ricas que tienen dificultades para mantener la competitividad y el crecimiento. Son especialmente frecuentes en las zonas rurales e industriales. Aunque las inversiones en las ciudades han impulsado su desarrollo económico, también han aumentado las disparidades intrarregionales al dejar a otras zonas de la región más rezagadas. La experiencia indica que las regiones de Europa Central y Oriental han evitado en su mayoría las trampas de desarrollo. Sin embargo, al pasar a un nivel de renta media, su crecimiento económico corre el riesgo de ralentizarse, aumentando así el riesgo de caer en una trampa de desarrollo[7].

09 La política de cohesión también está afectada por las grandes transformaciones actuales, como las transiciones ecológica y digital, el cambio demográfico, crisis como la guerra de agresión de Rusia en Ucrania y el aumento de las incertidumbres mundiales, como las tensiones comerciales, los retos en materia de competitividad y las presiones geopolíticas. Dado que estas cuestiones no afectan por igual a todas las regiones, los estudios existentes subrayan la importancia de evitar que se agraven las desigualdades[8].

---

[6] Forging a sustainable future together, Cohesion for a competitive and inclusive Europe, informe del Grupo de Alto Nivel sobre el Futuro de la Política de Cohesión, 2024, pp. 7-8, 13 y 25; Diemer, A. *et al.*, The Regional Development Trap in Europe, Economic Geography, vol. 98, n.º 5, 2022, y Promoting Growth in All Regions, OCDE, 2012, pp. 15-16, 19 y 43.

[7] Forging a sustainable future together, Cohesion for a competitive and inclusive Europe, p. 13; Diemer, A. *et al.*, The Regional Development Trap in Europe; Filippetti, A. y Spallone, R., Chapter 9. Cohesion Policy for Escaping the Middle-Income Trap, 2023.

[8] The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities - Cost of non-Europe, EPRS, 2024, pp. 1-5, 19, y McCann, P. y Ortega-Argilés, R., EU Cohesion Policy: The past, the present and the future, 2021, pp. 21-23.

Condiciones que influyen en el impacto de la política de cohesión

10 Existe una creciente toma de conciencia de que el resultado de la política regional depende en gran medida de las condiciones en las que se aplica, así como de la calidad de las instituciones nacionales y regionales, el tipo de capital humano disponible en la región y otros recursos territoriales. Estos factores pueden influir en la eficacia de los fondos de cohesión y contribuir a explicar las diferencias en los resultados de la política de cohesión entre las distintas regiones y Estados miembros[9].

11 Entre los factores que influyen en la eficacia de los fondos de cohesión, la **calidad institucional**, es decir, el buen funcionamiento de la administración y la gobernanza nacionales y regionales, es un factor determinante del éxito. Las regiones con instituciones públicas eficaces son mejores en el uso de los fondos de la UE, el cumplimiento de los requisitos reglamentarios y la consecución de sus objetivos de desarrollo[10]. Además, el respeto del Estado de Derecho por parte de instituciones públicas transparentes y que rindan cuentas es fundamental para lograr una aplicación eficaz y eficiente de las políticas[11].

---

[9] Fratesi, U. y Wishlade, F., The impact of European Cohesion Policy in different contexts, Regional Studies, vol. 51, n.º 6, 2017, p. 819; Di Caro, P. y Fratesi, U., One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy, 2021, p. 309; Fratesi, U., Constraining and Enabling Factors of a Successful Regional Policy in Europe, ZEW Discussion Papers, n.º 24-048, 2024, p. 2.

[10] Mendez, C. and Bachtler, J. The quality of government and administrative performance explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions, 2024, pp. 696, 698; Becker *et al.*, Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects, 2012, pp. 2-3.

[11] Rodríguez-Pose, A. y Garcilazo, E., Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions, Regional Studies, Vol. 49, n.º 8, 2015, pp. 1276-1277; Kölling, M., The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget, Journal of Contemporary European Studies, 2022, pp. 7, 10, 12.

12 El **capital humano** (medido como la proporción de la mano de obra con al menos un título de enseñanza secundaria superior) es otro factor clave para el éxito de la financiación de la política de cohesión. En las zonas menos desarrolladas, la mejora del capital humano se considera crucial para lograr el crecimiento[12].

13 El **capital territorial**, esto es, el conjunto más amplio de activos públicos y privados a disposición de una región, también influye en la eficacia de la política de cohesión en la obtención de resultados. Estos activos van desde las infraestructuras hasta las redes locales y los ecosistemas de innovación. Distintas investigaciones muestran que las inversiones de cohesión en infraestructuras funcionan mejor cuando las regiones tienen activos «blandos» sólidos, como el conocimiento, el capital social y la calidad institucional[13].

14 Además de las características regionales, la manera en que se coordina la política de cohesión en toda la UE y los niveles de gobierno nacional y regional influye en la eficacia con la que produce resultados. En un sistema de gobernanza multinivel, es esencial una buena **coordinación**[14].

---

[12] Di Caro, P. and Fratesi, U., One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy, 2021, p. 319; Rodríguez-Pose, A. y Ketterer, T., Institutional change and the development of lagging regions in Europe, 2020.

[13] Camagni, R. capítulo 7: Territorial capital and regional development: theoretical insights and appropriate policies 2019; Fratesi, U. y Perucca, G. EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach, Papers in Regional Science, Vol. 98, Issue 1, 2019.

[14] Regional Governance in OECD Countries, OCDE, 2022, p. 74, y Bachtler, J. *et al.*, capítulo 2:. Understanding EU Cohesion Policy, 2013, pp. 11-12.

Abreviaturas

CARE: Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa

EPRS: Servicio de Estudios del Parlamento Europeo

FC: Fondo de cohesión

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FSE: Fondo Social Europeo

FSE+: Fondo Social Europeo Plus

IIRC: Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus

MRR: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

OCS: Opción de costes simplificados

PIB: Producto interior bruto

PRR: Plan de recuperación y resiliencia

RDC: Reglamento sobre Disposiciones Comunes

REP: Recomendaciones específicas por país

RHOMOLO: Modelo holístico regional

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Glosario

Absorción: Grado, a menudo expresado como porcentaje, en que se han gastado los fondos de la UE asignados a los Estados miembros en proyectos subvencionables. En el contexto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, medida en que los Estados miembros han recibido financiación del MRR por parte de la Comisión por el cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos.

Autoridad de gestión: Autoridad (pública o privada) nacional, regional o local designada por un Estado miembro para gestionar un programa financiado por la UE.

Convergencia: Proceso de aproximación de las economías de renta baja a las economías de renta alta a lo largo del tiempo.

Fondo de Cohesión: Fondo de la UE destinado a reducir las disparidades económicas y sociales en la UE financiando inversiones en los Estados miembros donde la renta nacional bruta por habitante sea inferior al 90 % de la media de la UE.

Fondo Europeo de Desarrollo Regional: Fondo de la UE que refuerza la cohesión económica y social en la UE mediante la financiación de inversiones que reducen los desequilibrios entre regiones.

Fondo Social Europeo: Fondo de la UE destinado a crear oportunidades educativas y laborales y mejorar la situación de las personas en riesgo de pobreza. Sustituido por el Fondo Social Europeo Plus.

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Mecanismo de apoyo financiero de la UE para mitigar el impacto económico y social de la pandemia de COVID-19 y estimular la recuperación, haciendo frente al mismo tiempo a los retos de un futuro más ecológico y digital.

Opción de costes simplificados: Enfoque para determinar el importe de una subvención utilizando métodos como los costes unitarios estándar, la financiación a tipo fijo o las sumas a tanto alzado, en lugar de los costes reales en que haya incurrido el beneficiario. Está concebido para reducir la carga administrativa.

Política de cohesión: Política de la UE destinada a reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones y los Estados miembros a través de la promoción de la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la cooperación transfronteriza e interregional.

Principio de «no causar un perjuicio significativo»: Principio según el cual las medidas de inversión no deben ejercer un impacto medioambiental perjudicial importante.

Principio de asociación: Principio de la política de cohesión que garantiza que las autoridades públicas regionales, locales, urbanas y de otra índole, la sociedad civil, los interlocutores económicos y sociales y, en su caso, las organizaciones de investigación y las universidades participen de manera significativa en la preparación, la ejecución y la evaluación de los programas.

Producto interior bruto: Medida estándar de la riqueza de un país, basada en el valor total de los bienes y servicios producidos en él (generalmente durante un año).

REACT-UE: Programa de NextGenerationEU que proporciona financiación adicional a los programas existentes de la política de cohesión y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas para apoyar la recuperación de la crisis posterior a la pandemia de COVID-19 y promover la transformación ecológica y digital.

Recomendaciones específicas por país: Orientaciones anuales que la Comisión publica, dentro del Semestre Europeo, para los distintos Estados miembros sobre sus políticas macroeconómicas, presupuestarias y estructurales.

Reglamento sobre Disposiciones Comunes: Reglamento por el que se establecen las normas aplicables a varios fondos de la UE en régimen de gestión compartida, incluidos los que apoyan la política de cohesión de la UE.

RHOMOLO: Herramienta de simulación económica desarrollada por la Comisión y utilizada principalmente para evaluar el impacto de la política de cohesión de la UE, incluidos los efectos de las inversiones regionales y las reformas estructurales.

Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El presente análisis fue aprobado por la Sala II («Inversión para la cohesión, el crecimiento y la inclusión»), presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal. La tarea fue dirigida por Alejandro Blanco Fernández, Miembro del Tribunal, asistido por Călin-Ion Chira, jefe de Gabinete, y Juan Antonio Vázquez Rivera, agregado de Gabinete; Friedemann Zippel, gerente principal; Päivi Piki, jefa de tarea, y las auditoras y auditores Marion Boulard, Sabine Maur-Helmes, Amelia Pădurariu y Plamen Petrov. Alexandra Damir-Bînzaru prestó asistencia en el diseño gráfico.



De izquierda a derecha: Juan Antonio Vázquez Rivera, Amelia Pădurariu, Plamen Petrov, Alejandro Blanco Fernández, Friedemann Zippel, Päivi Piki, Călin-Ion Chira y Marion Boulard.

COPYRIGHT

© Unión Europea, 2025.

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal no se debe distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier software o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

La familia de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

PDF	ISBN 978-92-849-5451-3	ISSN 2811-8138	doi:10.2865/7641194	QJ-01-25-041-ES-N

Cómo citar el documento

Tribunal de Cuentas Europeo, Análisis 04/2025: «El futuro de la política de cohesión de la UE: extraer lecciones del pasado», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

Este análisis ofrece ideas para contribuir al debate en curso sobre el próximo período de la política de cohesión que comenzará en 2028. Reúne los resultados de las auditorías, análisis y dictámenes publicados por el Tribunal sobre diferentes aspectos de la aplicación de la política de cohesión. Compara estas constataciones con nuestras principales conclusiones sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, cuando procede.

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact
Sitio web: eca.europa.eu
Medios sociales: @EUauditors

CURIA RATIONUM
TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO