



Bruselas, 19.7.2023
COM(2023) 457 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Las misiones de la UE, dos años después: evaluación de los avances y camino a seguir

{SWD(2023) 260 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Las misiones de la UE, dos años después: evaluación de los avances y camino a seguir

1. UN INSTRUMENTO NOVEDOSO EN HORIZONTE EUROPA

La UE se enfrenta a retos sin precedentes, en un contexto de rápido cambio y multiplicación de amenazas, pero también de oportunidades. Existe una necesidad apremiante de encontrar soluciones innovadoras a estos desafíos, incluidos la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, los efectos del cambio climático, la degradación del medio ambiente, las emergencias sanitarias, las presiones demográficas y las crecientes desigualdades. La capacidad de la UE para hacerles frente configurará nuestro futuro colectivo, pero también las percepciones sobre la eficacia de nuestro sistema democrático y sus valores.

La política pública basada en misiones es un enfoque novedoso y prometedor para abordar los retos sociales. Implica el establecimiento de objetivos ambiciosos y específicos, pero realizables, y dirigir los recursos públicos y privados, los esfuerzos de investigación e innovación (I+i) y el compromiso público al logro de estos en un plazo determinado. Este enfoque fue pionero en Horizonte Europa¹, el programa de financiación de la UE para la I+i, como parte de su conjunto de instrumentos ampliado.

Las misiones de la UE complementan la I+i convencional y se apoyan en ella de varias formas que les son exclusivas. Su objetivo es lograr resultados sociales concretos y tangibles, mientras que la mayoría de los demás instrumentos tienen por objeto lograr repercusiones científicas o económicas. Además de proporcionar apoyo financiero a la I+i, estas misiones también se coordinan con los aspectos regulatorios y normativos pertinentes. Tienen horizontes temporales a más largo plazo (de una década) que, no obstante, son fijos. Esto concentra los esfuerzos e impulsa todo el proceso hasta el final. Las misiones se centran en gran medida en la participación de los ciudadanos y las partes interesadas desde el principio; la aceptación y la inclusión de la tecnología forman parte integrante del modelo. Aunque arraigadas en la I+i, trascienden la investigación básica y aplicada para adoptar un enfoque amplio en lo referente a la innovación (en particular sus aspectos sociales y organizativos) y poner en valor los conocimientos existentes, vinculando entre sí toda la gama de actividades de Horizonte Europa. Las misiones no imponen medios para alcanzar sus objetivos, lo que las convierte en intrínsecamente interdisciplinarias; esto requiere un enfoque de cartera que genere sinergias y complementariedades en el desarrollo y el despliegue de soluciones.

¹ Véase el Reglamento (UE) 2021/695 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de abril de 2021, por el que se crea el Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa», considerando 2.

Horizonte Europa identificó cinco ámbitos de misión en los que los retos podrían abordarse eficazmente mediante un enfoque basado en misiones. Estos son: adaptación al cambio climático, incluida la transformación de la sociedad; cáncer: salubridad de océanos, mares, costas y aguas interiores; ciudades inteligentes y climáticamente neutras; y salud del suelo y alimentación. Hasta el momento, la Comisión ha puesto en marcha cinco misiones de la UE², basándose en informes de comités de misión específicos que evaluaron la madurez de la innovación tecnológica y social en los ámbitos mencionados. Se elaboraron planes detallados de ejecución para cada misión, utilizando como punto de partida los criterios recogidos en la base jurídica de Horizonte Europa para las misiones.

El Reglamento sobre Horizonte Europa³ exige una evaluación de las misiones de la UE a más tardar en 2023. Se trata de una evaluación tanto de las misiones individuales como del instrumento de misiones en sí, además una revisión de los diferentes ámbitos de misión. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la presente Comunicación presenta los resultados de esta evaluación y proporciona «autoevaluaciones» para cada misión, organizadas en torno a los criterios siguientes:

- un objetivo ambicioso pero realista de la misión;
- valor añadido;
- contenido de I+i;
- garantizar que la ejecución sea viable, cuantificable y sujeta a plazos concretos;
- garantizar la aceptación;
- presupuesto;
- participación de los ciudadanos y de las partes interesadas;
- avances, logros e hitos.

En la evaluación del proceso de selección también se detectaron deficiencias y se reflexionó sobre la posibilidad de poner en marcha misiones adicionales en los cinco ámbitos. En la presente Comunicación se exponen las principales conclusiones de una evaluación exhaustiva de las misiones de la UE y se esboza el camino a seguir para este instrumento.

2. PRINCIPALES LOGROS ALCANZADOS HASTA EL MOMENTO

Con menos de dos años de ejecución, las cinco misiones actuales de la UE han demostrado su potencial tanto de manera individual como colectiva. Esta sección ofrece un resumen de los principales logros identificados en la evaluación de cada una de las cinco misiones actuales, así como una evaluación global de las lecciones positivas extraídas. La siguiente sección se centra en las limitaciones identificadas y propone medidas para abordarlas y seguir desarrollando y mejorando el instrumento de misiones en los próximos años.

² COM(2021) 609 final.

³ Artículo 8, apartado 5, y artículo 11 del Reglamento (UE) 2021/695 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de abril de 2021, por el que se crea el Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa», se establecen sus normas de participación y difusión, y se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1290/2013 y (UE) n.º 1291/2013 (DO L 170 de 12.5.2021).

2.1. Adaptación al cambio climático

La misión tiene por objeto **apoyar al menos a ciento cincuenta regiones europeas para que sean resistentes al cambio climático de aquí a 2030**. La misión se desarrolló de forma paralela a la Estrategia de Adaptación de la UE⁴ y está vinculada al objetivo de la Estrategia de conseguir que en 2050 Europa sea una sociedad resiliente frente al cambio climático. Está diseñada para ayudar a acelerar la adaptación al cambio climático e instigar un cambio transformador en Europa, contribuyendo a una formulación de políticas más sistémica basada en los conocimientos, las tecnologías y los datos más recientes generados por la I+i.

Más concretamente, está ayudando a las regiones y a las autoridades locales, prestando apoyo directo y facilitando el acceso al conocimiento en tres ámbitos: 1) comprender mejor los **riesgos climáticos** a los que están expuestos actualmente y a los que lo estarán en el futuro; 2) definir **vías hacia la resiliencia frente al cambio climático para al menos ciento cincuenta regiones** mediante la experimentación con diferentes futuros; y 3) aumentar la **resiliencia con al menos 75 proyectos de demostración a gran escala**.

Desde la puesta en marcha de la misión en septiembre de 2021, **308 entes regionales y locales** han firmado la **Carta de la Misión**, lo que demuestra un claro compromiso político de trabajar en pos de los objetivos de la misión. En enero de 2023 se pusieron en marcha la **Plataforma de Ejecución de la Misión**, que proporciona asistencia técnica a las regiones, y la **comunidad de prácticas de la misión**. Junto con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la misión comenzó a llegar a las regiones para **identificar una cartera de proyectos de adaptación financiables**. En colaboración con la Dirección General del Centro Común de Investigación (JRC) y la Comunidad de Conocimiento e Innovación (CCI) sobre el Clima del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT), se están desarrollando **vías de innovación en materia de adaptación**, basadas en la especialización inteligente y las asociaciones para la innovación regional.

Los **primeros proyectos de las misiones de Horizonte Europa** están ayudando a los entes regionales y locales a llevar a cabo evaluaciones de los riesgos climáticos y la vulnerabilidad al clima, a demostrar **soluciones innovadoras** (como **edificios a prueba de inundaciones, cultivos más resistentes a las sequías y productos de seguro innovadores**) o a apoyarlas con herramientas para implicar a sus ciudadanos de manera participativa. Por lo que se refiere a los proyectos de demostración que cumplen los criterios de selección, pero a los que no se puede dar prioridad, se concede un **Sello de Excelencia** con el fin de facilitar su aprobación en otros programas de financiación.

2.2. Cáncer

La misión sobre el cáncer ha fijado el objetivo general de **mejorar la vida de más de tres millones de personas de aquí a 2030**, a través de la prevención y la curación y, en el caso de las personas afectadas por el cáncer, incluidas sus familias, para que vivan más y mejor. La misión se centra en cuatro objetivos específicos: 1) facilitar una mejor comprensión del

⁴ COM(2021) 82 final.

cáncer; 2) aumentar la prevención, también mediante el cribado y la detección precoz; 3) mejorar el diagnóstico y el tratamiento; y 4) mejorar la calidad de vida de los pacientes y sus familias.

La misión sobre el cáncer es un componente importante de la inversión de la UE en investigación sobre el cáncer, y la innovación es clave para lograr unos resultados satisfactorios del Plan contra el Cáncer y de muchas de sus acciones clave como parte de una Unión Europea de la Salud fuerte. Para facilitar la integración de la I+i y las políticas en el ámbito de la salud, la misión sobre el cáncer y el **Plan Europeo de Lucha contra el Cáncer**⁵ se desarrollaron conjuntamente desde el principio. Sus objetivos están alineados, se acordaron iniciativas emblemáticas complementarias y se estableció una gobernanza conjunta.

A escala de la UE, la misión sobre el cáncer y el Plan contra el Cáncer han fomentado **un nuevo diálogo con los Estados miembros** sobre el cáncer y han reunido a los ministerios de salud e investigación para colaborar en un **subgrupo conjunto sobre el cáncer** del Grupo de Expertos en Salud Pública⁶. De este modo, se está creando un entorno adecuado para que las pruebas que aportan las investigaciones contribuyan de forma sistemática a la elaboración de políticas. La misión sobre el cáncer facilitó la implicación temprana del Grupo de Expertos en Salud Pública, que ayudó a configurar la **Recomendación actualizada del Consejo sobre el cribado del cáncer**⁷, que amplió el cribado más allá del cáncer de mama, colorrectal y de cuello uterino, incluyendo el cribado del cáncer de próstata, de pulmón y gástrico. A través de la reproducción de este enfoque integrado de las políticas de salud e investigación, los **centros nacionales de la misión sobre el cáncer**, recientemente puestos en marcha, fomentarán el diálogo transversal con las partes interesadas nacionales sobre la prevención y el control del cáncer.

La misión desempeña un papel clave para permitir el desarrollo de **UNCAN.eu, un centro europeo de datos sobre el cáncer**, cuyo objetivo es ayudar a que el personal investigador analice la investigación combinada, la salud y otros datos pertinentes a una escala sin precedentes, impulsando la solidez de los datos y creando nuevas oportunidades de investigación. La misión también está posibilitando **otras iniciativas de la UE**: apoya al **Centro Digital Europeo de Pacientes con Cáncer**, que permitirá a los pacientes compartir sus datos y desenvolverse mejor en los sistemas sanitarios, así como traducir el futuro espacio europeo de datos sanitarios en beneficios tangibles para los investigadores y los ciudadanos. Además, se ha iniciado un **diálogo con jóvenes supervivientes de cáncer**, ofreciéndoles un espacio para compartir su experiencia, expresar sus necesidades específicas y crear conjuntamente iniciativas que ayuden a abordarlas.

⁵ COM(2021) 44 final.

⁶ https://health.ec.europa.eu/latest-updates/commission-expert-group-public-health-2022-12-08_es

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/12/09/council-updates-its-recommendation-to-screen-for-cancer/>

2.3. Restaurar nuestro océano y nuestras aguas de aquí a 2030

El objetivo de la misión es **conciliar la protección y restauración de los ecosistemas marinos y de agua dulce con la creciente presión sobre los recursos acuáticos**. La misión contribuye directamente a convertir a la UE en líder en la transición hacia una economía azul sostenible y circular y a impulsar la nueva ola de innovaciones que requiere esta transición.

Como iniciativa inclusiva, sistémica y transformadora que aglutina los esfuerzos existentes a escala de la UE, nacional y regional, la misión contribuye a **superar los marcos de gobernanza fragmentados** y apoya la **legislación y las políticas clave**⁸ de la UE en los ámbitos marino, marítimo y de agua dulce, así como en ámbitos conexos.

La misión ha creado cuatro **«faros»**⁹ en las principales cuencas marítimas e hidrográficas europeas como lugares para **poner a prueba, demostrar y desplegar de forma adecuada** las soluciones necesarias, poniéndolas a disposición de más de cien regiones europeas asociadas. Se comprometieron más de 480 acciones en el marco de la Carta de la Misión, que movilizaron un total de 3 720 000 EUR¹⁰. Al adherirse a la Carta, los Estados miembros, las regiones, las autoridades locales, los socios internacionales¹¹ y numerosas partes interesadas están **expresando un firme apoyo político, adoptando medidas concretas y movilizand acciones y recursos con un enfoque ascendente**. En el marco de los faros de la misión se están creando **comunidades clave de agentes** (por ejemplo, puertos, propietarios de flotas, ciudades costeras, islas o comunidades de pesca y conservación) con el objetivo de reunir a las ciudades costeras, las islas, las comunidades de pesca y de conservación, los puertos y los propietarios de flotas. Se ha puesto en marcha una **plataforma de ejecución** para prestar apoyo a las partes interesadas comprometidas con la ejecución de la misión.

Una manera de llegar a las partes interesadas es la **réplica digital del océano europea**, que estará operativa en 2024. Esta réplica hace que los conocimientos sobre los océanos estén fácilmente a disposición de los ciudadanos, los empresarios, los científicos y los responsables de la formulación de políticas, permitiendo así realizar predicciones y tomar decisiones fundamentadas. La misión también está aplicando enfoques participativos y medidas de participación ciudadana, por ejemplo, acciones de ciencia ciudadana y cultura oceánica, iniciativas participativas de acuicultura en aguas marinas y campañas de consumo responsable de productos del mar.

La misión actúa como **catalizador de sinergias y complementariedades** entre diferentes programas de la UE, nacionales y regionales, ya sea poniendo en común fondos más allá de la

⁸ Como la propuesta de Ley de Restauración de la Naturaleza, la Estrategia para las Regiones Ultraperiféricas, la estrategia para el Ártico, la estrategia relativa a las algas y el plan de acción de la UE titulado «Proteger y restaurar los ecosistemas marinos en pro de una pesca sostenible y resiliente».

⁹ Se trata de: el faro de la cuenca atlántica y ártica; el faro de la cuenca del Báltico y del mar del Norte; el faro de la cuenca del Mediterráneo y el faro de la cuenca del Danubio.

¹⁰ La Carta de la Misión sobre el océano y las aguas es un marco sencillo, inclusivo e inspirador que pide acciones concretas para mejorar la cooperación a fin de alcanzar los objetivos de la misión. Está abierto a cualquier parte interesada, pública o privada. Las acciones de la misión abarcan la I+i, los conocimientos y los datos, la participación ciudadana, la ampliación y el despliegue de soluciones, la educación y la formación.

¹¹ Declaración ministerial de la Unión por el Mediterráneo, junio de 2022.

I+i, a saber, los planes nacionales del FEMPA¹², BlueInvest, con 1 500 millones EUR de financiación de riesgo, los fondos de recuperación y resiliencia, Interreg y Copernicus.

2.4. Cien ciudades inteligentes y climáticamente neutras de aquí a 2030

La misión tiene dos objetivos: conseguir que **cien ciudades europeas sean climáticamente neutras e inteligentes en 2030** y garantizar que estas ciudades sirvan también como centros de experimentación e innovación para **lograr que todas las ciudades europeas estén en condiciones de ser climáticamente neutras de aquí a 2050**. Desde el principio, ha habido un elevado interés por la misión, ya que más de 377 ciudades han solicitado adherirse a ella.

La misión ha creado una **comunidad de ciudades ambiciosas**¹³. Con el apoyo de la **Plataforma de Apoyo a las Misiones**, las ciudades participantes tienen acceso a un portal en línea que les permite trabajar en grupos, intercambiar experiencias y acceder a un repositorio de conocimientos para acelerar el desarrollo de soluciones climáticamente neutras. En la actualidad, el portal cuenta con más de 1 400 usuarios activos.

La misión es **inclusiva** y cuenta con la participación de todos los Estados miembros de la UE y ocho países asociados. Los Estados miembros participan sistemáticamente a través de visitas a los países y del proyecto CapaCITIES¹⁴, que presta apoyo a las redes nacionales y las conecta entre sí. Todas las ciudades han empezado a crear conjuntamente sus **Contratos de ciudad por el clima** (CCC) con las comunidades locales y los ciudadanos, con el apoyo de **asesores municipales especializados**.

El **BEI** apoya las acciones de la misión que incluyen acciones específicas de sensibilización para las ciudades y una contribución al proceso de revisión del CCC. Se seleccionaron **cincuenta y tres ciudades piloto**¹⁵ para recibir subvenciones (de entre 0,5 y 1,5 millones EUR) con el fin de desarrollar soluciones innovadoras para hacer frente a los retos de la transición climática. Otras cincuenta ciudades se beneficiarán pronto del trabajo realizado en los proyectos piloto mediante el intercambio de experiencias y tutorías con las ciudades piloto.

La regeneración urbana ocupa un lugar central en una convocatoria conjunta de Horizonte Europa organizada entre la misión sobre las ciudades y la misión de adaptación al cambio climático. Una acción específica de Horizonte Europa también permite a las ciudades ucranianas asociarse a la misión. **Se han creado sinergias con programas e iniciativas de la UE**, como el Consejo Europeo de Innovación, el Mecanismo «Conectar Europa», los proyectos estratégicos integrados del Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE) y las Acciones Innovadoras Urbanas¹⁶.

¹² Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura.

¹³ Cien ciudades de los Estados miembros y doce ciudades de países asociados a Horizonte 2020.

¹⁴ <https://cordis.europa.eu/project/id/101056927/es>

¹⁵ <https://netzerocities.eu/wp-content/uploads/2023/03/Pilot-Cities-Announcement-Press-Release-Mar-2023-Final.pdf>

¹⁶ <https://www.urban-initiative.eu/innovative-actions-greening-cities>

Muchos Estados miembros o regiones hacen referencia a la misión sobre las ciudades en sus programas operativos regionales y se han identificado flujos de financiación específicos a nivel nacional, por ejemplo, en Grecia y en España. La misión también cuenta con una convocatoria conjunta en el programa de trabajo de Horizonte Europa para 2023-2024 con la asociación para la movilidad sin emisiones (2Zero) y la Asociación Europea para la Movilidad Conectada, Cooperativa y Automatizada (CCAM), con un presupuesto combinado de 50 millones EUR. Un **Centro de Transición Urbana**¹⁷ apoya las actividades de divulgación internacional de la misión sobre las ciudades y los vínculos con la misión global «Transiciones Urbanas» de Misión Innovación.

2.5. Un pacto sobre el suelo para Europa

Con su objetivo de establecer **cien laboratorios vivientes y faros de aquí a 2030**, la misión pretende aportar soluciones para la gestión sostenible y la restauración de los suelos en las zonas rurales y urbanas. **Alrededor del 60 % de los suelos de la UE se consideran poco saludables**¹⁸, es decir, están perdiendo su capacidad para apoyar la producción de alimentos, la biodiversidad y la regulación de los ciclos del agua, los nutrientes y el carbono. Junto con la Estrategia para la Protección del Suelo de aquí a 2030, la propuesta de Directiva sobre el seguimiento y la resiliencia de los suelos y el Observatorio del Suelo de la UE, la misión forma parte de un marco sólido para la protección y restauración del suelo, como también ha reconocido el Parlamento Europeo¹⁹.

En una docena de **estrategias, comunicaciones y planes de acción del Pacto Verde de la UE se ha identificado la misión como una herramienta** para cumplir sus ambiciones en materia de políticas²⁰. **La misión recibe apoyo de fuentes** como el programa LIFE y la Empresa Común para una Europa Circular de Base Biológica²¹, la Asociación para la Investigación e Innovación en la Región Mediterránea (PRIMA)²² y el Consejo Europeo de Innovación. Al promover la educación sobre el suelo, la misión apoya el **Año Europeo de las Competencias**. Para movilizar recursos financieros adicionales, el **BEI** está desarrollando una cartera de inversiones en suelo a gran escala en relación con InvestEU.

En general, los Estados miembros han notificado más de doscientas actividades complementarias en apoyo de los objetivos de la misión. **La misión está integrada en**

¹⁷ https://research-and-innovation.ec.europa.eu/news/all-research-and-innovation-news/local-action-global-impact-urban-transitions-mission-centre-starts-its-activities-2022-12-13_es

¹⁸ <https://esdac.jrc.ec.europa.eu/esdacviewer/euso-dashboard/>

¹⁹ Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de abril de 2021, sobre la protección del suelo [2021/2548(RSP)].

²⁰ Estrategia «de la granja a la mesa»; Estrategia de la UE sobre la biodiversidad de aquí a 2030; nueva estrategia de adaptación al cambio climático; Nueva Estrategia de la UE en favor de los Bosques para 2030; plan de acción «contaminación cero» para el aire, el agua y el suelo; Plan de Acción para el Desarrollo de la Producción Ecológica en la UE; Una visión a largo plazo para las zonas rurales de la UE; Estrategia de la UE para la Protección del Suelo para 2030; Comunicación «Ciclos de carbono sostenibles»; Comunicación «Garantizar la seguridad alimentaria y reforzar la resiliencia de los sistemas alimentarios»; Comunicación «Garantizar la disponibilidad y asequibilidad de los fertilizantes»; marco legislativo para un sistema alimentario sostenible de la UE; Comunicación sobre la iniciativa ciudadana europea (ICE) «¡Salvemos a las abejas y a los agricultores! Hacia una agricultura respetuosa con las abejas para un medio ambiente sano».

²¹ <https://www.cbe.europa.eu/>

²² <https://prima-med.org/>

dieciocho de los veintiocho planes estratégicos de los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (PAC)²³, creando así vínculos entre las innovaciones en la gestión del suelo, las prácticas agrícolas y la asignación de fondos de la PAC. Estas sinergias permitirán desplegar y reproducir soluciones desarrolladas en el marco de la misión en más de **1 000 instalaciones de ensayo adicionales**. En el marco de la misión, las autoridades regionales y locales están elaborando **acuerdos territoriales de gestión del suelo para proteger su salud**. La plataforma de la misión sobre el suelo²⁴ actúa como ventanilla única de información y participación en las actividades de las misiones.

La misión está avanzando en la vigilancia armonizada del suelo en la UE y está desarrollando **estrategias para la descontaminación y regeneración del suelo**, así como **nuevos modelos de negocio** para contar con cadenas de valor respetuosas con el suelo y climáticamente neutras. A través de su **apoyo a la agricultura de captura de carbono**, la misión sobre el suelo promueve herramientas competitivas de seguimiento, notificación y verificación de la eliminación de carbono en el suelo.

Los **primeros laboratorios vivientes de la misión se pondrán en marcha en 2024**, lo que se traducirá en la disponibilidad de más de doscientas instalaciones de ensayo para la experimentación local en zonas urbanas y rurales. La misión está llegando a diversos públicos de formas novedosas, por ejemplo implicando a las industrias culturales y creativas y promoviendo el Manifiesto de la Misión²⁵. Más allá de Europa, la misión se ha convertido en una **importante iniciativa emblemática para la cooperación internacional** con la Alianza Mundial por el Suelo²⁶, la Misión de Innovación Agrícola para el Clima²⁷ o con socios internacionales de I+i como Japón, los Estados Unidos, Canadá y los países africanos.

2.6. Evaluación global de las misiones de la UE

En esta subsección se resume la evaluación desde la perspectiva del instrumento de misiones como tal y se extraen algunas conclusiones transversales aplicables a las cinco misiones sobre los aspectos exigidos por la base jurídica: proceso de selección, gobernanza, presupuesto, enfoque y avances realizados hasta el momento. Desde su creación, las misiones de la UE han demostrado un claro potencial para acelerar el cambio. Con la ayuda de la financiación de Horizonte Europa, las misiones de la UE han conectado y apoyado políticas y programas en toda la UE con el compromiso de las autoridades públicas locales, que también se han implicado en la ejecución. La evaluación confirma que las misiones son iniciativas oportunas e inspiradoras que dan un nuevo impulso a importantes prioridades estratégicas de la Unión y ayudan a alinear los esfuerzos normativos de la UE, nacionales, regionales y locales en pos de objetivos compartidos.

²³ https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans_es

²⁴ <https://mission-soil-platform.ec.europa.eu/>

²⁵ A mediados de junio de 2023, el Manifiesto contaba con más de 1 400 signatarios, entre los que figuraban cien instituciones públicas y privadas.

²⁶ <https://www.fao.org/global-soil-partnership/es/>

²⁷ <https://www.aimforclimate.org/>

Proceso de selección: la evaluación concluye que el proceso de desarrollo de misiones a lo largo de un año ofreció valiosas oportunidades para que destacados especialistas y una amplia variedad de partes interesadas se implicaran en la elaboración conjunta de misiones, por ejemplo a través de su participación en los comités de misión y los paneles ciudadanos. Asimismo, constató la pertinencia de los ámbitos de misión y de las propias misiones de la UE.

Gobernanza: cada misión incluye mecanismos de gobernanza a escala de la Unión. La gobernanza es especialmente importante para un nuevo instrumento, y más aún para uno de esta complejidad, que tiene por objeto reunir diferentes circunscripciones, niveles de gobierno, disciplinas científicas y fuentes de financiación. Estos mecanismos incluyen órganos de dirección y coordinación específicos de naturaleza intersectorial que permiten nuevas formas de colaboración entre los servicios de la Comisión, así como entre los diferentes niveles de gobierno. Se nombraron directores y directores adjuntos de misión para dirigir cada una ellas con el apoyo de las secretarías de las misiones. Se seleccionaron dos rondas de comités de misión para proporcionar asesoramiento estratégico y conocimientos especializados (una para la fase de diseño y otra para la ejecución). También se han registrado avances importantes en materia de gobernanza a nivel nacional; varios Estados miembros crearon grupos de trabajo interministeriales y grupos homólogos a escala nacional para mejorar la coordinación con la Comisión en lo referente a la ejecución nacional; los Estados miembros también han recurrido a programas de la UE en régimen de gestión compartida en apoyo de las misiones. La evaluación también llegó a la conclusión de que la gobernanza de las misiones está superando los silos organizativos y acercando a diferentes organizaciones en pro de la consecución de objetivos compartidos y acotados en el tiempo.

Presupuesto: se han realizado importantes inversiones en el marco del programa Horizonte Europa para permitir el desarrollo de conocimientos y soluciones innovadoras que ayuden a alcanzar los objetivos fijados por las misiones de la UE. Hasta el momento, la Comisión Europea ha puesto a disposición un total de 1 800 millones EUR en dos programas de trabajo consecutivos (de 2021-2022 y de 2023-2024), lo que corresponde al 10 % del presupuesto del pilar 2 de Horizonte Europa para los años 2021 a 2023. Todas las misiones han conseguido despertar cierto nivel de interés y compromisos de fuentes de financiación más allá de Horizonte Europa, en particular del sector privado (principalmente a través del BEI).

Enfoque y progresos realizados hasta el momento: el elevado número de iniciativas de participación ciudadana organizadas durante la fase preparatoria de diseño de las misiones ayudó a desarrollar la apropiación social y a fomentar una amplia participación de las comunidades de partes interesadas pertinentes. La evaluación sugiere que las misiones, al centrarse estrictamente en las políticas y estrategias de la UE y alinearse estrechamente con ellas, contribuyen a su consecución de forma significativa. Más allá del nivel de la UE, las misiones de la UE han conseguido reunir a grandes comunidades de partes interesadas, en particular mediante la creación de comunidades a escala regional y local, y su participación. Además, la evaluación sugiere que, en general, las misiones avanzan en consonancia con sus planes de ejecución y parecen estar en vías de alcanzar sus objetivos de aquí a 2030.

3. RETOS Y MEJORAS PENDIENTES

Las misiones son un instrumento novedoso y, como tal, necesitan apoyo político, continuidad y previsibilidad, pero también una evaluación y mejora genuinas. La evaluación reconoce estas limitaciones y la Comisión se ha comprometido a abordarlas, dado que la promesa inicial del instrumento de misiones se ha mantenido sin fisuras y que las cinco misiones muestran signos de buen funcionamiento. Las recomendaciones que se formulan en esta sección son el resultado de una reflexión entre los servicios de la Comisión, los presidentes de los comités de misión y los directores de misión.

Además de los alentadores logros tempranos descritos anteriormente, las misiones de la UE también se enfrentan a una serie de retos importantes. Hay varios ámbitos en los que cabe introducir mejoras, como la estructura de gobernanza, en ocasiones engorrosa; el efecto multiplicador (bastante limitado hasta la fecha) de la financiación más allá de Horizonte Europa; las sinergias insuficientes con otros instrumentos de la UE; la escasa participación del sector privado; y los esfuerzos de comunicación y difusión a las partes interesadas y los ciudadanos. Todas las misiones han tomado medidas para abordar estas cuestiones, pero es necesario un esfuerzo adicional, también a nivel horizontal. El abordaje de estos retos cobrará una importancia aún mayor a medida que avance la ejecución de las misiones y que se vaya prestando una atención creciente al despliegue y las repercusiones.

3.1. Mejorar la gobernanza y la dirección política

Para ser eficaces, las misiones de la UE necesitan una dirección y un sistema de gobernanza sólidos. Si bien la evaluación ha puesto de manifiesto que el sistema establecido para las misiones de la UE está promoviendo vínculos entre diferentes ámbitos políticos y entre distintas organizaciones, otras funciones de gobernanza presentan margen de mejora. Muchas partes interesadas consideran que el sistema de gobernanza es engorroso, complejo y carente de transparencia. Además, dicho sistema no ha llegado todavía a ser un mecanismo de control coherente y consistente para las misiones, tanto si se consideran a título individual, como si se consideran globalmente como instrumento. El sistema de gobernanza se centra en gran medida en la ejecución y en la actualidad carece de un espacio para el análisis y la reflexión sobre los avances (o la falta de ellos) y el desarrollo de nuevos instrumentos y políticas. Tampoco ofrece suficiente margen de maniobra para mantener debates políticos de alto nivel sobre los progresos realizados ni, en su caso, sobre su reorientación.

Se requiere una gobernanza administrativa reforzada y mejor coordinada para que las misiones sean eficaces. Para que tengan éxito, este tipo de iniciativas ambiciosas, en las que interviene la administración en su conjunto, como las misiones de la UE, requieren el desarrollo de sinergias a gran escala que abarquen diversas políticas a lo largo de períodos prolongados y se desarrollen a escala de la UE, nacional, regional y local. Por ejemplo, se deben reforzar los mecanismos de coordinación entre los representantes de las misiones a nivel de la UE y las autoridades nacionales, regionales y locales para garantizar que los esfuerzos de las misiones se despliegan lo más cerca posible de los ciudadanos de la Unión. También está claro que el fortalecimiento del liderazgo político debe constituir una señal

clara para facilitar el acceso a los recursos (en particular, la financiación) y a las acciones para avanzar hacia los objetivos de las misiones. Por lo tanto, la dirección de las misiones de la UE debe reforzarse más a nivel administrativo.

La Comisión:

- *invitará a todos los agentes políticos implicados, y en particular a los Estados miembros, a que designen representantes de alto nivel para que colaboren con los Comisarios responsables de las respectivas misiones de la UE en la promoción de las misiones entre los ciudadanos, la movilización de fondos nacionales, etc.;*
- *intensificará los debates, sobre todo con los Estados miembros, sobre cómo racionalizar la gobernanza de las misiones de la UE para mejorar su eficiencia, su eficacia y su carácter inclusivo;*
- *invertirá de forma significativa en el refuerzo de las funciones conjuntas de apoyo (servicios administrativos) para todas las misiones de la UE actuales y futuras y abordará las limitaciones señaladas en la presente Comunicación;*
- *iniciará un debate anual sobre la ejecución de las misiones de la UE en las formaciones temáticas del Consejo y en las comisiones del Parlamento Europeo pertinentes para cada misión de la UE.*

3.2. Garantizar una mayor y mejor coinversión, también del sector privado

Es necesario movilizar una cartera más amplia de instrumentos, ya que las convocatorias de Horizonte Europa sirven más bien como financiación inicial y como elementos facilitadores, en lugar de constituir los principales instrumentos de despliegue. El enfoque integrado de las misiones requiere una fuerte corresponsabilidad de la Comisión y la Unión en su conjunto, con la participación de todos los agentes y partes interesadas pertinentes, también en lo relativo al uso de sus instrumentos de financiación, ya que las misiones deben abarcar la totalidad de la cadena de innovación, desde el laboratorio hasta el despliegue a escala. La naturaleza interdisciplinaria de los mecanismos de gobernanza ofrece amplias oportunidades para crear sinergias entre las misiones de la UE y otras partes de Horizonte Europa, entre las misiones de la UE y otros instrumentos de la Unión y entre las misiones de la UE y las políticas y los programas de financiación nacionales, regionales y locales. Las pruebas reunidas en el marco de esta evaluación muestran que estas oportunidades todavía no se han aprovechado plenamente.

La programación de la financiación de la UE por parte de los Estados miembros debe alinearse de forma más estrecha con las misiones de la UE. Este es un elemento clave de la creación de sinergias, por ejemplo mediante un uso más sistemático de la política de cohesión en relación con las misiones de la UE. Por lo tanto, otro reto clave consiste en diversificar la financiación y sus fuentes para respaldar una cartera completa de actividades, desde la investigación hasta el despliegue. Con este fin, deben establecerse unos contactos muy estrechos entre los servicios de la Comisión y las autoridades de gestión y ejecución de los Estados miembros.

Hasta el momento, la ejecución de las misiones de la UE está financiada principalmente por Horizonte Europa y otras fuentes de financiación pública. Sin embargo, para maximizar la repercusión de estos fondos de aquí a 2030, estas deben complementarse con inversiones significativas del sector privado y de organizaciones filantrópicas, a fin de garantizar el despliegue y la reproducción de soluciones a escala. Si bien se están realizando esfuerzos en esa dirección, es preciso impulsar de forma significativa el nivel de inversión y participación de estos agentes.

Para que las misiones de la UE alcancen sus objetivos, es crucial que haya una mayor cooperación con el BEI. A lo largo de sus fases de preparación y ejecución, las misiones de la UE han colaborado estrechamente con el BEI, que ha prestado servicios de asesoramiento para apoyar el desarrollo de los programas de inversión de los planes de ejecución de las misiones. Es preciso intensificar esta colaboración, sobre todo teniendo en cuenta la fuerte armonización de las metas de varias misiones y los objetivos del BEI.

Es necesario redoblar los esfuerzos para aumentar el interés del sector privado en las actividades de las misiones de la UE. No se ha explorado plenamente el uso de instrumentos innovadores diseñados para el sector privado, como la contratación pública de innovación. Además, la experiencia ha demostrado que la colaboración con las asociaciones europeas, y en particular con las que cuentan con una fuerte participación del sector industrial, constituye una forma eficaz de aumentar el interés de la industria por las prioridades políticas de la UE y de propiciar que estas asociaciones contribuyan a ellas. Ya se han puesto en marcha convocatorias conjuntas entre las misiones de la UE y algunas de las asociaciones europeas coprogramadas. La puesta en marcha de convocatorias orientadas a las misiones y vinculadas a estas en el marco de las asociaciones europeas existentes y futuras abriría un mayor número de oportunidades de colaboración con el sector industrial. Esto se complementará con un diálogo estructurado con las principales agrupaciones de interés tanto de la industria como de organizaciones filantrópicas.

La Comisión:

- *intensificará la labor de creación y gestión de la cartera de misiones de la UE para dotar a los gestores de misiones de herramientas inteligentes de supervisión e intervención;*
- *movilizará una cartera más amplia de instrumentos, en particular las asociaciones público-privadas y la contratación pública de innovación;*
- *intensificará los debates sobre la adaptación de la programación de la financiación de la UE por parte de los Estados miembros a las misiones de la UE;*
- *invitará a formular recomendaciones y a prestar asesoramiento sobre cómo aumentar la participación y la contribución del sector privado en las misiones de la UE.*

3.3. Aumentar la implicación de los ciudadanos y las partes interesadas

La consecución de los objetivos de las distintas misiones de la UE (y, en general, de las aspiraciones de la UE) dependerá, en última instancia, de que cuenten con un amplio apoyo del público y de una elevada aceptación de las transiciones ecológica y digital

necesarias. Aunque la participación de las partes interesadas directamente implicadas en las misiones ha sido bastante eficaz, sigue existiendo margen para continuar incentivando una mayor sensibilización entre el público en general y la implicación directa de las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales, cumpliendo así la promesa de las misiones y posibilitando que alcancen todo su potencial. Se requieren esfuerzos adicionales para dar a conocer los objetivos y la repercusión de las misiones, reforzar los mecanismos de retorno de información y aumentar la visibilidad de las misiones y sus acciones concretas sobre el terreno. A tal fin, es preciso intensificar considerablemente los esfuerzos de comunicación dirigidos a los grupos de partes interesadas pertinentes y a los ciudadanos individuales.

La población todavía no es suficientemente consciente de los beneficios y el potencial de las misiones de la UE como instrumento. Esto es así a pesar del éxito relativo de las distintas misiones de la UE, que han participado activamente en la comunicación y la sensibilización, así como en el fomento de la implicación de las comunidades de partes interesadas afectadas. La visibilidad del instrumento de misiones facilita la participación en cada una de ellas. La participación activa y continua del Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones también es fundamental para aumentar la sensibilización pública y movilizar a los ciudadanos.

La Comisión intensificará el recurso a acciones específicas para apoyar conjuntamente las misiones, en particular en materia de sensibilización y comunicación. También reforzará el sistema de seguimiento para evaluar los avances en la ejecución de las misiones de la UE de manera más cuantitativa y fácil de comprender. Asimismo, preparará asesoramiento político sobre el futuro de las misiones de la UE, en particular en lo que respecta a las estrategias de transición hacia el próximo presupuesto a largo plazo de la UE. La experiencia de la evaluación actual, que se ha llevado a cabo muy al principio del período de vigencia de las misiones, ha puesto de manifiesto la importancia de contar en todo momento con una visión general de los parámetros de ejecución. La Comisión se compromete a elaborar un nuevo informe de evaluación sobre la ejecución de las misiones de la UE en 2025 para hacer balance de los avances, evaluar la adecuación de la financiación, determinar los logros para su futura difusión y reproducir las soluciones innovadoras procedentes de las misiones.

La Comisión:

- *seguirá colaborando con profesionales de la comunicación en el diseño de una estrategia que resulte en un enfoque de las misiones de la UE más centrado en los ciudadanos;*
- *emprenderá acciones específicas para apoyar los esfuerzos de comunicación locales y nacionales con el fin de impulsar la participación ciudadana y sensibilizar a la opinión pública sobre las misiones de la UE;*
- *publicará un nuevo informe sobre la ejecución de las misiones de la UE en 2025;*
- *organizará un debate público sobre los informes de ejecución para extraer lecciones, debatir sobre los avances realizados y comunicar los logros de las misiones de la UE.*

4. UN NUEVO IMPULSO

Las cinco misiones actuales de la UE han logrado un alcance considerable sobre el terreno y seguirán trabajando para consolidar y abordar los retos pendientes. Sin embargo, la evaluación también ha puesto de relieve la oportunidad de ampliar la cartera de misiones y la necesidad de reafirmar el apoyo político y financiero al instrumento.

4.1. Puesta en marcha de una nueva misión de la UE sobre la Nueva Bauhaus Europea

Más de dos años después de su puesta en marcha, la iniciativa de la Nueva Bauhaus Europea²⁸ ha realizado avances significativos en su objetivo de conectar el Pacto Verde Europeo con nuestros espacios y experiencias vitales. Cuenta con su propia comunidad de más de 1 000 miembros activos en toda Europa y fuera de ella, un grupo consultivo compuesto por destacadas figuras en los ámbitos de la arquitectura, la cultura, el diseño y la sostenibilidad. Es fuente de inspiración para los proyectos e iniciativas que, desde un planteamiento ascendente, ponen a prueba y muestran las ideas y acciones de la Nueva Bauhaus Europea.

La Nueva Bauhaus Europea ya comparte varias características con las misiones de la UE. El actual ejercicio de evaluación y los retos que este ha identificado, así como las reflexiones llevadas a cabo en la comunidad de la Nueva Bauhaus Europea y los llamamientos del Parlamento Europeo²⁹, indican que ahora es oportuno que esta iniciativa consolide sus avances, mantenga su enfoque y su arraigo en materia de investigación e innovación y se especialice bajo la forma de una nueva misión específica de la UE.

La puesta en marcha de una misión específica sobre la Nueva Bauhaus Europea seguirá el mismo proceso que las cinco primeras. Esto incluye el nombramiento de un comité de misión y la elaboración de un plan de ejecución de la misión, que ayudarán a definir sus objetivos e hitos exactos, como en el caso de las cinco primeras. Se tendrían en cuenta los logros y el potencial de la iniciativa de la Nueva Bauhaus Europea hasta el momento, así como la evaluación de las misiones de la UE.

La nueva misión complementaría e impulsaría el trabajo de las misiones existentes. Por ejemplo, podría suponer nuevas sinergias entre los diferentes instrumentos de financiación y la inversión del sector privado para las misiones sobre adaptación al cambio climático y sobre ciudades inteligentes y climáticamente neutras. También podría complementar estas dos misiones adoptando un enfoque holístico y más exhaustivo en lo que respecta al entorno construido, por ejemplo, explorando a través de la I+i, la forma en que los barrios podrían convertirse en sumideros de carbono, integrarlos en un ecosistema circular, hacerlos más resilientes al cambio climático y permitirles devolver recursos a la naturaleza a través del diseño regenerativo. La Nueva Bauhaus Europea también tiene una fuerte dimensión de innovación social, ya que fomenta el desarrollo de enfoques innovadores de gobernanza y

²⁸ https://new-european-bauhaus.europa.eu/index_es

²⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2022-0213_ES.html

formulación de políticas para aumentar la flexibilidad, la velocidad y la circularidad de los flujos de toma de decisiones en comparación con los procesos clásicos. En su ámbito de aplicación, la misión de la Nueva Bauhaus Europea garantizaría sinergias complementarias con otras iniciativas pertinentes, como la asociación Built4People. La misión de la Nueva Bauhaus Europea colaboraría con las personas para lograr una mayor aceptación social de las políticas del Pacto Verde, promoviendo la apropiación por la sociedad de las soluciones ecológicas y fomentando los cambios de comportamiento necesarios para cumplir los objetivos del Pacto Verde. Esto se lograría mediante un enfoque que se centrara en la sostenibilidad junto con otros criterios, como la accesibilidad, la asequibilidad y la calidad de la experiencia proporcionada.

La Nueva Bauhaus Europea ya ha desarrollado sinergias entre las inversiones en I+i, otros instrumentos de financiación³⁰ y la inversión del sector privado. Los veintisiete Estados miembros se han comprometido con la Nueva Bauhaus Europea en más de 220 programas de la política de cohesión. Actualmente esta tiene un potencial considerable para seguir ampliando y desplegando soluciones innovadoras a nivel local y regional. El Banco Europeo de Inversiones también está comprometido con el objetivo de desarrollar directrices de inversión para la Nueva Bauhaus Europea con el fin de ayudar a las empresas emergentes y a los promotores de proyectos. En 2023, dos retos del Consejo Europeo de Innovación están contribuyendo a la realización de la Nueva Bauhaus Europea. Desde 2021, el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología moviliza cinco Comunidades de Conocimiento e Innovación y sus respectivas redes a través de empresas, educación e investigación mediante la iniciativa de la comunidad del EIT para la Nueva Bauhaus Europea. Una misión de la UE es una herramienta adecuada para reforzar dichas sinergias, ampliar su alcance y garantizar la máxima repercusión.

La Comisión:

- *propondrá una nueva misión de la UE dedicada a la Nueva Bauhaus Europea;*
- *pondrá en marcha los preparativos para la ampliación de esta iniciativa, en particular la creación de un comité de misión y la elaboración de un plan de ejecución de la misión.*

4.2. Reafirmar el apoyo político y financiero

Dada su ambición, las misiones de la UE requieren un esfuerzo continuo y coordinado a lo largo de más de una década. Aunque todavía se encuentran en una fase temprana de ejecución, las misiones de la UE han recibido una atención y un apoyo significativos de las instituciones de la UE, los Estados miembros, las autoridades regionales y locales y una amplia gama de partes interesadas. Es necesario seguir apoyando este impulso para garantizar que las misiones de la UE logren sus objetivos a largo plazo.

³⁰ Horizonte Europa, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo de Transición Justa, LIFE, Europa Digital, Programa para el Mercado Único, Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME), Erasmus+, Europa Creativa, Cuerpo Europeo de Solidaridad.

Para que las misiones de la UE cumplan plenamente su promesa, necesitan un compromiso claro en relación con la continuidad del apoyo financiero en el marco de Horizonte Europa durante el actual presupuesto a largo plazo de la UE. En consecuencia, la Comisión considera que el apoyo de Horizonte Europa a las misiones de la UE con posterioridad a 2023 debería fijarse en un nivel del 11 % del pilar 2³¹. Esta financiación garantizará la continuidad y ayudará a mantener el ritmo de ejecución de las misiones existentes. Al mismo tiempo, supondrá un incentivo para que movilicen fuentes de financiación adicionales a Horizonte Europa y posibilitará la puesta en marcha de una nueva misión.

La Comisión:

- *reafirmará su compromiso político y su apoyo a las misiones de la UE;*
- *mantendrá las misiones de la UE como iniciativas emblemáticas de ejecución de Horizonte Europa y de otros instrumentos de la Unión;*
- *propondrá un presupuesto de Horizonte Europa para las misiones de la UE equivalente al 11 % del pilar 2 hasta 2027.*

5. CONCLUSIÓN

La experiencia adquirida tras dos años de ejecución de cinco misiones de la UE ha confirmado que el enfoque basado en misiones como instrumento de Horizonte Europa incentiva la participación de comunidades amplias y entusiastas de partes interesadas. Gracias a su capacidad para promover la experimentación, la coordinación y la ampliación del despliegue, el instrumento de misiones de la UE puede desempeñar un papel fundamental en las transiciones sociales necesarias en múltiples ámbitos.

Sobre la base de la evaluación y el análisis de las misiones de la UE, detallados en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, la presente Comunicación concluye que se debería proseguir con la ejecución de las cinco misiones actuales y que se debería incrementar el apoyo que se les proporciona, desde un punto de vista tanto político como financiero. Una nueva misión sobre la Nueva Bauhaus Europea complementará y reforzará las misiones actuales, abriendo nuevas posibilidades para aportar beneficios tangibles en materia de investigación e innovación para Europa.

No obstante, la experiencia también ha demostrado que, para aprovechar plenamente su potencial, el instrumento de misiones debe abordar algunos retos pendientes, en particular en lo que respecta a la sensibilización del público, la gobernanza y la capacidad de este instrumento para movilizar otras fuentes de financiación, en particular de naturaleza privada. Las acciones que se formulan en la presente Comunicación tienen por objeto abordar los retos a los que siguen enfrentándose las misiones de la UE, junto con todas las instituciones de la

³¹ La distribución de la contribución entre las distintas agrupaciones del pilar 2 variará de unas agrupaciones a otras, reflejando los objetivos de las misiones y su vínculo con la agrupación de que se trate. No socavarán el apoyo a la adopción y la expansión del desarrollo y la fabricación de tecnologías estratégicas en la Unión, tal como se establece en la política industrial de la UE y en la propuesta de la Comisión de revisión del marco financiero plurianual.

UE, los Estados miembros y las partes interesadas de toda la Unión, para que esta herramienta transformadora sea un verdadero éxito.