

Bruselas, 13 de octubre de 2025
(OR. en)

13918/25

COH 189
SOC 659
CADREFIN 252
POLGEN 159

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	10 de octubre de 2025
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
Asunto:	INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre la evaluación de REACT-EU

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2025) 634 final.

Adj.: COM(2025) 634 final



Bruselas, 10.10.2025
COM(2025) 634 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la evaluación de REACT-EU

Índice

1.	INTRODUCCIÓN	1
2.	CONTEXTO	1
3.	HACER FRENTE A LAS NECESIDADES RELACIONADAS CON LAS CRISIS.....	2
4.	RESPUESTA EFICAZ Y RÁPIDA A LAS CRISIS	3
5.	UNA RESPUESTA COORDINADA A LAS CRISIS	7
6.	VALOR AÑADIDO DE LA ACTUACIÓN DE LA UE.....	9
7.	CONCLUSIONES	10
	LISTA DE REFERENCIAS	12
	ANEXO I: RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES NACIONALES DE REACT-UE INCLUIDAS EN LA MUESTRA.....	
	ANEXO II: METODOLOGÍA Y DATOS ADICIONALES	
	Metodología	
	Datos adicionales	

1. INTRODUCCIÓN

La Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE)¹ se presentó en 2020 como parte de la iniciativa NextGenerationEU. **Representaba recursos adicionales para los Estados miembros y las regiones, y se diseñó para mitigar las repercusiones económicas y sociales de la pandemia, apoyando al mismo tiempo los objetivos de la transición ecológica y digital de la UE.** En 2022, el ámbito de aplicación de REACT-UE se amplió para apoyar la respuesta a la crisis de los refugiados ucranianos y, en 2023, se amplió de nuevo para hacer frente a los efectos de la crisis energética.

REACT-UE aportó recursos adicionales por valor de 50 600 millones EUR y complementó los programas de la política de cohesión ya en curso para el período 2014-2020 respaldados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE), así como por el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD) y la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ). Este enfoque ayudó a programar y aplicar rápidamente estos recursos adicionales. Podían utilizarse hasta finales de 2023, como ya ocurría con las asignaciones originales. Esta financiación constituyó la segunda mayor parte de NextGenerationEU.

El Reglamento REACT-UE² exige que la Comisión Europea facilite al Parlamento Europeo y al Consejo una evaluación del instrumento. El presente informe se basa en un estudio de apoyo sobre la respuesta a las crisis del FEDER («estudio de apoyo sobre la respuesta a las crisis») y en el estudio de apoyo de la evaluación *ex post* del FSE. También presenta las principales conclusiones de una muestra de análisis realizados por los Estados miembros como parte de su obligación de evaluar la ejecución de REACT-UE.

2. CONTEXTO

Entre 2020 y 2023, la UE se vio afectada por una serie de crisis sin precedentes. La pandemia de COVID-19, que comenzó a principios de 2020, **provocó una grave y repentina perturbación en las economías, las sociedades y los sistemas sanitarios.** La crisis sanitaria costó vidas, puso en peligro la seguridad de los profesionales sanitarios y cuestionó el coste y la sostenibilidad de los sistemas sanitarios. **Las medidas restrictivas introducidas para detener la propagación del virus dieron lugar a una crisis económica,** cuyo impacto varió entre los distintos sectores y territorios, lo que puso de manifiesto las vulnerabilidades existentes en las regiones y los grupos sociales y acarreó el riesgo de que aumentaran las disparidades.

La UE respondió a la crisis con una serie de acciones coordinadas y colectivas. En respuesta a la pandemia de COVID-19, las medidas incluían la coordinación sanitaria, la adquisición centralizada de vacunas, el apoyo financiero a los regímenes de conservación del empleo y disposiciones temporales en materia fiscal y de ayudas estatales para apoyar a los Estados miembros. Es importante señalar que puso en marcha NextGenerationEU, el mayor plan de incentivación fiscal introducido por la UE hasta la fecha. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) fue la piedra angular de NextGenerationEU, y el paquete

¹ Reglamento (UE) 2020/2221.

² Artículo 2 del Reglamento (UE) 2020/2221.

también proporcionó recursos adicionales para la política de cohesión a través de REACT-UE.

La agresión militar de Rusia contra Ucrania el 24 de febrero de 2022 desencadenó una serie de nuevas crisis con consecuencias de amplio alcance. **Una de las más inmediatas fue el desplazamiento de una gran parte de la población ucraniana hacia la UE.** A finales de 2023, se habían registrado casi 6 millones de ucranianos desplazados en toda Europa, y 4,2 millones de ellos se beneficiaban de protección temporal en la UE³. La invasión también exacerbó una crisis energética preexistente, ya que se paralizaron las importaciones de gas natural procedentes de Rusia. Esto afectó de forma especialmente negativa a la UE, que dependía en gran medida de fuentes de energía externas. Aunque la crisis energética se sintió en toda Europa, su impacto varió considerablemente en los diferentes países y regiones. Estas crisis sucesivas se han visto atenuadas en cierta medida por las medidas programadas como resultado de REACT-UE. El presente informe evalúa REACT-UE en relación con sus objetivos iniciales.

3. HACER FRENTE A LAS NECESIDADES RELACIONADAS CON LAS CRISIS

La pandemia creó una gran necesidad de inversiones públicas en los sistemas sanitarios de los Estados miembros y en diversos sectores económicos, lo que ejerce presión en los presupuestos nacionales. Las crisis también plantearon problemas de ejecución para las autoridades de los programas de la política de cohesión y para los beneficiarios. Las medidas de salud pública introducidas para frenar la propagación del virus dificultaron especialmente el acceso a algunos grupos destinatarios, como los grupos vulnerables y los beneficiarios de zonas rurales remotas. Además, la suspensión del trabajo *in situ* dio lugar a retrasos y al aplazamiento temporal de varios proyectos de infraestructura. Las perturbaciones en las cadenas de suministro y los cierres de fronteras complicaron aún más las iniciativas transfronterizas. Probablemente, el incierto entorno macroeconómico también frenó el entusiasmo por participar en proyectos a más largo plazo, incluidos los financiados por la política de cohesión, lo que afectó aún más a la labor de ejecución.

El marco de la política de cohesión se adaptó para ayudar a los Estados miembros a responder a las crisis, abordar los cuellos de botella y aliviar la presión sobre los presupuestos y las administraciones públicas nacionales. REACT-UE proporcionó recursos adicionales para el marco de la política de cohesión, lo que completó los programas ya en curso para el período 2014-2020⁴. Este instrumento se diseñó para mitigar los efectos económicos y sociales de la pandemia y al mismo tiempo apoyar el objetivo de la doble transición. La financiación se concentró y tres países (Italia, España y Francia) recibieron casi dos terceras partes de las asignaciones totales.

³ Eurostat (2024), disponible [aquí](#).

⁴ La fórmula de asignación aplicada a REACT-UE difería de la metodología habitual de la política de cohesión. Aunque favorecía a países menos desarrollados, la clave también incluía la pérdida de PIB y de empleo (juvenil).

Gráfico 1. Reconstrucción de la lógica de intervención de REACT-UE

Necesidades	Objetivos	Insumos	Productos	Resultados	Efectos
Liquidez para abordar situaciones de escasez derivadas de un aumento repentino y significativo del gasto público necesario para la asistencia sanitaria y otros sectores económicos, en particular las pymes	Fomentar la reparación de la crisis y preparar una recuperación ecológica, digital y resiliente mediante inversiones en: - asistencia sanitaria - apoyo a las empresas - la doble transición - empleo, educación y servicios sociales	- Liquidez y medidas financieras - Subvencionabilidad ampliada - Flexibilidad para transferir o reprogramar fondos - Simplificaciones administrativas	- Operaciones nuevas o ajustadas (Re)asignación de recursos para contrarrestar las crisis - Uso más rápido de los recursos y reducción de la carga administrativa	- Déficits de liquidez abordados - Mayor gasto público en asistencia sanitaria - Mayor gasto público en sectores afectados por la crisis de salud pública y en las pymes	- Mitigación de las consecuencias económicas, sociales y sanitarias de las crisis - Recuperación más rápida - Mitigación de los riesgos a más largo plazo relacionados con la crisis, incluidos los riesgos para la cohesión - Aceleración de la transición ecológica y digital

Fuente: Comisión Europea.

La inmensa mayoría de las partes interesadas consultadas consideraba que REACT-UE estaba en consonancia con las necesidades emergentes de sus países y regiones. Las observaciones fueron especialmente positivas en lo que respecta a la pertinencia del instrumento para abordar las repercusiones económicas de la pandemia. Detener las pérdidas de puestos de trabajo provocadas por la caída en picado de la demanda económica fue crucial. La mayor parte del apoyo del FSE se dirigió a empresas y empleados específicos para ayudarles a mantener el empleo a través de regímenes de reducción del tiempo de trabajo. El apoyo relacionado con la salud era relativamente nuevo en el contexto de la política de cohesión y se financió principalmente a través de iniciativas de los Estados miembros. Aun así, dos terceras partes de los participantes en una encuesta⁵ consideraron que REACT-UE se ajustaba a las necesidades relacionadas con la salud.

4. RESPUESTA EFICAZ Y RÁPIDA A LAS CRISIS

REACT-UE resultó eficaz para abordar las repercusiones sanitarias y económicas de la crisis de la COVID-19, en particular mediante la inversión en infraestructuras sanitarias y la prestación de apoyo a las pymes⁶, así como para permitir a los órganos de ejecución fomentar la creación de empleo y garantizar un empleo de alta calidad⁷. Los Estados miembros utilizaron los recursos adicionales en casi la mitad de los programas⁸ y financiaron acciones esenciales para apoyar a los sectores más necesitados, preservando al mismo tiempo los recursos asignados a las acciones inicialmente previstas del programa⁹.

Un ámbito importante de apoyo a las empresas lo constituían las subvenciones de capital circulante para que las pymes mantuvieran su actividad durante la recesión económica provocada por la pandemia. En Italia, por ejemplo, REACT-UE prestó apoyo a 91 218

⁵ Cobertura del apoyo de REACT-UE a través del FEDER.

⁶ Esta conclusión fue confirmada por dos estudios de casos específicos del estudio de apoyo sobre la respuesta a las crisis del FEDER sobre las pymes y el sector sanitario, y es respaldada por el 88 % de las partes interesadas consultadas sobre el FEDER.

⁷ Estudio de apoyo para la evaluación *ex post* del FSE.

⁸ El 45 %.

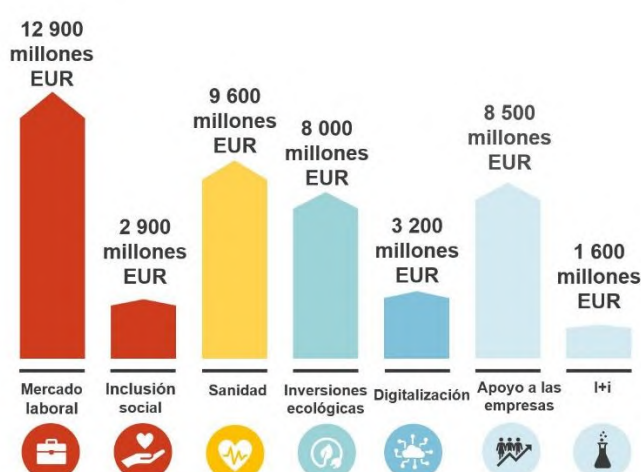
⁹ Véase el anexo VI de la evaluación *ex post* del FEDER y del Fondo de Cohesión, el estudio de apoyo sobre la respuesta a las crisis y sus estudios de casos específicos sobre las pymes y la crisis sanitaria.

empresas con una asignación de 1 200 millones EUR, lo que garantizó una financiación total de más de 12 000 millones EUR para las empresas. El apoyo dio una respuesta inmediata a las necesidades de liquidez de las empresas, además de apoyar su transición ecológica y digital. Más del 50 % de los recursos se asignaron a regiones menos desarrolladas. Las empresas también recibieron un apoyo eficaz para proteger el empleo en sectores clave de la economía. Por ejemplo, el Programa de Conservación del Empleo de Croacia mantuvo en activo a 115 000 empleados (el 6 % de la mano de obra)¹⁰. Los regímenes de conservación del empleo similares y otras medidas del mercado laboral constituyeron más de una cuarta parte de la iniciativa (véase el gráfico 2). REACT-UE no solo abordó las necesidades urgentes derivadas de la crisis, sino que también catalizó inversiones estratégicas. Algunas de ellas se centraron en retos inmediatos, como ampliar la capacidad hospitalaria, mientras que otras se centraron en reforzar el sistema sanitario a largo plazo, por ejemplo, realizando inversiones en investigación, desarrollo y equipos avanzados. En Francia, por ejemplo, REACT-UE financió ocho proyectos en el hospital de Besançon con un total de 12 millones EUR, mientras que el Centro Hospitalario Universitario de La Reunión adquirió una cámara de positrones, con lo que casi duplicó su capacidad de diagnóstico. Las mejoras financiadas no solo aumentaron la capacidad para gestionar los efectos inmediatos de la pandemia de COVID-19, sino que también resultaron beneficiosas en crisis posteriores. Por ejemplo, los equipos adquiridos durante la pandemia fueron fundamentales para responder a la crisis de los refugiados, como muestra el caso de Chequia, que alojó a 300 000 refugiados procedentes de Ucrania, muchos de los cuales necesitaban atención médica.

Bulgaria: ejemplo de apoyo a la integración laboral para los ucranianos desplazados

En Bulgaria, el proyecto «Solidaridad» de la Agencia Nacional de Empleo tenía por objeto la integración en el mercado laboral de más de 9 000 personas desplazadas procedentes de Ucrania mediante la prestación de apoyo psicológico, orientación profesional y asesoramiento profesional adaptado. Entre las medidas figuraban el empleo subvencionado, suplementos de integración para alojamiento, incentivos destinados a los empleadores para la conservación del empleo y el apoyo de tutores con el objetivo de conseguir que 4 785 personas tuvieran un empleo. El proyecto también incluía actividades de comunicación y gestión acordes con los requisitos de aplicación.

Gráfico 2. Inversiones temáticas principales de REACT-UE



Fuente: Comisión Europea. Nota: algunos campos de intervención fueron marcados para diversos temas.

¹⁰ Estudio para la evaluación *ex post* del FSE.

El instrumento desempeñó un papel fundamental a la hora de apoyar iniciativas de la doble transición mediante la financiación de inversiones en eficiencia energética, digitalización y otros proyectos sostenibles¹¹. Este apoyo fue clave para garantizar la coherencia con los objetivos más amplios de la política de cohesión, en particular la atención prestada a la recuperación a largo plazo y al desarrollo regional¹². En Dinamarca se proporcionó financiación adicional para reforzar las medidas de los programas existentes, especialmente en materia de transición ecológica y economía circular. Dado que las asignaciones iniciales para el período 2014-2020 ya se habían destinado a subcontrataciones, los recursos adicionales permitieron nuevas inversiones. Italia promovió la transición ecológica del transporte público local mediante la adquisición de nuevos autobuses totalmente eléctricos, por ejemplo, en Bolonia (20 millones EUR) y en Catania (8 millones EUR). **En algunos casos, los cambios reforzaron el enfoque a largo plazo.** Las pymes que recibieron apoyo, además de ver atenuados los efectos de las crisis, experimentaron avances relativos a las soluciones digitales y al desarrollo de infraestructuras, adoptaron nuevas tecnologías y redujeron los costes. Por ejemplo, las empresas del sector de la hostelería utilizaron estos fondos para llevar a cabo renovaciones e integrar *software* digital avanzado para optimizar la tramitación de pedidos y la gestión de clientes.

Los Estados miembros utilizaron los recursos de REACT-UE de diversas maneras y adaptaron su respuesta a las crisis a la evolución de las necesidades¹³. Es importante señalar que la flexibilidad ofrecida también permitió a los Estados miembros asignar mayores cantidades de recursos a los territorios más necesitados. Por ejemplo, la financiación asignada dio lugar a importantes cambios en la distribución inicial de los recursos en Finlandia, destinándose los fondos a las zonas sur y oeste del país, que se vieron más gravemente afectadas por la pandemia. En Italia y Chequia, la mayoría de los beneficiarios directos de la financiación de REACT-UE fueron entidades públicas¹⁴.

Un objetivo temático específico permitió hacer un seguimiento de los avances notificados. A continuación se presenta una selección de indicadores. En general, los avances varían considerablemente entre los indicadores y los Estados miembros.

¹¹ Véase el estudio de apoyo sobre la respuesta a las crisis; Nyman *et al.*, 2024; Spule y Toptsidou, 2024.

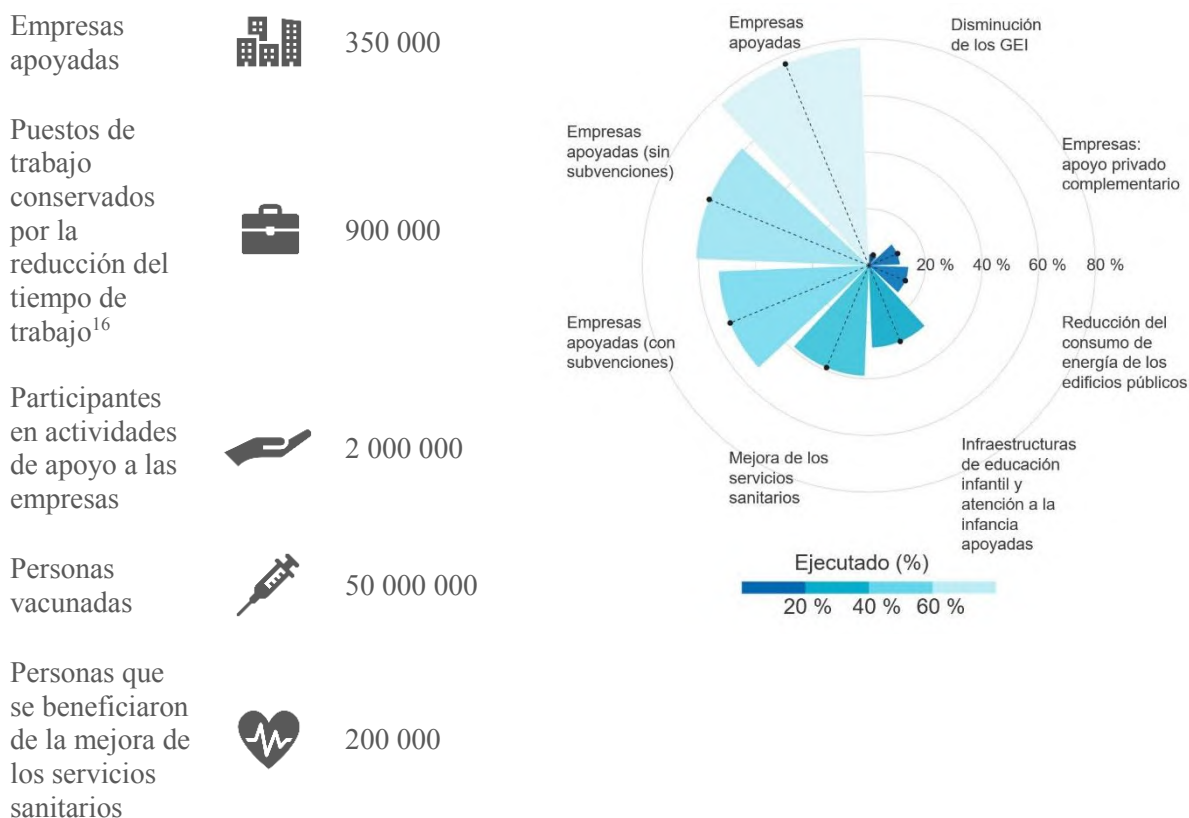
¹² Como confirman la mayoría de las partes interesadas encuestadas, así como las evaluaciones nacionales incluidas en la muestra (anexo I).

¹³ Estudio de apoyo sobre la respuesta a las crisis e Informe Especial 02/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE).

¹⁴ Dos terceras partes en Italia. Estos datos de categorización no están disponibles en un formato agregado. Para Chequia, véase EY (2023).

Gráfico 3. Progreso con respecto a los indicadores de REACT-UE hasta 2022¹⁵

Indicador **Progreso hasta 2022** **Progreso en la consecución de los objetivos (en porcentaje) con respecto a ocho indicadores seleccionados (FEDER, 2022)**



Fuente: Comisión Europea.

Además de proporcionar financiación adicional, REACT-UE introdujo importantes mecanismos de flexibilidad. Uno de ellos era la subvencionabilidad retroactiva, que cubría los gastos efectuados antes de que se ajustaran los programas. Las autoridades de los programas consideraron que la opción de una cofinanciación de la UE del 100 % contribuyó a aliviar la carga sobre los presupuestos nacionales y permitió utilizar fondos adicionales del presupuesto estatal para otras actividades necesarias. Al mismo tiempo, el objetivo de la cofinanciación es infundir un sentimiento de apropiación a nivel nacional. Si bien estos riesgos se vieron mitigados por la situación de crisis, esta característica podría reducir los controles de los Estados miembros, lo que aumentaría el riesgo de gasto ineficiente, ya que los proyectos financiados en su totalidad por la UE entrañan un riesgo mínimo para las autoridades nacionales¹⁷. También se introdujeron medidas de prefinanciación para ayudar a países como Polonia y Rumanía a hacer frente a la crisis de los refugiados, lo que les permitió recurrir a fondos de REACT-UE para prestar asistencia inmediata a las personas procedentes de Ucrania.

¹⁵ El año para el que se disponía de los datos más recientes en el momento de redactar el presente documento. Véase la nota metodológica del anexo II.

¹⁶ Seis meses después de finalizar el apoyo.

¹⁷ TCE (2023); Parlamento Europeo, Kiss-Gálfalvi *et al.* (2024).

Si bien la financiación adicional y la flexibilidad fueron cruciales para garantizar una respuesta rápida, algunas regiones se encontraron con dificultades administrativas a la hora de reprogramar los fondos. El ajuste de las prioridades y la distribución de los fondos adicionales requerían una gran capacidad administrativa, lo que en algunos casos dio lugar a retrasos. Esta carga se vio aún más agravada por la necesidad de prepararse también para los nuevos programas y el escalonamiento de las operaciones del período de programación 2014-2020 al período de programación 2021-2027.

Además, el período de ejecución fue breve, lo que supuso un reto para la eficacia. Los beneficiarios de los proyectos tuvieron que preparar y crear rápidamente varias entidades de proyectos, llegar a los grupos destinatarios, introducir nuevas infraestructuras de investigación e innovación u otras infraestructuras necesarias y aplicar las medidas necesarias¹⁸. Esto se sustenta en datos a nivel de operación, lo cual sugiere que los proyectos de REACT-UE tendieron a ser más breves que otros durante el período 2014-2020. Por supuesto, esto también está relacionado en parte con la naturaleza de determinadas intervenciones, por ejemplo, equipos sanitarios o capital circulante para las pymes. Los resultados de la encuesta revelaron que el breve plazo de ejecución contribuyó a que se produjeran retrasos en muchos proyectos, algunos de los cuales finalmente se cancelaron debido a crisis sucesivas. Los encuestados también hicieron hincapié en las dificultades que tuvieron para seleccionar rápidamente proyectos que se ajustaran a las condiciones y categorías de inversión exigidas en el marco de REACT-UE, lo cual aumentó los retrasos.

En un contexto de cambios políticos y una crisis sanitaria que evolucionaba con rapidez, era fundamental dar una respuesta rápida y eficaz a la pandemia de COVID-19. A pesar del carácter intrínsecamente a largo plazo de la política de cohesión, REACT-UE logró desplegar rápidamente los recursos. Aunque aportó nuevos recursos, la duración de las negociaciones colegislativas fue inferior a la duración media de modificaciones comparables¹⁹. Un aspecto aún más importante es que las modificaciones del programa REACT-UE se tramitaron en una tercera parte del tiempo necesario para este fin en comparación con el período anterior a febrero de 2020 (es decir, antes de la crisis). REACT-UE movilizó rápidamente una cantidad considerable de fondos para contrarrestar los efectos negativos de la pandemia²⁰.

5. UNA RESPUESTA COORDINADA A LAS CRISIS

La introducción de REACT-UE formó parte de una secuencia de iniciativas coordinadas contra la crisis. La Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC) y la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (IIRC+) se utilizaron en las primeras fases de la pandemia como parte de una reorientación de los recursos procedentes de inversiones estructurales a largo plazo para satisfacer las necesidades urgentes de la crisis²¹. REACT-UE fue una continuación y una ampliación de las medidas contra la crisis introducidas por la IIRC y la IIRC+, pero con un alcance y una ambición mucho más amplios. Proporcionó financiación adicional para apoyar los esfuerzos de recuperación a largo plazo, incluido el

¹⁸ Nyman *et al.*, 2024.

¹⁹ 209 días en comparación con 220 (en 2007-2013 y 2014-2020). Cifras basadas en el Informe Especial 2/2023 del TCE.

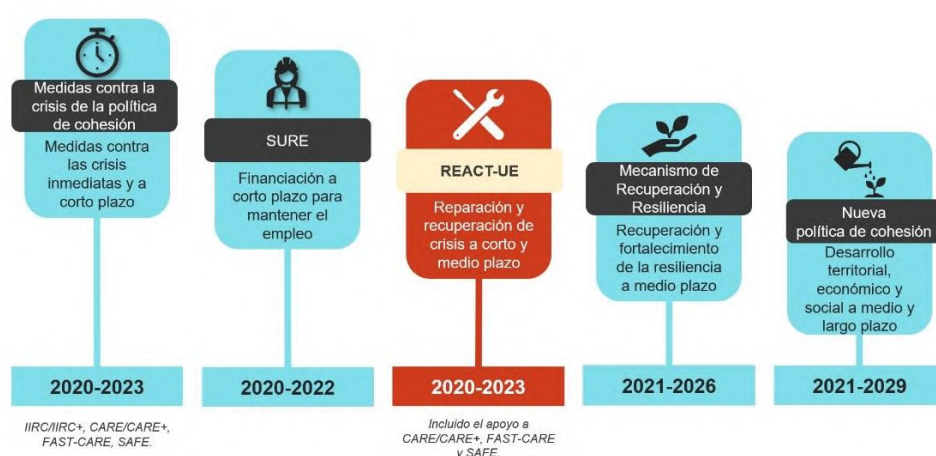
²⁰ Como confirmó también el informe del TCE de 2023.

²¹ En las evaluaciones *ex post* del FEDER y del Fondo de Cohesión, así como en la evaluación *ex post* del FSE, pueden encontrarse más detalles sobre todos los mecanismos de crisis de la política de cohesión. Con respecto a la IIRC, véase también la evaluación preliminar del apoyo prestado por el FSE y el FEAD en el marco de la IIRC y la IIRC+ [SWD(2023) 249 final].

apoyo a las pymes, la salud y el empleo. Algunas inversiones estructurales a largo plazo se aplazaron debido a la pandemia. Sin embargo, la financiación adicional de REACT-UE permitió llevar a cabo más acciones sin cambiar la lógica original de los programas, utilizando los programas y las estructuras existentes.

REACT-UE también sirvió de puente entre los períodos de programación y desempeñó un papel crucial en la revitalización de las actividades de inversión, especialmente al armonizarse con los objetivos de la transición digital y ecológica. Por ejemplo, en el Programa Operativo de Inversiones en Crecimiento y Empleo de Austria para el uso de los fondos del FEDER 2014-2020, REACT-UE sirvió de mecanismo transitorio, permitiendo la financiación de iniciativas de transición ecológica y digital.

Gráfico 4. Secuencia de medidas fiscales de la UE contra la crisis



Fuente: Comisión Europea.

Los fondos contribuyeron a mantener las tasas de empleo durante la pandemia, junto con el instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE), a través de medidas específicas para conservar los empleos y apoyar la adaptación²². En algunos países, el instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia y REACT-UE se combinaron eficazmente para financiar regímenes de conservación del empleo. En España, por ejemplo, 2 700 millones EUR de recursos de REACT-UE se destinaron a la reducción del tiempo de trabajo²³.

La rapidez en el diseño y la ejecución de REACT-UE también plantearon retos a la hora de garantizar la coherencia con otros instrumentos de la UE. Tanto REACT-UE como el MRR se centraban en sectores similares, como el entorno empresarial y la investigación, lo que generaba un riesgo de solapamiento. Aunque la distinción entre los dos instrumentos era, en general, clara, no siempre estaban formalmente coordinados, lo que añadía una carga

²² Durante el estudio de apoyo a la evaluación *ex post* del FSE se encontraron pruebas sólidas de la contribución de las operaciones de empleo relacionadas con la pandemia por parte del FSE en el marco de la IIRC. Si bien los datos sobre REACT-UE son más limitados, junto con la IIRC, las pruebas del estudio de caso también indican un efecto positivo en la contribución a la recuperación de la pandemia en el ámbito del empleo, lo que confirman además las pruebas obtenidas mediante la recogida de datos primarios a través de entrevistas y encuestas.

²³ ICF (2024).

administrativa a las autoridades de los programas. La urgencia a la hora de tomar decisiones también afectó a la coherencia interna, ya que la velocidad de ejecución a veces dio lugar a desajustes entre los objetivos reprogramados y las operaciones reales. Por ejemplo, algunas regiones asignaron inicialmente fondos a proyectos relacionados con la salud, pero posteriormente detectaron necesidades más acuciantes en sectores como la educación y el empleo, por lo que fue necesario volver a programar los fondos y se generaron retrasos.

La evaluación puso de manifiesto que la respuesta nacional y las actividades de REACT-UE fueron coherentes y que el instrumento desempeñó un importante papel complementario. Durante la pandemia, las medidas respaldadas se centraron en la inversión y las infraestructuras con una perspectiva a más largo plazo, mientras que en varios países los fondos nacionales y regionales se destinaron a necesidades urgentes y menos complejas (por ejemplo, en Chequia, a vacunas). A nivel regional, los instrumentos de la política de cohesión fueron cruciales para proporcionar liquidez y flexibilidad, en particular para el apoyo a las pymes y las medidas de emergencia, lo que apuntaló los esfuerzos nacionales. La evaluación no encontró pruebas de desplazamiento de recursos nacionales ni de doble financiación.

6. VALOR AÑADIDO DE LA ACTUACIÓN DE LA UE

Las pruebas recogidas subrayan que el apoyo prestado a través de REACT-UE contribuyó eficazmente a la recuperación posterior a la pandemia. Al mismo tiempo, los recursos movilizados para las medidas contra la crisis de la política de cohesión, incluida la financiación de REACT-UE, constituyeron una parte relativamente pequeña de la respuesta global a la crisis puesta en marcha por los Estados miembros²⁴. Sin embargo, la financiación adicional resultó crucial para muchas regiones y sectores.

Un importante valor añadido de REACT-UE fue que canalizó el apoyo a regiones con recursos financieros limitados y en las que solo con los recursos nacionales no se podrían haber aplicado medidas contra la crisis con el mismo alcance. Al mantener el enfoque territorial de la política de cohesión, REACT-UE dio prioridad a apoyar a regiones menos desarrolladas. Las observaciones de las partes interesadas y las evaluaciones nacionales confirman que, sin la financiación de REACT-UE, la escala global del apoyo, así como el gasto en inversiones a largo plazo en las transiciones ecológica y digital, habrían sido menores²⁵. A través de REACT-UE, los programas tuvieron la posibilidad de seguir respaldando inversiones orientadas al futuro en lugar de concentrar plenamente los recursos en medidas de emergencia.

Asimismo, los fondos de REACT-UE tuvieron efectos positivos generalizados en la durabilidad de los proyectos, los presupuestos nacionales, los nuevos grupos destinatarios (por ejemplo, el personal sanitario) y la velocidad de ejecución, especialmente en ámbitos relacionados con la transición ecológica, el desarrollo de competencias, la digitalización y la asistencia médica. Además, en un momento en que las medidas contra la crisis estaban en gran medida centralizadas, REACT-UE ayudó a garantizar que las autoridades locales y regionales siguieran participando en la gestión de la crisis.

²⁴ En comparación con los 50 600 millones EUR de REACT-UE, la respuesta nacional a la crisis de las pymes movilizó 2,3 billones EUR en todos los Estados miembros, 11 veces los fondos movilizados para la crisis sanitaria (202 000 millones EUR) y 4 veces los movilizados para la crisis energética (539 000 millones EUR).

²⁵ Véase el estudio de apoyo sobre la respuesta a las crisis y las conclusiones de las evaluaciones nacionales en el anexo II.

7. CONCLUSIONES

REACT-UE abordó las repercusiones sanitarias y económicas de la crisis de la COVID-19 y tendió un puente entre los dos períodos de programación de manera rápida y, teniendo en cuenta su tamaño global, eficaz. Adelantó la ejecución del próximo marco, en particular a través de las medidas de recuperación que sentaban las bases de los programas de 2021-2027 para aumentar la resiliencia de los Estados miembros y las regiones. Además, REACT-UE ayudó a garantizar la participación de las autoridades locales y regionales en la respuesta, mientras que muchos otros mecanismos de respuesta a las crisis (a escala tanto nacional como de la UE) estaban más centralizados.

Las medidas y los cambios introducidos por los mecanismos de respuesta a las crisis y REACT-UE fueron pertinentes para satisfacer las necesidades y los retos emergentes, especialmente mediante la inversión en infraestructuras sanitarias y el apoyo a las pymes. REACT-UE movilizó 9 600 millones EUR para apoyar medidas sanitarias, entre ellas la infraestructura de refrigeración de vacunas, que fue crucial para el despliegue de vacunas. Además, REACT-UE proporcionó subvenciones de capital circulante a las pymes y subsidios salariales a los empleados para ayudarles a mantener su actividad y a conservar sus puestos de trabajo, respectivamente, durante la recesión provocada por la pandemia, y para facilitar la recuperación mediante el retorno de la demanda económica. Como parte de las medidas generales de respuesta a la crisis, desempeñó un papel importante a la hora de amortiguar los efectos económicos negativos en las pymes, y se estima que el 1,5 % de las pymes de la UE se beneficiaron directamente del apoyo de REACT-UE. A modo de comparación, representó aproximadamente el 2 % de la respuesta fiscal global a la pandemia.

El 100 % de cofinanciación de la UE eliminó la necesidad de cofinanciación nacional, lo que fue especialmente importante en las regiones con presupuestos más ajustados y les permitió actuar con rapidez.

REACT-UE aceleró la ejecución, ya que la financiación adicional garantizó que los **Estados miembros pudieran movilizar recursos rápidamente sin tener que desviar fondos de otras prioridades.** Al mismo tiempo, **el breve período de ejecución para utilizar la financiación planteó algunos retos para la eficacia de REACT-UE.** Los beneficiarios de los proyectos tuvieron que preparar y crear rápidamente varias entidades de proyectos, llegar a los grupos destinatarios y llevar a cabo nuevas actividades de investigación e innovación. Si bien la financiación adicional y la **flexibilidad fueron cruciales para garantizar una respuesta rápida, algunas regiones se encontraron con dificultades administrativas a la hora de programar los recursos.** El ajuste de las prioridades y la distribución de los fondos adicionales requerían una gran capacidad, lo que en algunos casos dio lugar a retrasos. Al contar con un objetivo temático específico, fue posible hacer un seguimiento del gasto y el rendimiento, lo que aumentó la transparencia a pesar del contexto de crisis.

A pesar de ser un instrumento de crisis, REACT-UE mantuvo su coherencia con los objetivos más amplios de la política de cohesión, en particular la atención prestada a la recuperación a largo plazo y al desarrollo regional. Ofreció la oportunidad de prestar apoyo en materia de infraestructuras sanitarias, servicios sociales y espíritu empresarial, y garantizó que las regiones estuvieran mejor preparadas para futuros desafíos. Las medidas de REACT-UE también contribuyeron a **apoyar iniciativas de la doble transición mediante la financiación de inversiones en eficiencia energética, digitalización y otros proyectos sostenibles.**

REACT-UE se consideró en su mayor parte coherente con la gestión de crisis de la UE, con una clara armonización de los objetivos, especialmente en lo que respecta a la asistencia sanitaria y el apoyo a las pymes en las fases iniciales. Sin embargo, hubo casos de solapamiento y problemas de coordinación, en particular en relación con la participación de las autoridades de los programas de la política de cohesión en la preparación de los planes de recuperación y resiliencia.

Tanto en las evaluaciones *ex post* de 2014-2020 como en la evaluación intermedia de 2021-2027 se llegó a la conclusión de que la política de cohesión aún debe abordar algunas cuestiones relativas a la capacidad administrativa y procedimientos complejos. No obstante, el ejemplo de REACT-UE muestra que, incluso **en tiempos de crisis, el sistema de ejecución puede ser un vehículo eficaz para desembolsar fondos y gestionar proyectos.**

LISTA DE REFERENCIAS

Informe Especial 05/2025 del Tribunal de Cuentas Europeo (2025): *Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa — Una mayor flexibilidad, pero la insuficiencia de datos dificulta la futura evaluación de la eficacia*.

Spatial Foresight, ÖIR, t33 y wiiw (2025-próximamente), *WP12: Crisis response - Ex post evaluation of the 2014-2020 programming period* («GT12: Respuesta a la crisis - Evaluación *ex post* del período de programación 2014-2020», documento en inglés) (mencionado como «Estudio de apoyo sobre la respuesta a las crisis»).

Informe Especial 05/2025 del Tribunal de Cuentas Europeo: *Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa*.

Informe Especial 02/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo: *Adaptación de las normas de la política de cohesión para responder a la COVID-19*.

Ecorys, Ismeri Europa y 3s, *Study supporting the ex-post evaluation of the 2014-2020 European Social Fund and Youth Employment Initiative* [«Estudio de apoyo a la evaluación *ex post* del Fondo Social Europeo y la Iniciativa de Empleo Juvenil 2014-2020», documento en inglés], 2025 (próximamente) (mencionado como «Estudio de apoyo para la evaluación *ex post* del FSE»).

Kiss-Gálfalvi, T., Alcidi, C., Ounnas, A., Rubio, E., Crichton-Miller, H., y Gojsic, D., «Enseñanzas extraídas de la aplicación de las herramientas de respuesta a las crisis a escala de la Unión. Primera parte: Evaluación de la aplicación y de las repercusiones», 2024.

Dozhdeva, V y JABRI, E., *Reconciling crisis response and long-term objectives: Dealing with multiple pressures in Cohesion Policy programmes, Report to the 53rd IQ-Net Conference* [«Conciliar la respuesta a la crisis y los objetivos a largo plazo: Hacer frente a múltiples presiones en los programas de la política de cohesión, Informe presentado en la 53.ª Conferencia IQ-Net», documento en inglés], 2023.

Dozhdeva, V. y Fonseca, L., *Chain REACTion: Shifting Cohesion Policy Priorities in a New Reality* [«Reacción en cadena: cambio de prioridades en la política de cohesión en una nueva realidad», documento en inglés], 2021.

Böhme, K., Mäder Furtado, M., Toptsidou, M., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A. y Mori, A., *The impact of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on EU cohesion. Part II: Overview and outlook* [«El impacto de la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania en la cohesión de la UE. Parte II: Panorama general y perspectivas», documento en inglés], 2022, investigación para la Comisión REGI. Parlamento Europeo, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Bruselas.

Böhme, K., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., (2022b), *The impacts of the COVID-19 pandemic on EU cohesion and EU cohesion policy. Part I: Overview and first analysis* [«El impacto de la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania en la cohesión de la UE. Parte I: Panorama general y primer análisis», documento en inglés]. Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Bruselas.

Nyman, J., Heikkinen, B., Pitkänen, S., Ranta, T., (2024), *REACT-EU-LISÄRAHOITUKSEN ARVIOINTI* [«EVALUACIÓN DE LA FINANCIACIÓN ADICIONAL DE REACT-EU», documento en finés]. MDI, Helsinki.

Spule, S., Toptsidou, M., 2024, *Évaluation des projets REACT-UE au Luxembourg* [«Evaluación de los proyectos REACT-UE en Luxemburgo», documento en francés]. Spatial Foresight, Heisdorf.

ICF (2024), *Evaluation of the European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* [«Evaluación del instrumento europeo de apoyo temporal para mitigar los riesgos de desempleo en situaciones de emergencia», documento en inglés].

EY (2023), *Vyhodnocení využití dodatečné alokace REACT-EU* [«Evaluación del uso de la asignación adicional REACT-EU», documento en checo].