

Informe Especial

Transición ecológica

La contribución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es poco clara



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-VI
Introducción	01-09
El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y sus características principales	01-03
La transición ecológica en el marco del MRR	04-05
Seguimiento climático en el marco del MRR	06-09
Alcance y enfoque de la auditoría	10-14
Observaciones	15-69
La contribución del MRR y de los planes nacionales a la transición ecológica podría estar sobrestimada	15-35
Retos en el marco del MRR con respecto a la estimación de la contribución climática y la cobertura de la transición ecológica	16-24
Contribución poco clara de las medidas previstas del MRR a la acción por el clima y la transición ecológica	25-35
Indicación insuficiente de cómo contribuye la aplicación de medidas del MRR a la transición ecológica	36-47
Incoherencias en la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo»	36-43
No todas las medidas pertinentes para el clima son tan ecológicas como se preveía	44-47
Los informes del MRR sobre el gasto relacionado con el clima y la transición ecológica están desconectados de los costes y resultados reales	48-69
Dificultades para captar el rendimiento de las medidas de transición ecológica del MRR	48-53
No se informa sobre el gasto real en acción por el clima	54-59
Falta de conexión entre el gasto y la presentación de información sobre la transición ecológica	60-69

Conclusiones y recomendaciones 70-77

Anexo – Nuestra selección de medidas

Abreviaciones

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo de auditoría

Resumen

I El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) es un instrumento temporal puesto en marcha en mayo de 2020 para ayudar a los Estados miembros a recuperarse de la pandemia de COVID-19, con 648 000 millones de euros disponibles en febrero de 2024. La transición ecológica es uno de los pilares del Mecanismo. Los Estados miembros tenían que destinar al menos el 37 % de sus asignaciones nacionales a la acción por el clima. La Comisión consideró que este objetivo ya se había logrado en la fase de planificación, donde alcanzó el 42,5 %.

II La finalidad de nuestra auditoría era evaluar si el diseño y la ejecución del MRR y los planes nacionales de recuperación y resiliencia contribuyen eficazmente a la transición ecológica. Evaluamos la contribución que realizaron las medidas seleccionadas a la transición ecológica, sus hitos y objetivos, así como sus coeficientes climáticos. También examinamos el avance de estas medidas y su supervisión desde la perspectiva de la transición ecológica. Por último, examinamos cómo la Comisión y los Estados miembros comunican información sobre el gasto relacionado con el clima y la transición ecológica.

III Realizamos esta auditoría puesto que la transición ecológica y los objetivos climáticos de la UE ocupan un lugar destacado en la agenda política. Esperamos que los resultados de nuestro trabajo contribuyan al debate sobre cómo diseñar y aplicar futuros instrumentos con objetivos climáticos y medioambientales. Asimismo, esperamos que nuestro trabajo contribuya a mejorar la eficacia de los fondos de la UE para la acción por el clima y la transición ecológica en el contexto de los ambiciosos objetivos climáticos de la UE para 2030 y 2050.

IV Hallamos deficiencias en el diseño tanto del marco del MRR como en el de los planes nacionales de recuperación y resiliencia en los Estados miembros auditados. También había incoherencias en la aplicación de las medidas con respecto a la transición ecológica y los objetivos climáticos. En particular, observamos que el seguimiento del gasto relacionado con el clima conlleva un alto nivel de aproximación y que algunos coeficientes estaban generando posibles sobrestimaciones. Hallamos escasas indicaciones sobre cómo contribuye la aplicación de las medidas del MRR a la transición ecológica. También constatamos que no se evalúa la contribución a la consecución de los objetivos climáticos de la UE, ya que no lo exige la legislación. Además, constatamos que la información sobre el gasto relacionado con el clima y la transición ecológica está desconectada de los costes y resultados reales, lo que limita su pertinencia para las partes interesadas.

V Concluimos que las insuficiencias detectadas en el diseño y la ejecución del Mecanismo ponen en tela de juicio el logro de sus objetivos climáticos y medioambientales. Por consiguiente, consideramos que no está clara la contribución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a la consecución de la transición ecológica.

VI Sobre la base de nuestras constataciones, recomendamos a la Comisión:

- mejorar la estimación del gasto relacionado con el clima en el marco de futuros instrumentos de financiación;
- garantizar un diseño adecuado de futuros instrumentos de financiación creados para apoyar los objetivos climáticos y medioambientales;
- mejorar el rendimiento de las medidas de transición ecológica;
- mejorar la información sobre el gasto relacionado con el clima en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

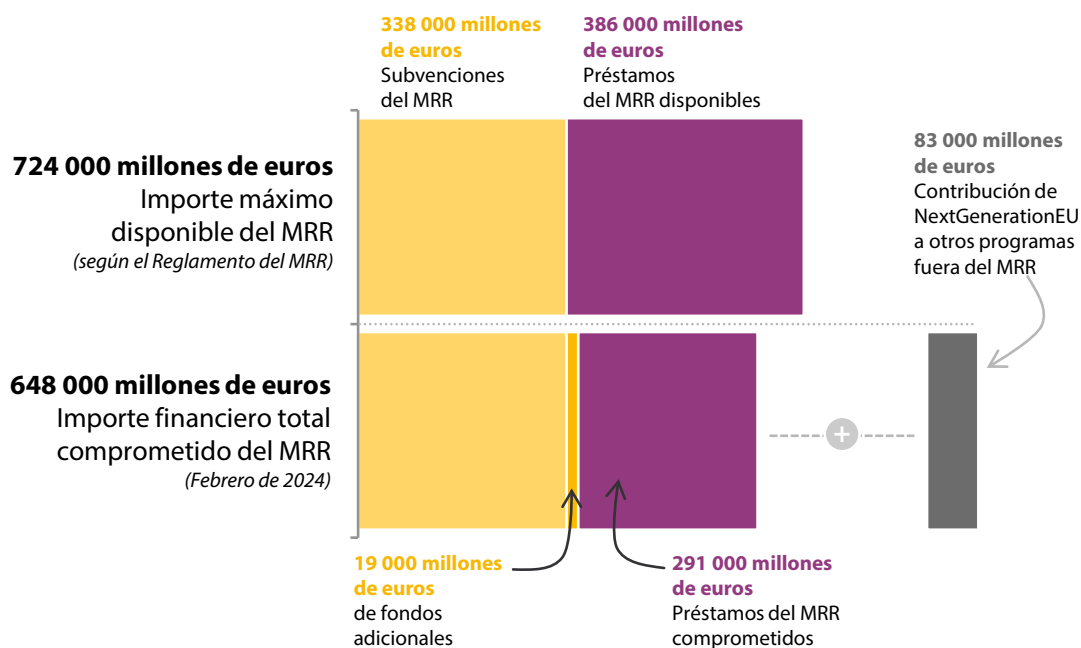
Introducción

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y sus características principales

01 En mayo de 2020, la UE puso en marcha el Instrumento Europeo de Recuperación ([NextGenerationEU](#)) como instrumento temporal para ayudar a los Estados miembros a recuperarse de la pandemia de COVID-19. NextGenerationEU consta de hasta 731 000 millones de euros (en precios de 2022), que se suman al presupuesto a largo plazo de la UE para el período 2021-2027. Su elemento central es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)¹ (*ilustración 1*). El objetivo del MRR es mitigar el impacto económico y social de la pandemia de COVID-19, haciendo que las economías y sociedades de los Estados miembros sean más sostenibles y resilientes. Asimismo, ofrece ayuda a los Estados miembros para prepararse mejor ante los retos y las oportunidades resultantes de las transiciones ecológica y digital. Además, en mayo de 2022, como respuesta a la crisis energética mundial, la UE puso en marcha el plan [REPowerEU](#), que, en febrero de 2024, había añadido 19 000 millones de euros en subvenciones al MRR.

¹ [Reglamento \(UE\) 2021/241](#) por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (Reglamento del MRR).

Ilustración 1 – Presupuesto de NextGenerationEU (en febrero de 2024)



Nota: Todos los importes corresponden precios de 2022.

Fuente: Comisión Europea y el cuadro de indicadores del MRR, en febrero de 2024.

02 La Comisión **gestiona directamente** el MRR, es decir, que es responsable de la aplicación del MRR, así como del seguimiento de sus avances y la evaluación de sus resultados. Cada Estado miembro puede optar a una parte de los fondos del MRR disponibles, que se calcula a partir de una fórmula específica². Cada Estado miembro presenta un plan nacional de recuperación y resiliencia (PRR), que es evaluado por la Comisión³ y aprobado por el Consejo. Los PRR contienen una serie de medidas, que consisten en reformas e inversiones. Los hitos y objetivos se asocian a cada medida para hacer un seguimiento de los logros cualitativos y cuantitativos⁴. La Comisión adoptó un conjunto de indicadores comunes para informar sobre los avances del MRR hacia la consecución de sus objetivos y realizar un seguimiento de los mismos⁵.

² Artículo 11 del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#).

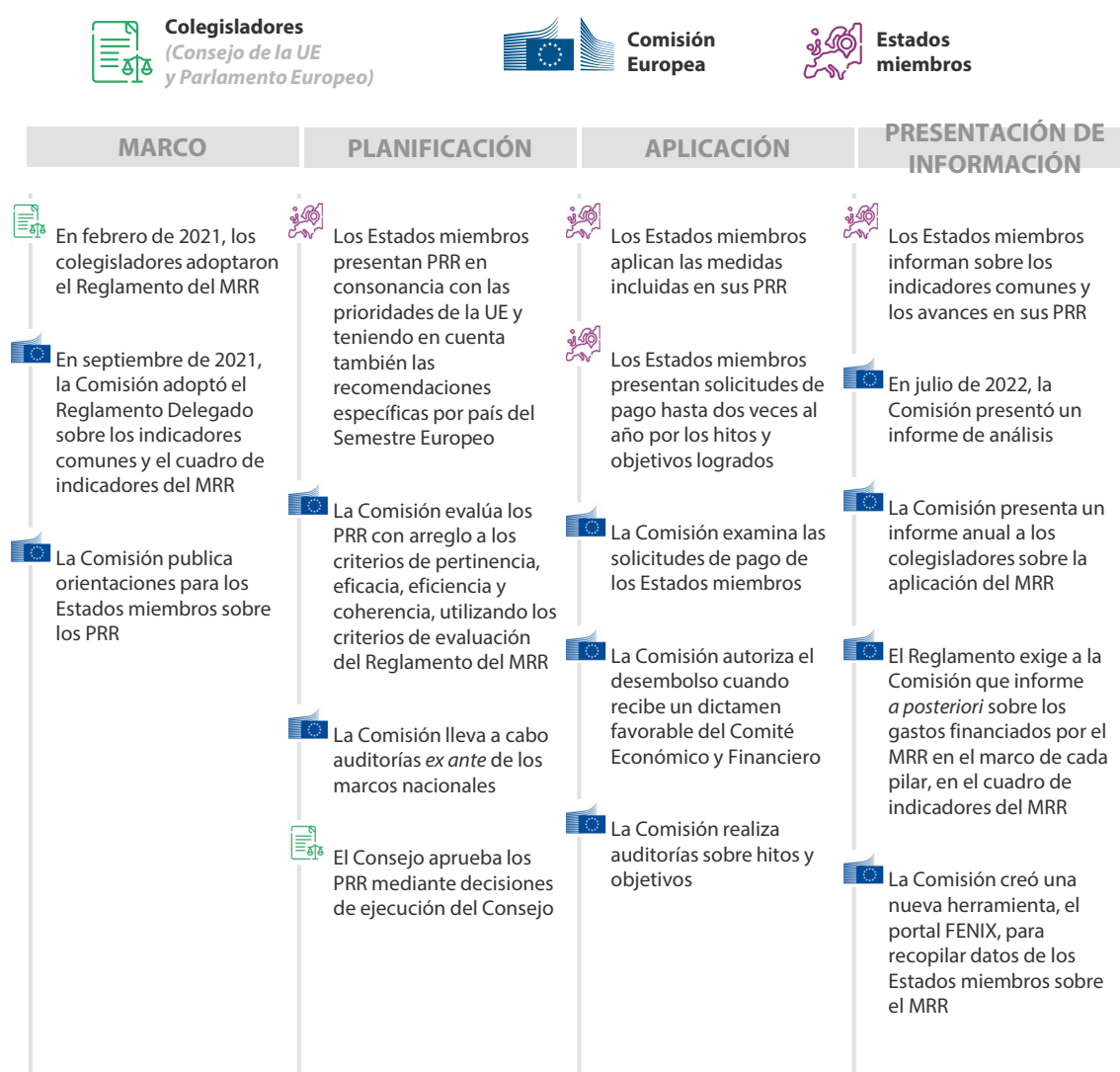
³ [Informe Especial 21/2022](#) sobre la evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

⁴ [Informe Especial 26/2023](#) sobre el marco de seguimiento del rendimiento del MRR.

⁵ [Reglamento Delegado \(UE\) 2021/2106 de la Comisión](#) por el que se establecen los indicadores comunes.

03 El MRR emplea un nuevo modelo de financiación. A diferencia de la mayoría del presupuesto de la UE, donde la financiación se proporciona sobre la base de los costes soportados, la Comisión efectúa pagos del MRR a los Estados miembros («desembolsos») tras el cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos. Sin embargo, al diseñar sus planes nacionales, los Estados miembros tenían que indicar los costes estimados de cada medida para justificar el importe solicitado en subvenciones o préstamos del MRR⁶. De lo contrario, el importe se habría reducido para igualar los costes estimados. La *ilustración 2* resume las funciones y responsabilidades en las distintas fases.

Ilustración 2 – Funciones y responsabilidades



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

⁶ Anexo V, punto 3, del [Reglamento del MRR](#).

La transición ecológica en el marco del MRR

04 Las medidas en el marco del MRR se refieren a ámbitos de actuación que son pertinentes en toda la UE y que están estructurados en seis pilares, uno de los cuales es la transición ecológica (*ilustración 3*). El ámbito de aplicación de la transición ecológica abarca tanto los objetivos climáticos como los medioambientales. Las medidas en el marco del pilar de la transición ecológica deben contribuir a:

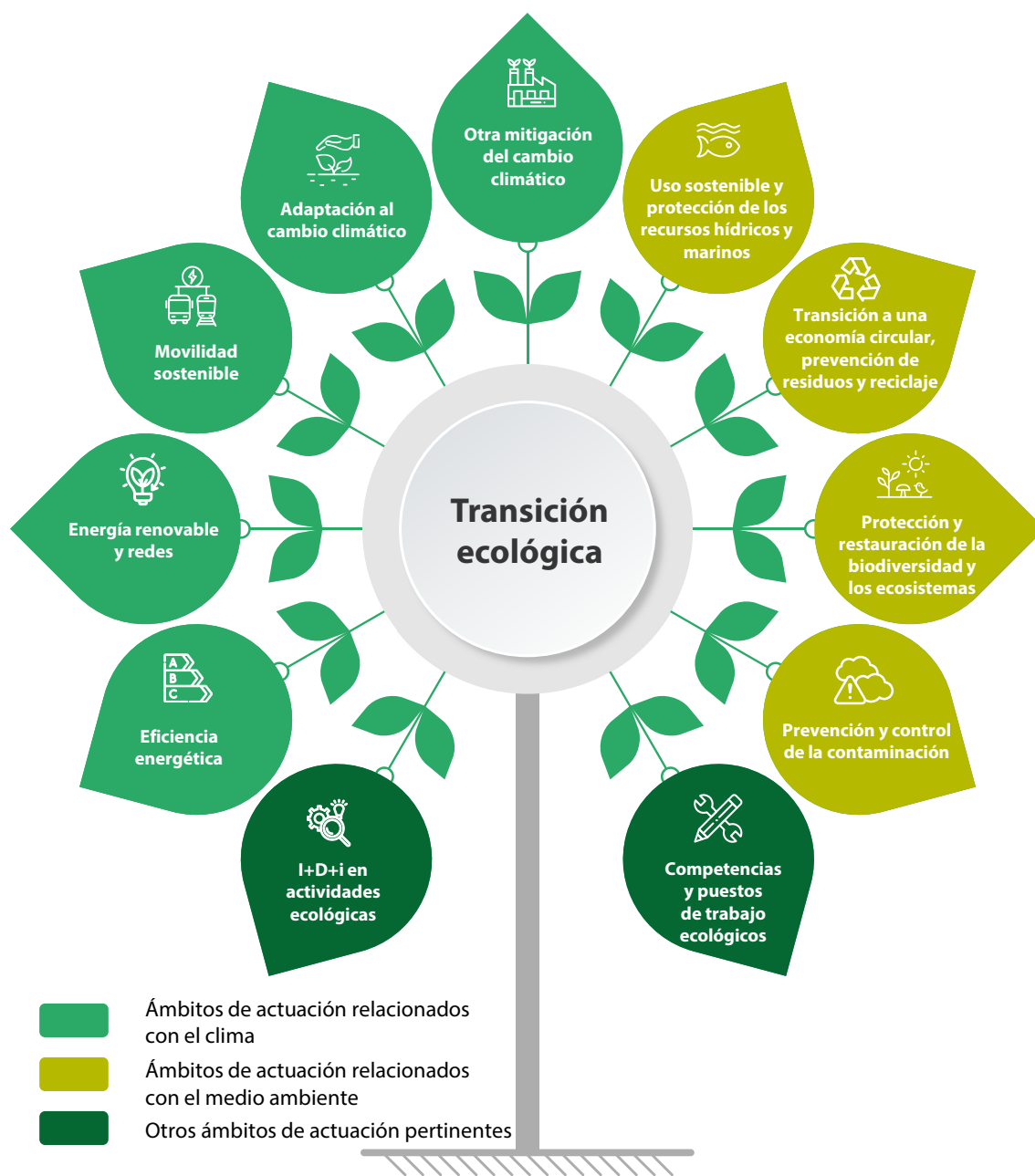
- o cumplir los **objetivos climáticos** de la UE para 2030 (*recuadro 1*) y trabajar para lograr el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050⁷;
- o la sostenibilidad ambiental.

Las medidas de transición ecológica deben fomentar el crecimiento sostenible, crear empleo y preservar la seguridad energética. La transición ecológica debe respaldarse mediante reformas e inversiones en tecnologías y capacidades ecológicas, también en biodiversidad, eficiencia energética, renovación de edificios y economía circular⁸.

⁷ Artículo 4 del [Reglamento del MRR](#).

⁸ Considerando 11 del [Reglamento del MRR](#).

Ilustración 3 – El pilar de la transición ecológica y sus ámbitos de actuación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del cuadro de indicadores del MRR.

Recuadro 1



Objetivos climáticos de la UE para 2030

- a) Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) al menos en un 55 % en comparación con los niveles de 1990
- b) Alcanzar como mínimo un porcentaje del 42,5 % de energías renovables en la energía consumida, con la aspiración de alcanzar el 45 %
- c) Reducir el consumo de energía final en un 11,7 % en comparación con el consumo de energía previsto para 2030, sobre la base de la hipótesis de referencia de 2020

Fuente: Artículo 2 del [Reglamento \(UE\) 2018/1999](#), sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y modificaciones posteriores, incluidas la [Directiva \(UE\) 2023/2413](#), sobre energías renovables, y la [Directiva \(UE\) 2023/1791](#), relativa a la eficiencia energética.

05 Sobre la base de las indicaciones de los Estados miembros y del propio criterio cualitativo de la Comisión, los Estados miembros y la Comisión evaluaron si cada uno de los PRR conseguía lograr un equilibrio entre los distintos pilares. A partir de este análisis, la Comisión asignó cada medida a un pilar primario y secundario, basándose en el objetivo declarado de la medida. Posteriormente, se comprobó esto mismo con los Estados miembros y se incluyó en el [cuadro de indicadores del MRR](#), la plataforma de presentación de informes para el MRR. En febrero de 2024, el [cuadro de indicadores del MRR](#) señalaba que había 984 medidas que contribuían a la transición ecológica.

Seguimiento climático en el marco del MRR

06 La UE se comprometió a destinar como mínimo el 30 % del presupuesto del período 2021-2027 a la acción por el clima⁹. En el marco del MRR, cada Estado miembro debe dedicar al menos un 37 % de la asignación total de financiación de su PRR a medidas de acción por el clima, es decir, a la adaptación al cambio climático o a la mitigación de este, incluidas las acciones que contribuyen a los objetivos climáticos para 2030 ([recuadro 1](#)). El objetivo del 37 % ofrece a los Estados miembros la oportunidad de incluir en sus PRR una parte significativa de medidas pertinentes para la acción por el clima, y es al mismo tiempo un requisito. Todas estas medidas están vinculadas al pilar de la transición ecológica.

⁹ Consejo Europeo, Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo Europeo, EUCO 10/20, 2020, p. 7.

07 Para calcular esta contribución climática del 37 %, el Reglamento del MRR establece la «metodología de seguimiento para la acción por el clima», que se basa en coeficientes climáticos. La metodología es una versión adaptada de los [marcadores de Río](#) introducidos en 1998 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y es común para todos los fondos de la UE, incluido el MRR, a lo largo del período 2021-2027¹⁰.

08 Los coeficientes climáticos de la UE se basan en la actividad¹¹: el [Reglamento del MRR](#) incluye una lista de 181 campos de intervención, que abarcan varios ámbitos de inversión, por ejemplo, activos fijos o inmateriales, investigación y desarrollo, energía y transporte. Cada campo de intervención tiene asociado un coeficiente climático sobre la base del efecto previsto de la actividad sobre el clima¹². Los coeficientes pueden ser del 0 %, del 40 % o del 100 % (*ilustración 4*). Hay 64 campos de intervención con un coeficiente climático positivo (del 40 % o del 100 %).

Ilustración 4 – Los tres coeficientes climáticos de la UE en función de su contribución climática prevista



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de [SWD\(2022\) 225](#), Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework.

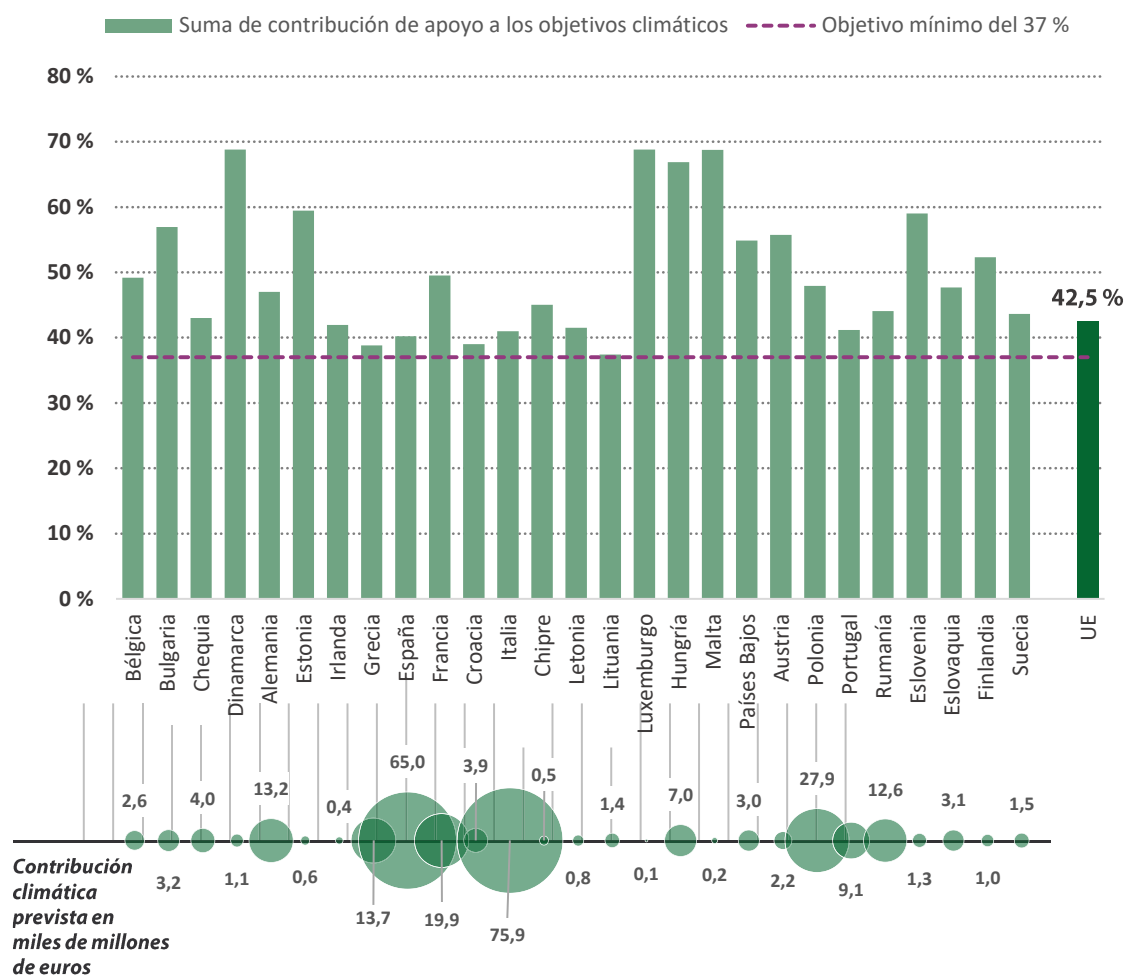
¹⁰ [SWD\(2022\) 225](#), Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework, p. 9.

¹¹ *Ibid.*, p. 5.

¹² *Ibid.*

09 El importe total de la contribución climática prevista por Estado miembro se calcula multiplicando los coeficientes climáticos correspondientes por los costes estimados de cada medida del MRR, sobre la base del campo de intervención asignado a la medida. Los campos de intervención son propuestos por los Estados miembros y controlados por la Comisión como parte de su evaluación. La estimación agregada de los Estados miembros de la UE ascendía al 40 % de las asignaciones del MRR aproximadamente, es decir, 203 000 millones de euros de los 504 000 millones de euros presupuestados inicialmente por los Estados miembros. En febrero de 2024, la contribución climática se revisó y se incrementó hasta los 275 000 millones de euros (42,5 %) de un total de 648 000 millones de euros (*ilustración 5*).

Ilustración 5 – Contribución climática prevista del MRR por Estado miembro



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los 27 PRR, en febrero de 2024.

Alcance y enfoque de la auditoría

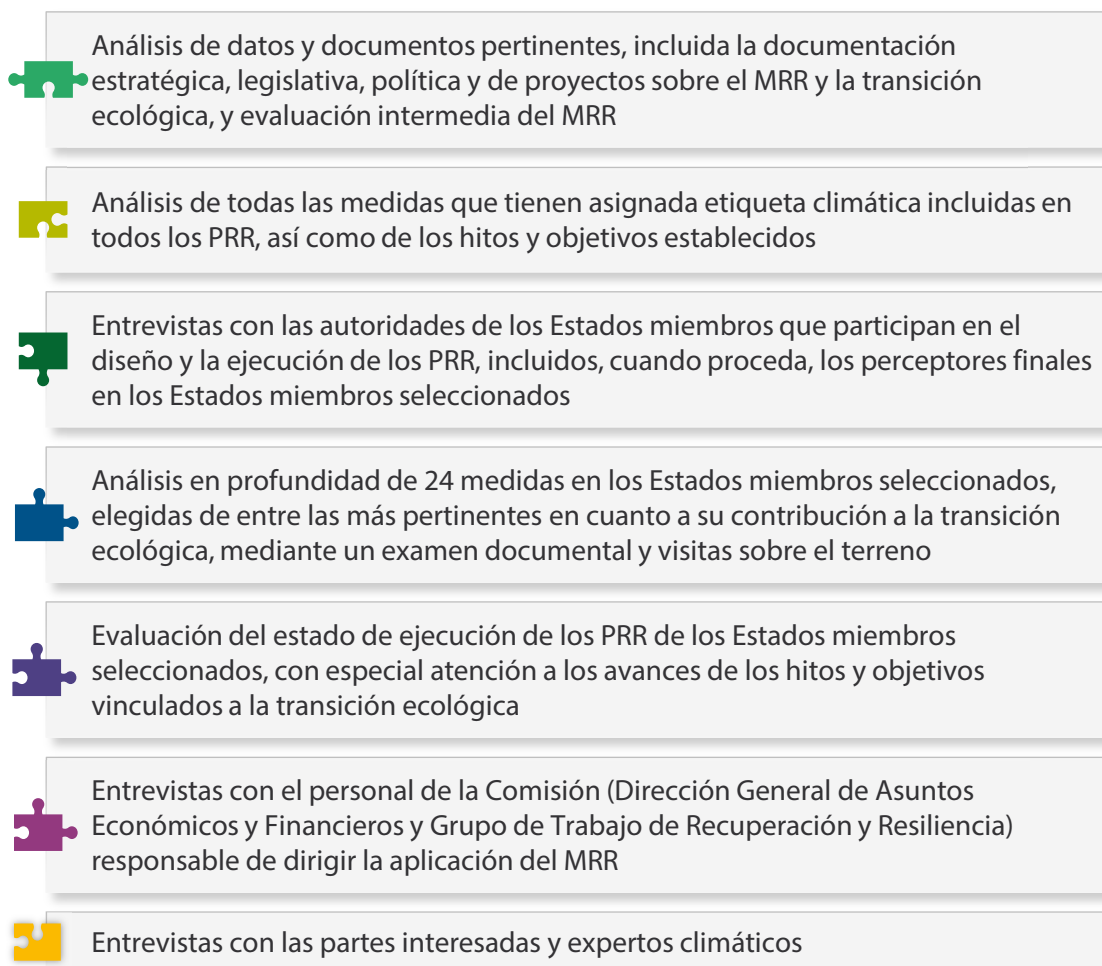
10 El objetivo de nuestra auditoría era evaluar si el diseño y la ejecución del MRR y de los PRR contribuyen eficazmente a la transición ecológica. Evaluamos la contribución que realizaron las medidas seleccionadas a la transición ecológica, sus hitos y objetivos, así como sus coeficientes climáticos. También examinamos cómo se producen avances en estas medidas y cómo se supervisan, en particular en lo que respecta a la contribución de los PRR a los objetivos climáticos. Por último, examinamos cómo la Comisión y los Estados miembros comunican información sobre el gasto financiado por el MRR en relación con el clima y la transición ecológica.

11 Llevamos a cabo esta auditoría debido al gran interés en la contribución del MRR a la transición ecológica y a los objetivos climáticos de la UE, teniendo en cuenta su importancia relativa y su diseño novedoso. Esta auditoría amplía nuestro trabajo anterior en este ámbito, en particular los informes publicados sobre la [evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia](#), y sobre el [marco de seguimiento del rendimiento del MRR](#). Nuestra auditoría complementa el trabajo adicional en curso sobre la doble financiación, la absorción de los fondos del MRR y los sistemas de control de los Estados miembros de las ayudas estatales y la contratación pública. También se basa en nuestros trabajos anteriores sobre el [gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE](#).

12 Nuestra auditoría abarca el período comprendido entre la aprobación del [Reglamento del MRR](#) en 2021 y febrero de 2024. Para revisar el proceso de diseño y la aplicación de las medidas de transición ecológica en los PRR, seleccionamos cuatro Estados miembros en los que realizar visitas sobre el terreno: Grecia, Croacia, Portugal y Eslovaquia. Nuestra selección de Estados miembros tuvo en cuenta la cobertura previa de otras tareas del Tribunal. Además, basamos la elección en nuestro análisis de riesgos en relación con las medidas que tenían asignadas etiquetas climáticas, el estado de ejecución de los PRR en el momento de nuestra auditoría y la cobertura geográfica.

13 En este informe, nos centramos en las inversiones mediante la selección de seis medidas en cada Estado miembro examinado (24 medidas en total – *anexo*). La muestra comprendía un total de 55 (sub)medidas con una contribución climática positiva. La selección se realizó antes de que se aprobaran los capítulos de REPowerEU y se basó en la pertinencia de las medidas para la transición ecológica, su importancia relativa, la cobertura de los distintos objetivos climáticos y el estado de ejecución. La presente auditoría no abarca el proceso de evaluación y selección para determinar las medidas del MRR que pueden optar a financiación con cargo a los bonos verdes europeos. Sin embargo, nuestro análisis de las medidas del MRR pertinentes para el clima podría servir de base para cualquier posible auditoría futura centrada en los bonos verdes. La *ilustración 6* muestra nuestro enfoque de auditoría.

Ilustración 6 – Trabajo realizado



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

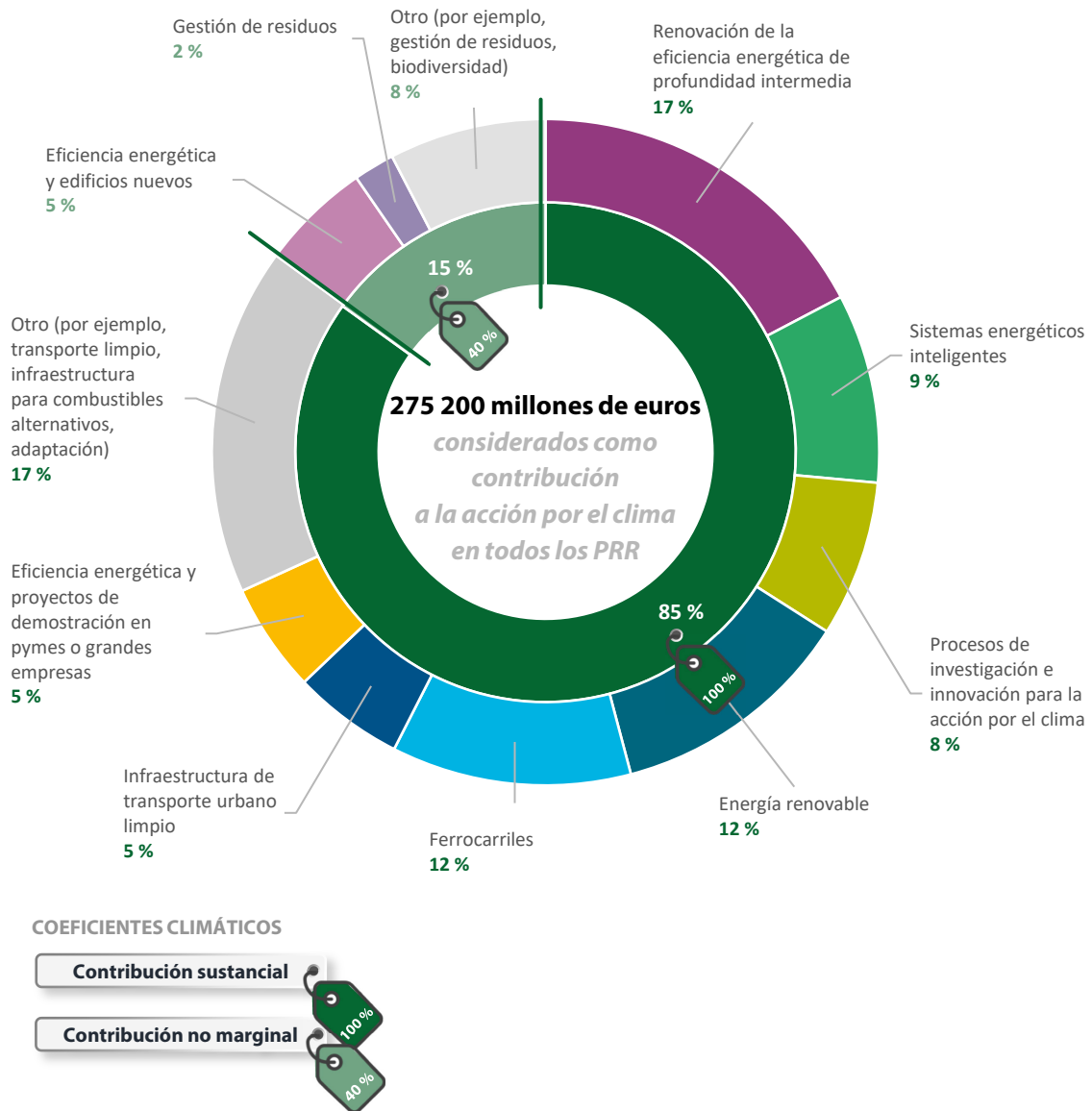
14 Esperamos que nuestro trabajo ayude a los Estados miembros y a la Comisión a mejorar el marco jurídico para la transición ecológica, la pertinencia de las medidas que tienen asignadas etiquetas climáticas y la fiabilidad de la información sobre la contribución climática de la UE. Nuestras constataciones y recomendaciones serán útiles a efectos de mejorar la eficacia de los fondos de la UE para la acción por el clima y la transición ecológica en el contexto de los ambiciosos objetivos climáticos de la UE para 2030 y 2050.

Observaciones

La contribución del MRR y de los planes nacionales a la transición ecológica podría estar sobrestimada

15 La *ilustración 7* muestra una visión general de la contribución climática, tal como se estima en los PRR nacionales, desglosada por coeficiente climático y campo de intervención. 8 de los 64 campos de intervención con un coeficiente climático positivo representan el 59 % de la asignación prevista (apartado *09*).

Ilustración 7 – Desglose de la contribución climática por tipo de intervención y coeficiente climático



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los 27 PRR, en febrero de 2024.

Retos en el marco del MRR con respecto a la estimación de la contribución climática y la cobertura de la transición ecológica

Nuestros criterios de auditoría

16 En consonancia con el [Reglamento del MRR](#)¹³, el Mecanismo debe contribuir a la transición ecológica, a la consecución de los objetivos climáticos de la UE para 2030 y al logro de la neutralidad climática de aquí a 2050. Las medidas deben asignarse a los campos de intervención que tengan coeficientes climáticos pertinentes. La Comisión debe supervisar los avances hacia la consecución de los objetivos climáticos y medioambientales del MRR.

17 Examinamos si el marco del MRR existente está diseñado para contribuir eficazmente a la transición ecológica, incluidos los objetivos climáticos de la UE para 2030 y 2050. Analizamos los conceptos clave de la transición ecológica y el seguimiento climático, y las implicaciones de ambos. También estudiamos la lista de campos de intervención y coeficientes climáticos aprobados en la legislación, así como los indicadores comunes adoptados por la Comisión.

18 La contribución a la transición ecológica se refiere a las reformas e inversiones en tecnologías y capacidades ecológicas, también en biodiversidad, eficiencia energética, renovación de edificios y economía circular¹⁴ (apartado **04**). Por lo tanto, la transición ecológica tiene un ámbito de aplicación más amplio que la acción por el clima, ya que incluye objetivos en materia de biodiversidad y medio ambiente. Sin embargo, el [Reglamento del MRR](#) establece un sistema de seguimiento, con un objetivo cuantitativo del 37 %, solo para las medidas relacionadas con el clima (apartado **06**), pero no establece un objetivo para las medidas medioambientales. Existe un sistema de seguimiento de los objetivos medioambientales¹⁵, pero no se utiliza, ya que el [Reglamento del MRR](#) no establece un objetivo cuantitativo para el mismo.

¹³ Artículo 4 y considerandos 26 y 63 del [Reglamento del MRR](#).

¹⁴ Considerando 11 del [Reglamento del MRR](#).

¹⁵ Anexo V del [Reglamento del MRR](#).

19 En nuestro informe especial sobre el gasto relacionado con el clima¹⁶, señalamos que la metodología utilizada para hacer un seguimiento de la acción por el clima implica un alto nivel de aproximación. También señalamos que los coeficientes climáticos no permiten una cuantificación exacta de la contribución prevista a la acción por el clima.

20 Todos los fondos de la UE, incluido el MRR, aplican durante el período 2021-2027 la misma metodología para el seguimiento climático, que es similar a la que se empleaba durante el período 2014-2020 (apartado 07). La Comisión reconoció que, en el marco del MRR, el uso de un coeficiente climático único (del 40 % o del 100 %) para una medida podría dar lugar, en algunos casos, a una subestimación o a una sobrestimación de su contribución climática prevista¹⁷. Para estimar mejor la contribución climática, la Comisión introdujo el concepto de submedidas con el fin de que, cuando haya suficiente información disponible, se puedan utilizar múltiples coeficientes y campos de intervención para identificar con mayor precisión la contribución al clima y excluir los costes que no contribuyen o que realizan una contribución insignificante¹⁸. La Comisión y los Estados miembros debatieron y acordaron las submedidas propuestas caso por caso.

21 Observamos que casi la mitad de la contribución climática prevista del MRR (44 %) procede de medidas que no se han dividido en submedidas. Nuestra muestra confirmó un porcentaje similar con diez de las veinticuatro medidas que no se habían dividido (41 %). A las diez medidas se les asignó un coeficiente climático del 100 % y detectamos posibles sobrestimaciones en al menos siete de ellas, ya que no todos los elementos eran pertinentes para el clima. Esto nos llevó a concluir que este ejercicio no siempre generó un ajuste más preciso de la contribución climática de la medida a la que se refieren y que se utilizó un alto nivel de aproximación para estimar las contribuciones climáticas de estas medidas, en particular para las que eran complejas y tenían componentes con diferentes contribuciones climáticas.

¹⁶ Informe Especial 09/2022, apartado 37.

¹⁷ SWD(2021) 12 part 1/2, Guidance to member states' RRs, p. 29.

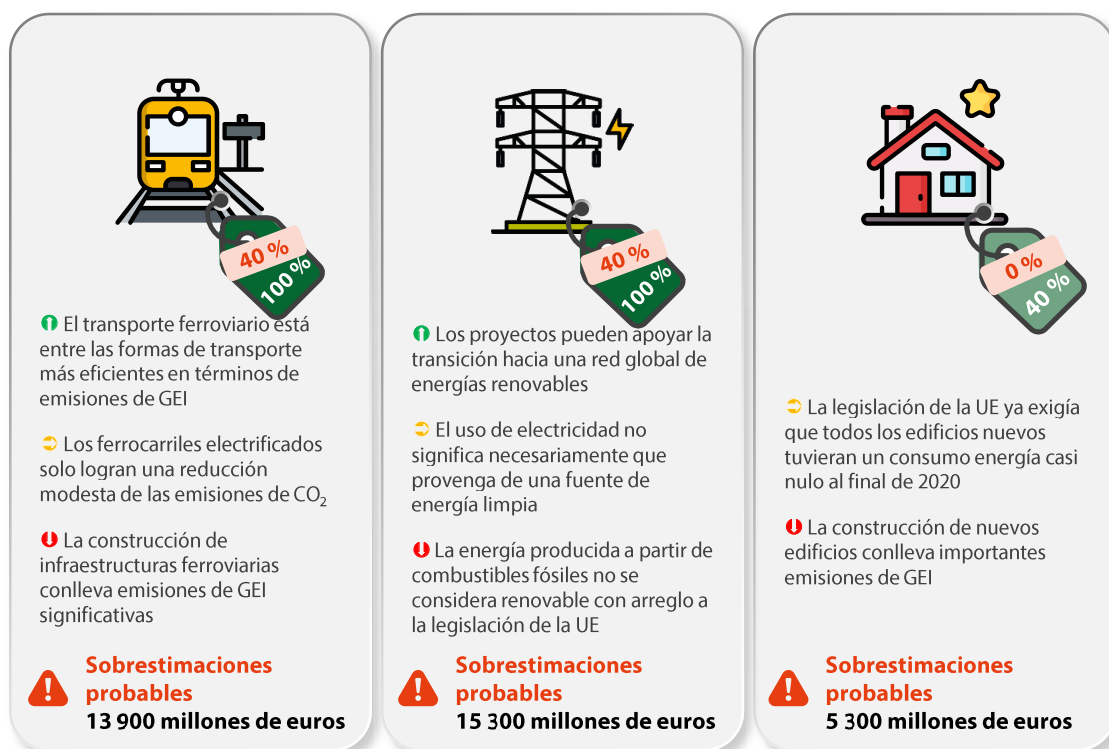
¹⁸ *Ibid.*

22 Aunque el objetivo de las submedidas era asignar mejor los coeficientes climáticos, las orientaciones de la Comisión no incluían instrucciones para garantizar la coherencia en la aplicación de las submedidas en los distintos PRR. En la práctica, esto dio lugar a la atribución de coeficientes con distintos niveles de detalle. Por ejemplo, en nuestra muestra constatamos que solo Croacia había dividido la medida para financiar la renovación energética de edificios con objeto de tener en cuenta la parte estructural de la inversión sin un coeficiente climático. Los otros tres Estados miembros no habían propuesto ninguna división para medidas similares.

23 El [Reglamento del MRR](#) asigna un coeficiente climático del 40 % a la construcción de cualquier edificio nuevo con una alta eficiencia. Dado que no hay ahorros energéticos derivados de los edificios nuevos, consideramos que no se puede justificar el coeficiente climático del 40 % y que este debería ser en cambio del 0 %. Además, en nuestro anterior [informe especial sobre el gasto relacionado con el clima](#) constatamos que algunos de los coeficientes climáticos asignados en el marco jurídico a las infraestructuras ferroviarias y a las redes eléctricas pueden dar lugar a sobrestimaciones en cuanto a la contribución climática prevista. Consideramos que estas constataciones siguen siendo válidas para el MRR. En la [ilustración 8](#) se presenta nuestra reevaluación de los coeficientes para estos tres campos de intervención mencionados y la posible sobrestimación resultante para el MRR, que asciende a 34 500 millones de euros. Basamos nuestra evaluación en la asignación de un coeficiente del 40 % a una contribución positiva no marginal y de un 0 % a una contribución neutra o insignificante¹⁹ ([ilustración 4](#)).

¹⁹ [SWD\(2022\) 225](#), Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework.

Ilustración 8 – Reevaluación de los coeficientes por el Tribunal de Cuentas Europeo



Nota: Esta reevaluación abarca los campos de intervención 064, 065, 066 bis, 033 y 025 ter.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [informe especial sobre el gasto relacionado con el clima](#) y la [Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios](#).

24 Cuatro de los catorce indicadores comunes definidos para el MRR tienen por objeto medir los avances hacia la transición ecológica (*ilustración 9*). Nuestro trabajo anterior constató que los indicadores comunes presentan limitaciones para evaluar el rendimiento global y solo proporcionan una cobertura escasa del pilar de transición ecológica²⁰. Por ejemplo, no existen indicadores comunes para las medidas medioambientales ni para las medidas destinadas a reducir las emisiones de GEI, que sean pertinentes para los objetivos medioambientales y climáticos del MRR. La falta de tales indicadores no permite medir los avances hacia la consecución de estos objetivos.

²⁰ Informe Especial 26/2023, apartados 42, 43 y 94.

Ilustración 9 – Cuatro indicadores comunes en el marco del pilar de transición ecológica



Fuente: Reglamento Delegado (UE) 2021/2106.

Contribución poco clara de las medidas previstas del MRR a la acción por el clima y la transición ecológica

Nuestros criterios de auditoría

25 En consonancia con el [Reglamento del MRR²¹](#), los Estados miembros deben incluir en sus PRR medidas que sean pertinentes para la transición ecológica y que contribuyan a los objetivos climáticos. Los coeficientes climáticos deben reflejar los objetivos de las medidas y su impacto previsto en la acción por el clima. Los hitos y objetivos vinculados a estas medidas deben evaluar los avances hacia la consecución de los objetivos del MRR, incluida la transición ecológica.

26 Evaluamos en qué medida los Estados miembros eligieron medidas pertinentes para la transición ecológica o la acción por el clima al diseñar sus planes. También examinamos si los Estados miembros establecieron hitos y objetivos que puedan evaluar el rendimiento. Dado que los planes nacionales son evaluados por la Comisión, analizamos también las orientaciones facilitadas.

²¹ Considerandos 26 y 39, y artículos 2, 4 y 18 del [Reglamento del MRR](#).

27 En general, observamos que la fijación de un objetivo cuantitativo para la acción por el clima llevó a los Estados miembros a incluir en sus PRR medidas relacionadas con el clima. En cada uno de los PRR de los Estados miembros seleccionados, identificamos medidas cuyo diseño se centraba en la descarbonización, las energías renovables y la eficiencia energética (se ofrecen algunos ejemplos en el [recuadro 2](#), el [recuadro 3](#) y el [recuadro 4](#)).

Recuadro 2



Renovación de edificios en Croacia y Grecia

La renovación energética de los edificios desempeña un papel importante en la consecución de los objetivos climáticos de la UE, ya que los edificios son responsables de aproximadamente el 40 % de la energía primaria y emiten el 36 % de las emisiones de CO₂²².

Croacia incluyó una medida con un coste estimado de 147 millones de euros destinada a reducir en un 50 % las necesidades anuales de energía para calefacción, para lograr una reducción del 30 % de la energía primaria. El objetivo de esta medida es renovar edificios de varias viviendas, con un mayor potencial de ahorro energético.

Grecia propuso una medida con un coste estimado de 1 250 millones de euros para mejorar la eficiencia energética en 105 000 viviendas e instalar una capacidad de 150 MW a partir de nuevas fuentes de energía renovables.

Recuadro 3



Descarbonización industrial en Eslovaquia

La producción industrial y el uso de combustibles fósiles por parte de la industria representan el 41 % de todas las emisiones en **Eslovaquia**, el porcentaje más elevado entre los Estados miembros de la UE²³. Una medida con un coste estimado de 362,7 millones de euros tiene por objeto reducir las emisiones de GEI mediante la financiación de proyectos para descarbonizar la industria, ahorrar energía y utilizar tecnologías medioambientales innovadoras en industrias intensivas en carbono.

²² PRR inicial de Croacia, p. 1124, y PRR inicial de Grecia, p. 117.

²³ PRR inicial de Eslovaquia, p. 7.

Recuadro 4



Hidrógeno renovable y otros gases en Portugal

Portugal tiene el objetivo de promover la energía renovable procedente del hidrógeno y otros gases renovables, con el fin de mejorar el crecimiento económico y el empleo, fomentar la investigación y el desarrollo y reducir la dependencia energética nacional. La medida del MRR, que asciende a 255 millones de euros, financia 277 MW de capacidad adicional para producir hidrógeno a partir de fuentes de energía renovables y con bajas emisiones de carbono.

28 La selección de las medidas del MRR tuvo que completarse en un plazo breve: tras la adopción del [Reglamento del MRR](#) en febrero de 2021, los Estados miembros tenían que establecer sus PRR, y debían alcanzar los hitos y objetivos antes de la «fecha de expiración» del MRR de 30 de agosto de 2026²⁴. Las orientaciones de la Comisión²⁵ animaron a los Estados miembros a identificar proyectos maduros, teniendo en cuenta el marco temporal previsto para su aplicación, que también era especialmente pertinente para los capítulos de REPowerEU (apartado **01**). En nuestro [Dictamen 04/2022 sobre REPowerEU](#) señalamos que el limitado marco temporal del MRR, unido al tiempo necesario para presentar y aprobar las modificaciones de los PRR, podía no ser adecuado para algunos objetivos de REPowerEU²⁶.

²⁴ Artículo 18, apartado 4, letra i), del [Reglamento del MRR](#).

²⁵ [SWD\(2021\) 12 part 1/2](#), Guidance to member states' RRP, p. 44.

²⁶ Apartado 7 del [Dictamen 04/2022 sobre REPowerEU](#).

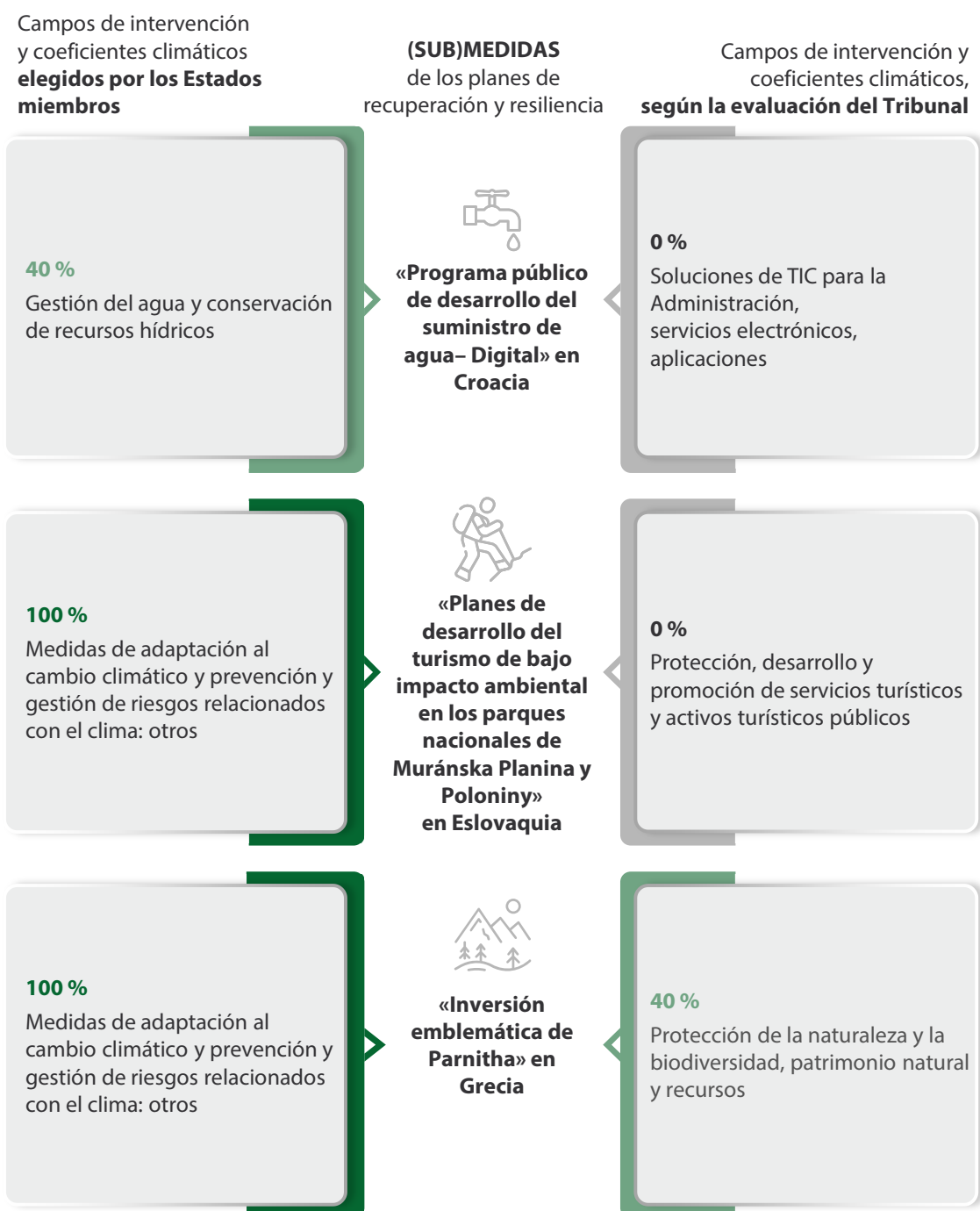
29 Nuestro análisis de los cuatro PRR de la muestra indica que, en general, estos Estados miembros siguieron las orientaciones de la Comisión y optaron por proyectos maduros, e incluyeron en sus PRR medidas que normalmente estaban financiadas por otros instrumentos de la UE o que estaban pendientes de que se ejecutaran fondos. También hallamos cuatro ejemplos en nuestra muestra de medidas para el mantenimiento de fuentes de energía renovables o de ferrocarriles, que se pueden considerar parte del gasto público ordinario²⁷. En el marco del MRR esto solo se permite en casos debidamente justificados²⁸.

30 También evaluamos cómo se etiquetaron las medidas para estimar su contribución climática. En los PRR seleccionados, constatamos que 36 (sub)medidas (de un total de 55) tenían coeficientes climáticos adecuados. En los 19 casos restantes, consideramos que el coeficiente no estaba plenamente justificado. Esto se debía a que estas (sub)medidas no se ajustaban a los campos de intervención elegidos, que no reflejaban con precisión su naturaleza u objetivos. Nuestra evaluación se basa en la descripción de las medidas y en sus hitos y objetivos, tal como se incluyen en los PRR. Consideramos que la Comisión debería haber detectado estas incoherencias al evaluar los planes. En 12 de los 19 casos, reasignamos las (sub)medidas a campos de intervención que reflejan mejor la naturaleza de la inversión y el coeficiente correspondiente. Esto dio lugar a una sobrestimación probable de al menos 430 millones de euros. En la *ilustración 10* se presentan ejemplos en los que consideramos que el campo de intervención (y el coeficiente climático asociado) elegido por los Estados miembros y aprobado por la Comisión no es correcto.

²⁷ Documento de trabajo del Banco Mundial, [Recurrent expenditure requirements of capital projects](#).

²⁸ SWD(2021) 12 part 1/2, Guidance to member states RRs, pp. 16 y 17.

Ilustración 10 – Ejemplos de seguimiento climático que no refleja la naturaleza de la (sub)medida



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los PRR iniciales y del anexo VI del [Reglamento del MRR](#).

31 Las orientaciones facilitadas por la Comisión para seleccionar las medidas que contribuyen a la transición ecológica y asociarlas a coeficientes climáticos y campos de intervención²⁹ carecían de ejemplos específicos de medidas que pudieran adaptarse a cada uno de los campos. Las orientaciones no incluían criterios ni recomendaciones sobre cuándo debería haberse dividido una medida en submedidas (apartado 20).

32 Una medida que abarca una actividad específica puede asignarse a distintos campos de intervención y tener un coeficiente del 100 % o del 40 %, dependiendo de si se asocian o no a las condiciones necesarias que deben cumplirse³⁰. Por ejemplo, las medidas de eficiencia energética suelen tener un coeficiente climático del 40 %. Para que una medida reciba un coeficiente de apoyo a los objetivos climáticos del 100 %, el [Reglamento del MRR](#) exige que dicha medida logre, por término medio, una reducción de profundidad intermedia como mínimo de la demanda de energía primaria. Las renovaciones de profundidad intermedia corresponden a un ahorro de energía primaria de entre el 30 % y el 60 %³¹. En sus orientaciones, la Comisión especificaba que bastaba con alcanzar una media del 30 % del ahorro de energía primaria (que es el intervalo más bajo permitido) para que pueda considerarse que una medida contribuye al 100 % a la acción por el clima³². Esto significa que el coeficiente de contribución a los objetivos climáticos de las renovaciones simples (correspondientes a ahorros de menos del 30 %) puede considerarse del 100 %, siempre y cuando otros proyectos en el marco de la misma medida logren un mayor ahorro.

33 La lista de campos de intervención pertinentes para la acción por el clima, tal como se establece en el [Reglamento del MRR](#), abarca alrededor del 97 % de todas las medidas del MRR con una contribución climática. En el resto de casos, los Estados miembros podían utilizar campos de intervención *ad hoc*. Constatamos que estos campos *ad hoc* se utilizaban exclusivamente para vehículos eléctricos o híbridos enchufables. Los vehículos eléctricos recibían un coeficiente del 100 % y los híbridos enchufables, del 40 %. No está claro si el objetivo de los legisladores era excluir tales inversiones de la contribución climática. Según la Comisión, la ausencia de esos campos de intervención era una inadvertencia.

²⁹ SWD(2021) 12 part 1/2, Guidance to member states RRP.

³⁰ SWD(2021) 12 part 1/2, Guidance to member states RRP, p. 28, y anexo V del [Reglamento del MRR](#).

³¹ Recomendación de la Comisión relativa a la renovación de edificios.

³² SWD(2021) 12 part 1/2, Guidance to member states RRP, p. 30.

34 Existe un problema relacionado con los costes administrativos. Eslovaquia introdujo submedidas para los costes administrativos destinados a cubrir los salarios de los empleados existentes y los contratistas contratados para gestionar el MRR. Los costes administrativos de la UE no se contabilizan como gasto relacionado con el clima³³. Además, en el caso del MRR, los costes del personal existente se consideran generalmente gastos presupuestarios nacionales ordinarios y no deben sustituirse por financiación del MRR (excepto en casos debidamente justificados)³⁴. Sin embargo, las autoridades eslovacas asignaron un coeficiente climático positivo a las submedidas para los costes administrativos, lo que según nuestra evaluación no está justificado.



35 Tras nuestro análisis de los hitos y objetivos asignados a las medidas de la muestra en los cuatro Estados miembros que seleccionamos, hallamos ejemplos de hitos y objetivos que no garantizan el seguimiento de los avances en la consecución de la transición ecológica o que no abarcan todas las submedidas pertinentes para el clima (*cuadro 1*). Esto significa que los hitos y objetivos generarán pagos sin facilitar información sobre la contribución de la (sub)medida a la transición ecológica y sus resultados. Consideramos que la Comisión podría haber solicitado que se mejoraran los objetivos. Los hitos y objetivos se utilizan para medir los avances en la ejecución. En nuestro trabajo anterior³⁵, señalamos que estaban centrados en las realizaciones y no en los resultados. No obstante, hallamos un buen ejemplo en Eslovaquia, donde el objetivo de una medida para descarbonizar la industria se estableció en términos de reducciones reales de CO₂.

³³ Comisión, [página web sobre la integración de la dimensión climática](#).

³⁴ SWD(2021) 12 part 1/2, Guidance to member states RRs, p. 16.

³⁵ Informe Especial 21/2022, apartado 81, e Informe Especial 26/2023, apartado 95.

Cuadro 1 – Ejemplos de problemas que detectamos en relación con los objetivos de transición ecológica

Problema que detectamos	Ejemplos de los Estados miembros
 <p>Falta de objetivos pertinentes para el clima con el fin de hacer un seguimiento de los avances</p>	<p>En Eslovaquia, el único objetivo de una submedida sobre adaptación al cambio climático se refiere a la selección de proyectos. La Comisión desembolsará los fondos sin saber si los proyectos contribuyen al objetivo de la medida o si se han completado.</p>
 <p>Los hitos y objetivos no abarcan todas las submedidas pertinentes para el clima</p>	<p>En Grecia, una medida dirigida a los polígonos industriales se dividió para tener en cuenta las inversiones en energía solar, gestión del agua, recogida de aguas residuales, etc. El hito final sobre la finalización de la construcción de todos los proyectos seleccionados no menciona ninguna de estas submedidas.</p>

Indicación insuficiente de cómo contribuye la aplicación de medidas del MRR a la transición ecológica

Incoherencias en la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo»

Nuestros criterios de auditoría

36 Ninguna medida del MRR, incluida la transición ecológica, debe causar un perjuicio significativo a los seis objetivos medioambientales en el sentido del artículo 17 del [Reglamento sobre la taxonomía](#)³⁶.

37 En nuestra muestra de medidas examinamos cómo se aplicó el principio de «no causar un perjuicio significativo» y su contribución a la acción por el clima.

³⁶ Artículo 5, apartado 2, del [Reglamento del MRR](#).

38 Este principio tiene por objeto garantizar que todas las medidas financiadas por el MRR sean sostenibles desde el punto de vista medioambiental. El [Reglamento del MRR](#) exige a la Comisión que lleve a cabo una evaluación detallada de los PRR para garantizar el cumplimiento del principio de «no causar un perjuicio significativo»³⁷ (*ilustración 11*). Por primera vez, este principio era una condición para recibir financiación. Cada medida tenía que abordarse como parte de la evaluación de dicho principio. En caso debidamente justificado, la evaluación podría adoptar una forma simplificada para uno o varios objetivos medioambientales.

39 La guía de la Comisión permite el enfoque simplificado «cuando el seguimiento de una medida indica que su apoyo a uno de los seis objetivos medioambientales es del 100 %», ya que «se considera que dicha medida cumple con el principio [de "no causar un perjuicio significativo"] en relación con tal objetivo»³⁸. Además, la guía técnica permite un enfoque simplificado para un objetivo específico cuando una medida tiene un impacto previsible nulo o insignificante. Sin embargo, la [Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo»](#) consideraba «poco probable» la aplicación del enfoque simplificado a medidas en ámbitos como la energía, el transporte, la gestión de residuos y la industria, debido a que entrañan un mayor riesgo de afectar a uno o más de los objetivos.

Ilustración 11 – Los seis objetivos medioambientales cubiertos por el principio de «no causar un perjuicio significativo» en el MRR



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [Reglamento sobre la taxonomía](#).

³⁷ Artículo 18, apartado 4, letra d), del [Reglamento del MRR](#).

³⁸ [Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia](#).

40 La Comisión considera que los Estados miembros son plenamente responsables de garantizar la correcta aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo»³⁹. Sin embargo, debe comprobar el cumplimiento de dicho principio al evaluar los PRR. En la fase de ejecución, la Comisión verifica el cumplimiento de las salvaguardias del principio de «no causar un perjuicio significativo» descritas en la Decisión del Consejo por la que se aprueba el PRR, siempre que estas salvaguardias formen parte de los hitos y objetivos. Una evaluación adecuada del principio de «no causar un perjuicio significativo» es esencial porque una medida deja de ser admisible si infringe dicho principio⁴⁰. Anteriormente constatamos que, en general, la Comisión evaluaba adecuadamente las medidas del MRR y su cumplimiento del principio de «no causar un perjuicio significativo», solicitando exclusiones o modificaciones en caso necesario⁴¹, pero sin cuantificar la naturaleza y la escala del impacto de las medidas potencialmente perjudiciales.

41 Nuestro análisis de la evaluación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en las 24 medidas incluidas en la muestra puso de manifiesto que la Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» dio lugar a diferentes aplicaciones del principio por parte de los cuatro Estados miembros seleccionados. Por ejemplo, Croacia había llevado a cabo una evaluación sustantiva de este principio respecto de las seis medidas incluidas en nuestra muestra, mientras que Grecia siempre había optado por el enfoque simplificado, incluso en el caso de medidas con mayor riesgo de afectar a uno o más de los objetivos del principio de «no causar un perjuicio significativo» (apartado 40), que fue aceptado por la Comisión. Nuestro trabajo confirmó que las autoridades nacionales consideran que las disposiciones del principio de «no causar un perjuicio significativo» son difíciles de aplicar, debido principalmente a su complejidad y novedad.

³⁹ Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Informe Especial 21/2022, apartados 58 y 60.


42 En determinadas condiciones⁴², en virtud del [Reglamento del MRR](#) modificado, algunas de las medidas de REPowerEU están exentas de cumplir el principio de «no causar un perjuicio significativo», como las necesarias para garantizar la seguridad energética inmediata. Como se reconoce en nuestro [Dictamen sobre REPowerEU](#), esta exención plantea riesgos para la eficacia del MRR con respecto a la transición ecológica, ya que existe una contraposición entre el objetivo de un suministro energético seguro, por una parte, y las cuestiones medioambientales y climáticas, por otra.

43 Además del principio de «no causar un perjuicio significativo», los edificios o proyectos de construcción principales en la UE están sujetos a una evaluación de impacto ambiental (EIA), de conformidad con la [Directiva 2011/92/UE](#). La [ilustración 12](#) muestra diferentes enfoques con respecto a estos requisitos medioambientales. Nuestro trabajo anterior sobre la evaluación de los PRR por parte de la Comisión contenía una observación similar⁴³.

⁴² Artículo 21 *quater*, apartado 6, del [Reglamento del MRR](#), en su versión modificada por el [Reglamento \(UE\) 2023/435 sobre los capítulos de REPowerEU](#).


⁴³ [Informe Especial 21/2022](#), apartados 60 y 61.

Ilustración 12 – Evaluación de los requisitos medioambientales en Portugal



Ejemplo de buenas prácticas:

Una medida que implicaba la construcción de una presa incluía en sus hitos una referencia a la evaluación de impacto ambiental (EIA). Consideramos que hacer referencia a la EIA y sus requisitos facilita que las autoridades nacionales y la Comisión comprueben el cumplimiento al evaluar los hitos u objetivos pertinentes antes de desembolsar un pago.



Ejemplo de un enfoque más problemático:

En el caso de una inversión importante en transporte público, la evaluación del principio de «no causar un perjuicio significativo» no consideró que la medida tuviera un impacto potencialmente negativo en la mitigación del cambio climático, ya que se le asignó un coeficiente del 100 % de pertinencia climática. Sin embargo, es inevitable que el proyecto emita una cantidad significativa de GEI durante la fase de construcción y, sin una evaluación sustantiva del principio de «no causar un perjuicio significativo», las autoridades nacionales no pudieron comprobar cómo se equilibrarían estas emisiones con los ahorros una vez estuviera operativo el proyecto.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información procedente de las autoridades portuguesas.

No todas las medidas pertinentes para el clima son tan ecológicas como se preveía

**Nuestros
criterios
de
auditoría**

44 Las medidas consideradas pertinentes para el clima deben contribuir eficazmente a la transición ecológica y demostrar una contribución positiva a la acción por el clima, también en lo que respecta a la consecución de los objetivos climáticos de la Unión⁴⁴.

45 Examinamos el estado actual de aplicación de las medidas relacionadas con el clima en el momento de la auditoría. Evaluamos posibles discrepancias en comparación con el diseño inicial de la medida en los PRR.

⁴⁴ Artículos 4 y 19, apartado 3, letra e), y anexo V, punto 2.5, del [Reglamento del MRR](#).

46 Nuestro análisis de las medidas seleccionadas que se habían considerado contribuidoras a la acción por el clima cuestionó si efectivamente eran tan ecológicas como se preveía. El **recuadro 5** ofrece ejemplos de discrepancias resultantes de medidas que no eran tan ecológicas como se desprendía de su descripción y que detectamos en todos los Estados miembros de nuestra muestra al evaluar su aplicación.

Recuadro 5



Ejemplos de medidas pertinentes para el clima que no son tan ecológicas como se las describía



Impacto ambiental no evaluado

En **Grecia**, una medida tiene por objeto construir una nueva central hidroeléctrica de acumulación por bombeo. Este tipo de almacenamiento de energía tiene el mayor intervalo de potencia y vida útil, en comparación con las baterías y los sistemas de almacenamiento de hidrógeno, pero es menos sostenible desde el punto de vista medioambiental, ya que contribuye a la pérdida de biodiversidad en la vida acuática⁴⁵. Constatamos que no se evaluó el posible perjuicio para la biodiversidad en relación con la medida (apartado **41**) y que no se identificaron medidas atenuantes.



Contribución climática incorrecta

En **Croacia**, una medida sobre investigación y desarrollo se clasificó como «infraestructura de transporte urbano limpio» (coeficiente del 100 %). Se trata de un proyecto centrado en la competitividad y la digitalización. Consideramos que un campo de intervención más adecuado habría sido «digitalización del transporte cuando se dedique en parte a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero: carretera», con un coeficiente del 40 %. Constatamos que el proyecto puede tener un efecto indirecto positivo en el clima porque utilizará vehículos eléctricos, pero esto no es suficiente para justificar el coeficiente climático del 100 %.

En **Portugal**, una medida de adaptación al cambio climático forestal (coeficiente del 100 %) financió proyectos arquitectónicos y obras de renovación para centros de protección civil en zonas rurales. Consideramos que este gasto solo está ligeramente relacionado con la adaptación al cambio climático, por lo que no se puede justificar un coeficiente del 100 %.

⁴⁵ Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, [What if increased energy storage could help fix climate change?](#), 2023.

47 También comparamos los importes asignados a las medidas seleccionadas con sus resultados previstos. Hallamos dos casos en los que, sobre la base del estado de ejecución en el momento de las visitas de auditoría en el segundo semestre de 2023, el objetivo podría haberse alcanzado gastando una fracción de los costes estimados, ya que se fijaron objetivos muy bajos (*recuadro 6*).

Recuadro 6



Ejemplos de medidas para las que se fijó un presupuesto demasiado elevado para lograr el objetivo

En **Eslovaquia**, según el PRR revisado, una medida tenía previsto modernizar 83 MW de capacidad de generación de energía a partir de fuentes renovables. En 2022 y 2023, las autoridades pusieron en marcha tres convocatorias de propuestas para la modernización de centrales hidroeléctricas o de instalaciones de biogás y de biometano. Durante nuestro trabajo de auditoría, constatamos que ocho solicitudes aprobadas en el marco de la convocatoria de centrales hidroeléctricas podían alcanzar por sí solas 78 MW de capacidad mejorada, lo que corresponde al 94 % del objetivo. Por lo tanto, cuestionamos la ambición del objetivo. Los importes que Eslovaquia aprobó para estos proyectos corresponden al 30 % del coste estimado de la medida. Por lo tanto, el 70 % restante de la ayuda solo podía dirigirse a la consecución del 6 % del objetivo, lo que demuestra que la medida podría haberse alcanzado con una fracción del coste, ya que se fijó un objetivo muy bajo.

En **Portugal**, una medida para renovar edificios privados y mejorar su eficiencia energética tenía un objetivo inicial de 1 millón de metros cuadrados de superficie renovada. Constatamos que los proyectos financiados multiplicaron por diez este objetivo (10 millones de metros cuadrados), con el 41 % de los costes estimados (123 millones de euros de un total de 300 millones de euros). El capítulo de REPowerEU de Portugal complementó esta medida con 120 millones de euros adicionales, actualizando así el objetivo a 7,6 millones de metros cuadrados de superficie renovada. A la luz de los proyectos que ya habían alcanzado el objetivo, consideramos que el objetivo fijado para esta medida era demasiado bajo para los importes asignados.

Los informes del MRR sobre el gasto relacionado con el clima y la transición ecológica están desconectados de los costes y resultados reales

Dificultades para captar el rendimiento de las medidas de transición ecológica del MRR

Nuestros criterios de auditoría

48 La Comisión debe hacer un seguimiento y una evaluación del rendimiento de la transición ecológica en el MRR⁴⁶.

49 Examinamos cómo el marco del MRR hace un seguimiento del rendimiento de las medidas en términos de transición ecológica. Evaluamos en qué medida los indicadores comunes proporcionan información suficiente sobre las medidas de nuestra muestra y la posible contribución de las medidas de transición ecológica hacia la consecución de los objetivos climáticos de la UE.

50 Dentro del marco jurídico del MRR, no existe el requisito de evaluar el impacto de las medidas de transición ecológica del MRR en los objetivos climáticos de la UE. Sin embargo, en sus directrices, la Comisión animó a los Estados miembros a estimar, en sus PRR, el impacto de las reformas e inversiones en la reducción de las emisiones de GEI, el porcentaje de energías renovables o la eficiencia energética. También animó a los Estados miembros a estimar hasta qué punto los PRR contribuirían a lograr los objetivos climáticos para 2030⁴⁷. Constatamos que ninguno de los Estados miembros que seleccionamos lo había hecho. No habían evaluado la contribución a los objetivos climáticos y energéticos a nivel de las medidas individuales ni a nivel del PRR.

51 Sin embargo, el marco jurídico del MRR contiene cuatro indicadores para supervisar su rendimiento con respecto a la transición ecológica (apartado 24). En nuestro trabajo de auditoría, examinamos los indicadores comunes para las medidas de transición ecológica y constatamos que no proporcionaban información suficiente sobre el rendimiento. En nuestra muestra de 24 medidas, 14 resultaron problemáticas:

- o los resultados notificados para una medida no se refieren exclusivamente a las medidas del MRR (*recuadro 7* – ejemplo de Portugal);

⁴⁶ Considerando 63 y artículo 29 del [Reglamento del MRR](#).

⁴⁷ SWD(2021) 12 part 1/2, Guidance to member states' RRP, p. 4.

- o seis no están cubiertas por ninguno de los indicadores comunes para la transición ecológica, que consideramos que solo ofrecían una cobertura limitada de la transición ecológica (véase el apartado 24);
- o siete están cubiertas por indicadores comunes que no proporcionan información pertinente sobre los avances realizados en la consecución de los objetivos de la medida (*recuadro 7* – ejemplos de Croacia y Eslovaquia).

Recuadro 7



Ejemplos de medidas cuyos indicadores no son suficientes para reflejar su rendimiento en materia de clima

En **Portugal**, una medida que incluye acciones de sensibilización y prevención en relación con los incendios forestales está vinculada al indicador común sobre la población que se beneficia de dicha medida (indicador común 4 – *ilustración 9*). El resultado previsto es que el 30 % de toda la población portuguesa se beneficie de la medida de adaptación a los incendios forestales. Consideramos que este indicador no proporciona información precisa sobre el impacto climático de esta medida, ya que va más allá del alcance de la medida.

En **Croacia**, una medida para la descarbonización del sector energético, que consiste principalmente en sustituir las antiguas líneas de transmisión, está vinculada a un indicador de capacidad adicional instalada procedente de fuentes de energía renovables (indicador común 2 – *ilustración 9*). Aunque la medida permite una capacidad adicional, no la alcanzará por sí misma. Por tanto, el indicador no es pertinente para esta medida, por lo que no se hace un seguimiento de su rendimiento en materia de clima.

En **Eslovaquia**, una medida para la construcción y reconstrucción de hospitales está cubierta por el indicador sobre el ahorro en el consumo anual de energía primaria (indicador común 1 – *ilustración 9*). No obstante, consideramos que los edificios nuevos no generan ningún ahorro energético (*ilustración 8*). El único indicador adicional de esta medida procede de su objetivo, que se refiere al número de camas, pero no es suficiente para evaluar el rendimiento y el impacto de la medida en el clima.

52 Los indicadores comunes para la transición ecológica no están diseñados para, en última instancia, hacer un seguimiento de los impactos del rendimiento de las medidas individuales en términos de acción por el clima y medio ambiente (apartado 24). A menos que se incluyan en los planes como objetivo específico, no se reflejan las reducciones de las emisiones de GEI, ya que no están cubiertas por los indicadores comunes (apartado 35). Del mismo modo, el indicador común sobre la capacidad adicional instalada para las energías renovables no proporcionará información sobre la sustitución de los combustibles fósiles por fuentes renovables para la producción de energía. Sin embargo, no solo es importante reducir la proporción relativa de energía producida a partir de combustibles fósiles en la cesta energética, sino también reducir el consumo de energía procedente de combustibles fósiles en términos absolutos⁴⁸. Debido a las limitaciones de los indicadores comunes, concluimos que no pueden utilizarse para evaluar hasta qué punto las medidas del MRR relacionadas con el clima contribuyen a la acción por el clima.

53 En diciembre de 2023, la Comisión publicó un informe que intenta estimar las posibles reducciones de GEI derivadas de una parte de las medidas del MRR⁴⁹. El informe concluye que los hitos y objetivos cumplidos hasta agosto de 2023 (153 de 1 729) han logrado el 0,5 % de esta reducción estimada de emisiones de GEI. En el informe, la Comisión explica que este porcentaje tan bajo se debe a la fase inicial de aplicación del MRR y a no incluir los hitos y objetivos para los que no se pudo determinar el impacto en la reducción de las emisiones de GEI.

No se informa sobre el gasto real en acción por el clima

Nuestros criterios de auditoría

54 La información sobre la contribución del MRR a la acción por el clima debe ser fiable y basarse en hipótesis sólidas. Para que sea pertinente para las partes interesadas, debe ofrecer una imagen precisa del gasto real en acción por el clima y de la contribución a los objetivos climáticos de la UE⁵⁰.

⁴⁸ Instituto del Medio Ambiente de Estocolmo, Climate Analytics, E3G, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible y PNUMA, [The Production Gap: Phasing down or phasing up?](#), 2023.

⁴⁹ Comisión Europea, [NGEU Report on the impact of green bonds](#), 2023, p. 17.

⁵⁰ Sobre la base de la [Guía de Práctica Recomendada 3 – Presentación de Información sobre el Rendimiento de los Servicios](#), del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

55 Examinamos cómo informa la Comisión sobre la contribución climática del MRR para lograr el objetivo del 37 % y sobre las asignaciones de los PRR nacionales (apartado **06**).

56 El requisito de dedicar el 37 % de las asignaciones nacionales a la acción por el clima se verificó por adelantado en las fases de diseño y aprobación de los PRR (apartado **09**). Posteriormente, en su informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE de 2022, la Comisión informó de que el MRR había logrado una contribución climática de 203 000 millones de euros, es decir, del 40 %⁵¹. Esto se basó en los costes estimados indicados por los Estados miembros en sus PRR iniciales y no en los gastos reales. En febrero de 2024, la contribución climática prevista aumentó debido a las revisiones de los PRR y, según la Comisión, representa 275 000 millones de euros, es decir, el 42,5 % (*ilustración 5*).

57 La Comisión no supervisa el porcentaje y los importes reales de la contribución de los PRR al clima, ya que el [Reglamento del MRR](#) no exige que la Comisión informe sobre el gasto real relacionado con el clima que contribuye hacia la consecución del objetivo del 37 %, sino sobre los costes estimados (apartado **56**). En el marco de sus acuerdos de financiación o de préstamo del MRR con la Comisión, los Estados miembros están obligados a declarar el gasto total acumulado desembolsado que contribuye a los objetivos climáticos⁵². Según los acuerdos, esta información no se tiene en cuenta para los pagos del MRR. Consideramos que la Comisión podría utilizarla para supervisar el gasto real relacionado con el clima, pero no lo hace.

⁵¹ Comisión Europea, [Informe anual de gestión y rendimiento del presupuesto de la UE 2022](#), volumen II, p. 10.

⁵² Artículo 7 del acuerdo de financiación entre la Comisión y los Estados miembros.

58 Los costes reales de cualquier medida del MRR, independientemente de su contribución climática, pueden diferir significativamente respecto a los costes estimados cuando se aprobaron los PRR, con un impacto en la proporción de la contribución climática. Como confirma la Comisión, deben realizarse los pagos incluso si el coste real de la medida subyacente es inferior (o superior) al estimado inicialmente (apartado **47** y *recuadro 6*), siempre y cuando se cumplan los hitos y objetivos. Independientemente de las diferencias, el importe total previsto inicialmente como el coste de esta medida seguirá contando en su totalidad hacia la consecución del objetivo relacionado con el clima del PRR. Por lo tanto, consideramos que existe un riesgo de que la información comunicada no refleje la contribución real relacionada con el clima de un PRR, lo que puede tener un impacto sobre la rendición de cuentas con respecto al objetivo del 37 %.

59 Además, existe el riesgo de que el retraso en la ejecución de los proyectos relacionados con el clima y la lenta absorción tengan un impacto en la consecución de la contribución climática plena de 275 000 millones de euros (apartado **56**). Los proyectos se retrasan, por ejemplo, debido a demoras en los procedimientos de contratación pública o en la obtención de autorizaciones de funcionamiento. En nuestro trabajo también constatamos que las autoridades nacionales subestimaron el tiempo necesario para aplicar medidas. Otras medidas tienen una demanda menor de la prevista, lo que afecta a la absorción de fondos (*recuadro 8*). La contribución climática real de los PRR será inferior a la calculada inicialmente si las medidas conexas no se completan o solo se completan parcialmente dentro de los plazos del MRR.

Recuadro 8



Ejemplos de medidas que se enfrentan a retos que podrían afectar a la presentación de información sobre el clima



Ningún licitador interesado en la medida

En **Eslovaquia**, la contratación pública para la construcción de un nuevo hospital cuya finalización estaba prevista para mediados de 2026 sigue en curso. La licitación inicial no atrajo a ningún licitador, ya que ningún contratista quería comprometerse con unos plazos tan ajustados, como confirmaron las autoridades eslovacas. Según el PRR eslovaco, esta es una de las principales inversiones que contribuyen a la transición ecológica.



Retrasos en la ejecución

Los proyectos de producción de hidrógeno deben pasar por un largo proceso para obtener una autorización de funcionamiento. Los retrasos en la obtención de los permisos y las perturbaciones en la cadena de suministro también ralentizaron la ejecución. En **Portugal**, en el momento de nuestra visita (julio de 2023), solo uno de los 23 proyectos aprobados había recibido un anticipo para iniciar las obras.



Bajo interés en la medida

En **Grecia**, una medida de electromovilidad para financiar puntos de recarga solo había recibido 171 solicitudes en enero de 2024. Esto representa el 2,7 % del objetivo final, lo que muestra un escaso interés en participar en la acción por parte de los perceptores finales. De forma similar, solo el 6 % del número previsto de taxis se han sustituido por vehículos eléctricos. Para hacer frente a la escasa aceptación, las autoridades nacionales han aumentado el apoyo para sustituir a los antiguos taxis y han ampliado el plazo de solicitud para los beneficiarios.

Falta de conexión entre el gasto y la presentación de información sobre la transición ecológica

Nuestros
criterios
de
auditoría

60 La información presentada sobre la transición ecológica debe ser fiable y basarse en hipótesis sólidas. La información publicada debe indicar claramente la metodología utilizada para recopilarla⁵³.

⁵³ Sobre la base de la [Guía de Práctica Recomendada 3 – Presentación de Información sobre el Rendimiento de los Servicios](#), del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

61 Examinamos la metodología utilizada por la Comisión para informar sobre los avances con respecto al pilar de transición ecológica. También evaluamos la fiabilidad de la información sobre la transición ecológica divulgada en el [cuadro de indicadores del MRR](#).

62 La Comisión aplica una metodología para informar sobre la transición ecológica que es diferente de la utilizada para calcular la contribución climática del 37 %. Para la transición ecológica, el pilar primario o secundario asignado a cada medida se pondera del mismo modo: la metodología no distingue entre si la contribución estimada al objetivo climático y medioambiental es significativa (100 %) o moderada (40 %). Cuando se asigna una medida a la transición ecológica en el marco de los pilares primario y secundario, sus hitos y objetivos cuentan el doble con respecto a la transición ecológica. La Comisión estima que estos casos representaron alrededor del 1,8 % de las submedidas incluidas en los 27 PRR originales.

63 Otra diferencia entre las dos metodologías es que la contribución al objetivo del 37 % solo se calcula *ex ante* (apartado [56](#)). En cambio, la presentación de informes sobre la transición ecológica tiene por objeto hacer un seguimiento de los avances, y la legislación del MRR incluye la obligación de informar sobre el gasto por pilar⁵⁴ ([ilustración 3](#)). La Comisión considera que esta disposición se cumple informando sobre los desembolsos a los Estados miembros sobre la base del cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos (apartado [03](#)). A nuestro juicio, el [Reglamento del MRR](#) no deja claro si la información debe referirse a los gastos reales o a los estimados, y la Comisión solo notifica los gastos estimados⁵⁵.

64 Con el fin de informar sobre los avances en los desembolsos por pilar, la Comisión calcula el valor unitario de un hito u objetivo. Este número se obtiene dividiendo la asignación total del MRR para un Estado miembro por su número total de hitos y objetivos⁵⁶. Los hitos y objetivos no se asignan directamente a los pilares. Para determinar cuáles son pertinentes para la transición ecológica, la Comisión comprueba los pilares primario y secundario de las medidas subyacentes (apartado [05](#)). Se considera que los hitos y objetivos contribuyen al pilar de transición ecológica cuando al menos una de sus submedidas está asociada al mismo.

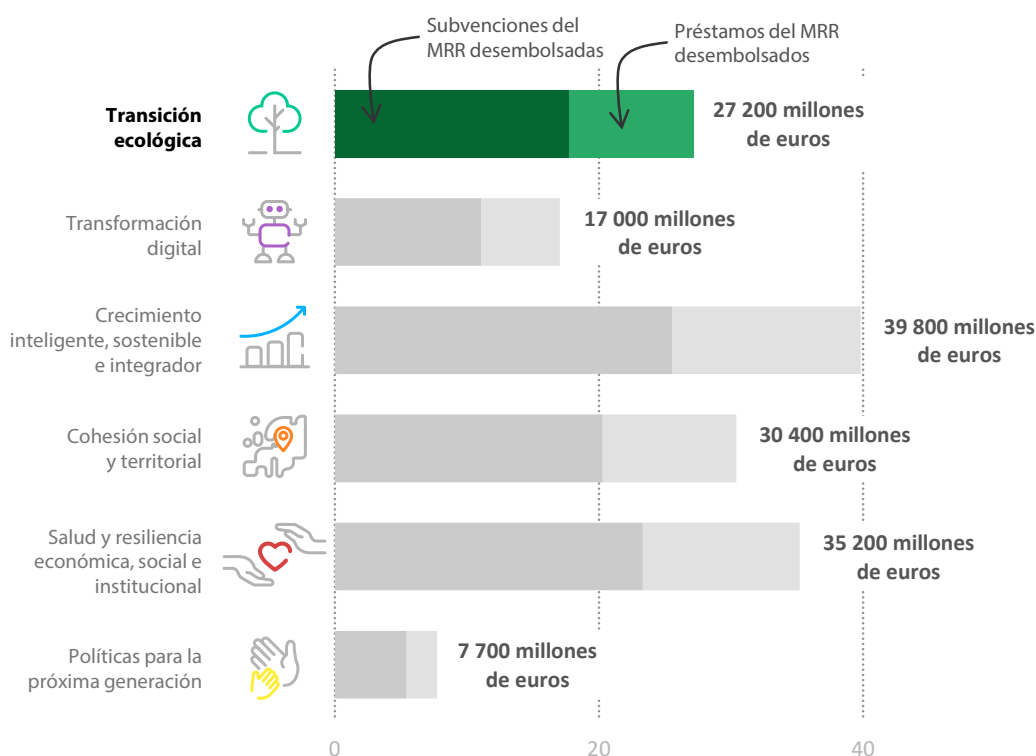
⁵⁴ Artículo 29, apartado 3, del [Reglamento del MRR](#).

⁵⁵ [Informe Especial 26/2023](#), apartado VII.

⁵⁶ [Informe Especial 26/2023](#), apartado 78.

65 El **cuadro de indicadores del MRR** (apartado **05**) proporciona información sobre los desembolsos de la Comisión por pilar y sobre los hitos y objetivos alcanzados. En febrero de 2024, los Estados miembros habían recibido 103 000 millones de euros en subvenciones y 54 000 millones de euros en préstamos (además del 13 % de la prefinanciación, por un importe aproximado de 68 000 millones de euros). Los desembolsos vinculados al pilar de la transición ecológica representan el 17 % (27 200 millones de euros) de todos los desembolsos hasta la fecha (**ilustración 13**). Teniendo en cuenta que las medidas pertinentes para el clima por sí solas deben contribuir al 42,5 % del importe asignado del MRR (apartado **09**), y que la transición ecológica debe incluir 34 medidas medioambientales adicionales que no se reflejan en el ejercicio de seguimiento climático, este importe sigue siendo bastante bajo.

Ilustración 13 – Desembolsos por pilar, como se muestran en el cuadro de indicadores del MRR (miles de millones de euros)



Fuente: Cuadro de indicadores del MRR, datos de febrero de 2024.

66 El enfoque utilizado para presentar información puede subestimar o sobrestimar los importes notificados como desembolsados para la transición ecológica, ya que el valor unitario de los hitos y objetivos no refleja ni los costes reales ni los estimados de las medidas. Por ejemplo, una medida sobre la eficiencia energética de los edificios en Portugal tiene objetivos relacionados con la superficie renovada. Si se utiliza el valor unitario, la renovación de 45 000 m² se contabilizará con respecto a la transición ecológica de la misma manera que la renovación de 315 000 m².

67 En nuestro anterior informe sobre el marco de seguimiento del rendimiento del MRR consideramos que la falta de datos sobre el gasto real limitaba la evaluación del uso eficiente de los recursos del MRR y el grado de rendimiento del MRR respecto a sus pilares. Por consiguiente, recomendamos a la Comisión⁵⁷ que informara sobre los gastos reales, lo que fue rechazado por ella.

68 La información sobre la transición ecológica resulta además afectada por el hecho de que la mayoría de los hitos y objetivos iniciales se vincula a los primeros pasos de la ejecución (como la aprobación de una convocatoria de proyectos). Esto significa que los pagos anticipados a los Estados miembros no están vinculados necesariamente a proyectos reales, si sus hitos y objetivos están vinculados a reformas o fases preparatorias para poner en marcha una medida, por ejemplo. En el caso de los proyectos que no se hayan completado, o de las medidas que no alcancen el último hito u objetivo, la Comisión no puede recuperar los fondos ya desembolsados, puesto que el [Reglamento del MRR](#) no prevé esta posibilidad. Debido a que el cuadro de indicadores refleja los importes desembolsados a los Estados miembros, la Comisión no revisaría lo que se indica en esos casos.

69 En general, constatamos que la información sobre la transición ecológica presentada en el [cuadro de indicadores del MRR](#) es confusa. No se tienen en cuenta ni los importes estimados ni los costes reales de las medidas de transición ecológica, ya que la información se basa en valores unitarios (apartado [66](#)). Por lo tanto, el [cuadro de indicadores del MRR](#) no proporciona a los usuarios información completa y fiable sobre los importes reales gastados en la transición ecológica.

⁵⁷ [Informe Especial 26/2023](#), apartado 87 y recomendación 4, letra b).

Conclusiones y recomendaciones

70 Uno de los objetivos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es contribuir a la transición ecológica y a los objetivos climáticos de la UE. En particular, los Estados miembros deben dedicar al menos el 37 % de los fondos previstos a acciones relacionadas con el clima (apartados **01** a **09**).

71 El objetivo de nuestra auditoría era evaluar si el diseño y la aplicación del Mecanismo y de los planes de recuperación y resiliencia contribuyen eficazmente a la transición ecológica. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia proporcionó un incentivo para invertir en la acción por el clima y la transición ecológica. Sin embargo, hallamos insuficiencias en el diseño del Mecanismo que confirmamos al evaluar su ejecución. Concluimos que las insuficiencias resumidas en la **ilustración 14** y detalladas a continuación ponen en tela de juicio la consecución de sus objetivos para avanzar hacia la transición ecológica.

Ilustración 14 – Insuficiencias en el diseño y la ejecución del Mecanismo para avanzar hacia la transición ecológica



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

72 Nuestro análisis muestra que si bien la acción por el clima es objeto de seguimiento y cuenta para alcanzar el objetivo del 37 %, su alcance es más limitado que la transición ecológica, que abarca objetivos en materia de biodiversidad y medio ambiente, además de los objetivos climáticos. La metodología utilizada para hacer un seguimiento de la acción por el clima se basa en tres coeficientes climáticos (0 %, 40 % y 100 %) vinculados a la contribución prevista de las medidas a los objetivos climáticos, tal como se prevé en el [Reglamento del MRR](#). Con frecuencia se aplicaron coeficientes climáticos únicos a medidas que abarcan un amplio conjunto de acciones, no todas relacionadas con el clima, y sus costes subyacentes. Para estimar mejor la contribución climática, la Comisión introdujo el concepto de submedidas. En la práctica, no se ajustó con precisión la contribución climática de las medidas, lo que dio lugar a un alto nivel de aproximación, que a su vez condujo a posibles sobrestimaciones, en particular para medidas complejas con elementos que deberían tener contribuciones climáticas diferentes (apartados [15](#) a [22](#)).

73 Nuestro trabajo también muestra que algunos coeficientes climáticos establecidos en el [Reglamento del MRR](#) (ferrocarriles, redes eléctricas y nuevos edificios) no reflejan la contribución prevista a los objetivos climáticos de la UE, por ejemplo, al no tener en cuenta las emisiones de gases de efecto invernadero de la fase de construcción de las inversiones, lo que en realidad da lugar a una menor contribución climática. Utilizando coeficientes climáticos más conservadores que los establecidos en el Reglamento para estas tres categorías, calculamos que probablemente se había producido una sobrestimación de 34 500 millones de euros de la contribución climática del MRR. Además, el marco de rendimiento no permite hacer un seguimiento del impacto de todas las medidas de apoyo a la transición ecológica y no abarca aspectos clave, como la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero o la contribución a los objetivos medioambientales (apartados [23](#) y [24](#)).

Recomendación 1 – Mejorar la estimación del gasto relacionado con el clima en el marco de futuros instrumentos de financiación

La Comisión debe garantizar que las medidas relacionadas con el clima, las intervenciones o las acciones se subdividan hasta un nivel que permita que se vinculen a la contribución climática adecuada y justificable, lo que daría lugar a una evaluación más detallada y precisa del gasto relacionado con el clima.

Fecha prevista de aplicación: Cuando se proponga cualquier instrumento que requiera un seguimiento climático

Recomendación 2 – Garantizar un diseño adecuado de futuros instrumentos de financiación creados para apoyar los objetivos climáticos y medioambientales

Recomendamos a la Comisión:

- a) evaluar la manera en que los instrumentos de financiación destinados a lograr los objetivos y metas relacionados con el clima de la UE facilitarían información sobre su contribución real para lograrlos;
- b) abarcar, en su marco para el seguimiento y la evaluación del rendimiento, las inversiones pertinentes para los objetivos climáticos y medioambientales.

Fecha prevista de aplicación: Cuando se proponga cualquier instrumento con objetivos climáticos y medioambientales

74 Constatamos que la inclusión de medidas de apoyo a la transición ecológica en los planes nacionales de recuperación y resiliencia se vio afectada por el limitado marco temporal del Mecanismo, y que no estaba claro en qué medida los planes nacionales contribuyen a la acción por el clima. Algunas medidas se asignaron a campos de intervención que no reflejaban su naturaleza, lo que dio lugar a contribuciones climáticas más elevadas, o no eran pertinentes para el clima, como las submedidas para los costes administrativos. También constatamos que algunas inversiones relacionadas con el clima no estaban suficientemente vinculadas a hitos y objetivos pertinentes para el clima o con un impacto sobre este (apartados **25** a **35**).

75 Asimismo, hallamos incoherencias en la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo», ya que, al aplicar enfoques simplificados, los Estados miembros no siempre estaban obligados a evaluar exhaustivamente la necesidad de medidas de mitigación asociadas a sus inversiones. Detectamos casos en los que los Estados miembros financiaron proyectos que no se correspondían con la descripción de una medida, con repercusiones sobre la eficacia y el nivel de la contribución climática (apartados **36** a **47**).

Recomendación 3 – Mejorar el rendimiento de las medidas de transición ecológica

Recomendamos a la Comisión:

- a) adoptar medidas para abordar incoherencias en la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» por parte de los Estados miembros cuando emplean el enfoque simplificado.

Fecha prevista de aplicación: Junio de 2025

- b) en caso de que se revisen las medidas relacionadas con la transición ecológica, garantizar que los hitos y objetivos realicen un seguimiento de los avances de las medidas hasta la finalización para permitir una evaluación de si las medidas han logrado sus objetivos climáticos y medioambientales.

Fecha prevista de aplicación: Diciembre de 2025

76 La Comisión no dispone de información suficiente para evaluar el rendimiento de las medidas que contribuyen a la transición ecológica, debido a las limitaciones en el marco de seguimiento. La Comisión solo informa sobre los importes relacionados con el clima asignados *ex ante*. Por lo tanto, la información presentada no tiene en cuenta el nivel de gasto real, que se ve afectado por distintos factores, como los retrasos y la lenta absorción. Estos factores pueden dar lugar a una sobrestimación y a una subestimación de la contribución climática. Al mismo tiempo, los Estados miembros informan sobre el gasto desembolsado relacionado con el clima, pero la Comisión no utiliza estos datos para informar sobre la consecución del objetivo cuantitativo del 37 %. Por lo tanto, la Comisión no puede garantizar la plena rendición de cuentas al respecto (apartados **48** a **59**).

77 El cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia hace un seguimiento de los pagos efectuados por la Comisión a los Estados miembros. De acuerdo con los principios del MRR, estos pagos no están vinculados a los costes subyacentes de una medida y, por tanto, no representan el nivel de gasto real relacionado con el clima. Además, los hitos y objetivos alcanzados no reflejan necesariamente la ambición de la medida correspondiente en cuanto a su contribución a la transición ecológica. Esto hace que la información sobre la transición ecológica no sea fiable para informar sobre el gasto real (apartados **60** a **69**).

Recomendación 4 – Mejorar la información sobre el gasto relacionado con el clima en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

La Comisión debe recopilar y publicar la información ya facilitada por los Estados miembros sobre los costes reales de las medidas relacionadas con el clima, compararlos con los costes estimados en los planes nacionales y recalcular la contribución climática real hacia la consecución del objetivo del 37 %.

Fecha prevista de aplicación: Diciembre de 2026

Nota: En nuestro [Informe Especial 26/2023](#), la Comisión no aceptó nuestra recomendación de informar sobre el gasto real financiado por el MRR en el marco de los seis pilares, como base para evaluar el uso eficiente de recursos.

El presente informe fue aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 4 de julio de 2024.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy
Presidente

Anexo – Nuestra selección de medidas

Ámbito pertinente/ Estado miembro	Grecia	Croacia	Portugal	Eslovaquia
Energías renovables y sector energético	EL-C[1,1]-I[16926] Apoyo a la instalación de sistemas de almacenamiento para mejorar la penetración de energías renovables	HR-C[C12]-I[R1-I1] Revitalización, construcción y digitalización del sistema energético y apoyo a las infraestructuras para descarbonizar el sector energético	PT-C[C14]-I[i01] Hidrógeno renovable y otros gases	SK-C[C1]-I[I12] Modernización de las fuentes de energía renovables existentes (repotenciación)
Eficiencia energética	EL-C[1,2]-I[16872] Renovación energética de edificios residenciales	HR-C[C61]-I[R1-I1] Renovación energética de edificios	PT-C[C13]-I[i01] Eficiencia energética de edificios residenciales	SK-C[C2]-I[I11] Eficiencia energética de viviendas familiares
Movilidad sostenible	EL-C[1,3]-I[16924] Electromovilidad: puntos de recarga, autobuses eléctricos, taxis eléctricos	HR-C[C14]-I[R5-I2] Investigación, desarrollo y producción de nuevos vehículos de movilidad e infraestructuras de apoyo	PT-C[C15]-I[i01] Ampliación de la red de metro	SK-C[C3]-I[I11] Desarrollo de infraestructuras de transporte con bajas emisiones de carbono
Descarbonización de la industria	EL-C[4,7]-I[16980] Instrumento de préstamo del MRR	HR-C[C111]-I[R4-I2] Instrumento financiero destinado a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas	PT-C[C11]-I[i01] Descarbonización de la industria	SK-C[C4]-I[I11] Funcionamiento del régimen de descarbonización de la industria

Ámbito pertinente/ Estado miembro	Grecia	Croacia	Portugal	Eslovaquia
Uso sostenible de recursos naturales	EL-C[1,4]-I[16849] Plan Nacional de Reforestación e inversión emblemática de Parnitha	HR-C[C15]-I[R1-I1] Construcción y equipamiento de centros logísticos y de distribución de frutas y hortalizas	PT-C[C08]-I[i05] Programa forestal	SK-C[C5]-I[I1] Adaptación de las regiones al cambio climático
Otros sectores	EL-C[4,6]-I[16634] Nuevos polígonos industriales	HR-C[C13]-I[R1-I2] Programa público de desarrollo del suministro de agua	PT-C[C12]-I[i01] Bioeconomía	SK-C[C11]-I[I2] Nueva red hospitalaria: construcción, reconstrucción y equipamiento

Abreviaciones

GEI: Gases de efecto invernadero

MRR: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

MW: Megavatio

NextGenerationEU: Instrumento Europeo de Recuperación

PRR: Plan de recuperación y resiliencia

Glosario

Absorción: Medida en que los Estados miembros han recibido financiación del MRR por parte de la Comisión por el cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos.

Acción por el clima: Acción por la que se aborda el cambio climático y su impacto.

Adaptación al cambio climático: Reducción de la vulnerabilidad de los países y comunidades al cambio climático mediante el refuerzo de su capacidad para absorber sus impactos.

Campo de intervención: Categoría de actividades financiadas por el MRR, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión o el Fondo Social Europeo.

Coefficiente climáticos: Ponderación asignada al gasto de la UE en proyectos, medidas o acciones para reflejar el grado en que incorporan consideraciones climáticas.

Contribución climática: Estimación del gasto del MRR de un Estado miembro en acción por el clima.

Cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia: Sitio web de la Comisión que muestra cómo avanza la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros.

Hito: Medida cualitativa de los avances de un Estado miembro en la realización de una reforma o inversión en su plan de recuperación y resiliencia.

Indicador común: Variable mensurable que proporciona información sobre los avances en la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia hacia objetivos comunes y el rendimiento general del MRR.

Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU): Paquete de financiación para ayudar a los Estados miembros de la UE a recuperarse del impacto económico y social de la pandemia de COVID-19.

Inversión: Gasto en una actividad, proyecto u otra acción dentro del ámbito de aplicación del Reglamento del MRR que se espera que aporte resultados beneficiosos a la sociedad, la economía o el medio ambiente.

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, estimular la recuperación y hacer frente a los retos de un futuro más ecológico y digital.

Mitigación del cambio climático: Reducción o limitación de la emisión de gases de efecto invernadero debido a su efecto sobre el clima.

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

Objetivo: Medida cuantitativa de los avances de un Estado miembro en la realización de una reforma específica o una inversión en su plan de recuperación y resiliencia.

Pilar: Término utilizado para cada uno de los seis ámbitos de actuación que componen el MRR: i) transición ecológica; ii) transformación digital; iii) cohesión económica, productividad y competitividad; iv) cohesión social y territorial; v) salud y resiliencia económica, social e institucional; vi) políticas para la próxima generación.

Plan de recuperación y resiliencia: Documento en el que se exponen las reformas e inversiones previstas de un Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Reforma: En el contexto del MRR, un cambio que dé lugar a una mejora significativa y duradera del funcionamiento de un mercado, de una política o de estructuras institucionales o administrativas, o a avances significativos hacia la consecución de objetivos políticos como el crecimiento y el empleo, la resiliencia y las transiciones ecológica y digital.

Rendimiento: Grado en el que una acción, proyecto o programa financiado por la UE cumple sus objetivos y optimiza sus recursos.

REPowerEU: Iniciativa de la UE dirigida a eliminar la dependencia de los combustibles fósiles, diversificar los suministros de energía y acelerar la transición hacia una energía limpia.

Seguimiento climático: Seguimiento de los avances hacia la consecución de los objetivos de gasto en la acción por el clima.

Seguimiento: Observar y comprobar sistemáticamente, en parte mediante indicadores, los progresos realizados para alcanzar un objetivo.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-14>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-14>

Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y diseña estas tareas de auditoría de forma que tengan la máxima repercusión habida cuenta de los riesgos relativos al rendimiento o la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala I (Uso sostenible de los recursos naturales), presidida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Joëlle Elvinger, Miembro del Tribunal, con el apoyo de Ildikó Preiss, jefa de Gabinete y Paolo Pesce, agregado de Gabinete; Ramona Bortnowschi, gerente principal; Antonella Stasia, jefa de tarea; Marika Meisenzahl y Asimina Petri, jefas de tarea adjuntas; Monika Dedicova y Zvonimir Novoselić, auditores; Laura Mcmillan, Jerónimo Montenegro, Marin Pažanin, Jennifer Schofield, Hana Vendlekova y Aikaterini Vraila prestaron apoyo lingüístico.



De izquierda a derecha: Ildikó Preiss, Zvonimir Novoselić, Joëlle Elvinger, Jerónimo Montenegro, Antonella Stasia, Paolo Pesce, Ramona Bortnowschi, Monika Dedicova, Asimina Petri, Marika Meisenzahl, Aikaterini Vraila y Marin Pažanin.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2024

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, 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 deben 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.

Ilustraciones 2, 3, 8, 9, 10 y 14; recuadros 2, 3, 5, 6, 7 y 8; cuadro 1 – Iconos: Estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos. Ilustración 2 – Icono: Comisión Europea. Ilustración 13 – © Unión Europea.

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.

El conjunto de los 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.

HTML	ISBN 978-92-849-2552-0	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/636947	QJ-AB-24-014-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2607-7	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/479926	QJ-AB-24-014-ES-N

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia proporcionó a los Estados miembros un incentivo para invertir en la transición ecológica. Estaba previsto un gasto de alrededor de 275 000 millones de euros en acción por el clima como parte del pilar de la transición ecológica. Sin embargo, nuestro análisis mostró deficiencias en el diseño y la aplicación de medidas de transición ecológica del Mecanismo. Esto dio lugar a posibles sobrestimaciones de importes asignados a la acción por el clima, discrepancias entre la planificación y la práctica, y pocos indicios de la contribución real de las medidas a la transición ecológica. La legislación no exige que se evalúe la contribución del Mecanismo a los objetivos climáticos de la UE, ni que se notifique el gasto real, lo que limita la pertinencia para las partes interesadas. Formulamos varias recomendaciones para mejorar el diseño y la eficacia de los fondos de la UE pertinentes para la transición ecológica.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

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

Twitter: @EUAuditors