



RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA

AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL
DE CUENTAS EUROPEO

Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo
titulado *La evaluación efectuada por la Comisión
de los planes nacionales de recuperación y
resiliencia*

Índice

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS.....	3
a) Introducción general.....	3
b) Posición de la Comisión sobre las principales observaciones y recomendaciones del TCE ..	4
c) Últimos avances pertinentes y próximos pasos.....	4
II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE	5
1. Proceso de evaluación	5
2. Evaluación de los seis pilares y contribución a la respuesta a las recomendaciones específicas por país.....	6
3. Evaluación del principio de «no causar un perjuicio significativo» (DNSH).....	6
4. Evaluación de la contribución de las medidas a las transiciones ecológica y digital.....	7
5. Evaluación de las estimaciones de costes de los planes de recuperación y resiliencia.....	7
6. Perfiles de desembolso	8
7. Evaluación de los hitos y objetivos.....	9
8. Evaluación de los sistemas de seguimiento y control.....	10
III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL TCE.....	11
1. Recomendación 1 – Normalizar los procedimientos de evaluación y mejorar la documentación.....	11
2. Recomendación 2 – Promover el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros.....	12
3. Recomendación 3 – Seguimiento de la contribución de las medidas aplicadas a la ejecución de las recomendaciones específicas por país	12
4. Recomendación 4 – Mejorar la transparencia y el seguimiento del principio de «no causar un perjuicio significativo».....	13
5. Recomendación 5 – Garantizar que los hitos y objetivos se especifiquen adicionalmente y se formulen adecuadamente en futuras disposiciones y evaluaciones operativas.....	14

6. Recomendación 6 – Verificar el cumplimiento de los hitos específicos de seguimiento y control y fomentar el uso del sistema de extracción de datos y calificación de riesgos de la Comisión.....15

El presente documento recoge las respuestas de la Comisión Europea a las observaciones de un informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), de conformidad con el artículo 259 del [Reglamento Financiero](#), y se publicará junto con dicho informe especial.

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

a) Introducción general

En enero de 2020, la pandemia de COVID-19 llegó a Europa y poco después condujo no solo a una crisis sanitaria, sino también a perturbaciones sociales y económicas a gran escala. Rápidamente se hizo evidente que la acción individual de los Estados miembros no sería suficiente y daría lugar a divergencias y riesgos para la propia estabilidad de cada uno de los Estados miembros y del conjunto de la Unión. Era necesaria una respuesta urgente a escala de la Unión Europea (UE) para amortiguar el impacto para los ciudadanos y las empresas, apoyar la recuperación tras la pandemia y aumentar la resiliencia frente a futuras perturbaciones. La UE puso en marcha un instrumento extraordinario para un momento sin precedentes: el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea *NextGenerationEU*, diseñado para obtener 806 900 millones EUR adicionales para el presupuesto ordinario de la UE en los mercados financieros. De estos, 83 600 millones EUR contribuyen a REACT-UE (50 600 millones EUR) y al Fondo de Transición Justa (10 900 millones EUR), así como al desarrollo rural, InvestEU, Horizonte Europa y rescEU.

El núcleo de *NextGenerationEU* es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que desembolsará hasta 723 800 millones EUR en forma de subvenciones y préstamos a los Estados miembros. El Reglamento del MRR entró en vigor en febrero de 2021. Menos de dieciocho meses después, se han desembolsado más de 100 000 millones EUR a los Estados miembros, en apoyo de la recuperación, contrarrestando los efectos de la pandemia y apoyando a los ciudadanos y empresas en toda la UE. Mucho más allá de esto, el MRR ha tenido un efecto estabilizador y ha puesto de manifiesto la importancia del proyecto europeo y de la acción común europea. El MRR es el mayor programa de financiación de la UE y el primero que aplica el concepto de financiación basada en el rendimiento a gran escala: en lugar de centrarse en el gasto, el MRR está plenamente vinculado a la consecución de resultados por referencia a hitos y objetivos. En el contexto del MRR, los pagos se efectuarán cuando los Estados miembros alcancen medidas específicas de progreso, los «hitos» (cualitativos) y los «objetivos» (cuantitativos). Como tal, el MRR es un nuevo tipo de instrumento que requiere el establecimiento de nuevos acuerdos de trabajo, normas, plantillas y procesos, que la Comisión estableció en tiempo récord.

El Reglamento del MRR implica que cada Estado miembro presente un único plan nacional de recuperación y resiliencia en el que se establezcan reformas e inversiones que dicho Estado miembro se compromete a ejecutar. La Comisión evalúa cada plan de recuperación y resiliencia en un plazo de dos meses y, si la evaluación es positiva, la Comisión presenta una propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, que finalmente deberá ser adoptada por el Consejo. Los primeros planes de recuperación y resiliencia se recibieron en abril de 2021, la Comisión los evaluó en junio de 2021 y el Consejo los adoptó en julio de 2021.

A lo largo de este período, la Comisión ha colaborado proactivamente con todas las partes y, en particular, con los Estados miembros, para garantizar un programa de reformas e inversiones rápido y ambicioso en toda la UE. Inmediatamente después de la publicación de su propuesta de Reglamento del MRR, la Comisión comenzó a interactuar con los Estados miembros tanto para explicarles y debatir las disposiciones legales como para orientarlos en la preparación de sus planes de recuperación y resiliencia. La Comisión publicó una primera orientación para los Estados miembros en septiembre de 2020, basada en el proyecto de Reglamento, que los ayudó durante la preparación de sus planes. En enero de 2021 se publicó una orientación actualizada, sobre la base del texto definitivo del Reglamento del MRR, que sirvió de apoyo para la redacción final de los planes de recuperación y resiliencia. La Comisión también proporcionó otras orientaciones escritas, por ejemplo una lista de comprobación de autoevaluación para los sistemas de control, facilitó

cientos de respuestas escritas y muchas más verbales a las preguntas de los Estados miembros planteadas bilateralmente o en formatos del Consejo (especialmente en el contexto del grupo de expertos creado a tal efecto), y organizó intercambios para fomentar la cooperación y los proyectos conjuntos.

La Comisión también participó en diálogos sobre recuperación y resiliencia bimensuales y en reuniones de grupos de trabajo con el Parlamento Europeo organizadas con mayor frecuencia, así como en varios grupos de trabajo del Consejo. La Comisión informó de forma exhaustiva y periódica tanto a los colegisladores como al público sobre los avances del MRR a través de un sitio web específico, comunicados de prensa sobre actos clave y la publicación proactiva de varios documentos en los que exponía su análisis (como un documento de trabajo de los servicios de la Comisión detallado en el que se exponía la evaluación de cada uno de los planes de recuperación y resiliencia), y publicó todas las presentaciones facilitadas al Consejo o al Parlamento.

Dentro de la Comisión, el MRR es una línea de trabajo transversal a las Direcciones Generales que reúne la experiencia política y práctica de todos los servicios.

b) Posición de la Comisión sobre las principales observaciones y recomendaciones del TCE

La Comisión acoge con satisfacción las conclusiones positivas del TCE sobre su trabajo de evaluación.

A lo largo de su informe, el TCE considera que la Comisión llevó a cabo un trabajo exhaustivo y completo en relación con los criterios de evaluación. En sus observaciones, el TCE pone de relieve elementos en los que la Comisión podría mejorar su documentación del proceso de evaluación, que la Comisión se compromete a aplicar en la medida de lo posible.

La Comisión también observa que algunos de los riesgos y limitaciones subrayados por el TCE tienen su origen en el diseño del propio MRR. Por ejemplo, el TCE pone de relieve algunas incertidumbres en cuanto a la aplicación real de las medidas del plan de recuperación y resiliencia, que son de esperar, ya que la presente auditoría cubre principalmente la evaluación *ex ante* de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Si bien el TCE considera que la evaluación de la Comisión es exhaustiva, las evaluaciones de los planes de recuperación y resiliencia se basan, por su naturaleza *ex ante*, en la información disponible en el momento de su presentación.

La Comisión acepta en su totalidad o parcialmente todas las recomendaciones del TCE.

c) Últimos avances pertinentes y próximos pasos

En mayo de 2022, tras los llamamientos del Consejo Europeo para reducir la dependencia de la energía fósil rusa tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia, la Comisión publicó el plan REPowerEU. REPowerEU es un ambicioso esfuerzo destinado a reducir la dependencia de Europa de los combustibles fósiles rusos y a acelerar la transición energética. Para su aplicación, la Comisión propuso modificaciones específicas del Reglamento del MRR, en particular la adición de un capítulo dedicado a REPowerEU a cada plan de recuperación y resiliencia. La propuesta también proporciona financiación adicional al MRR en forma de fondos recaudados a través de la reserva de estabilidad del mercado del régimen de comercio de derechos de emisión y posibilidades adicionales de transferencias de otros programas de gestión compartida de la Unión. La propuesta está siendo debatida en la actualidad por los colegisladores.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Proceso de evaluación

La Comisión acoge con satisfacción las conclusiones positivas sobre su proceso de evaluación de los planes de recuperación y resiliencia, que confirman la magnitud y la exhaustividad del trabajo realizado por esta y la participación de expertos de toda la Comisión, así como el hecho de que el trabajo de evaluación de dicha institución fue adecuado.

En cuanto a la trazabilidad de la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia¹ de la Comisión, esta destaca el amplio y complejo proceso de evaluación: cada evaluación de un plan de recuperación y resiliencia comienza con debates mucho antes de su presentación formal, seguidos de un período de evaluación formal de dos meses, que puede ampliarse en caso necesario. Los registros de cada etapa del proceso de evaluación se almacenaron y compartieron con el TCE. Cada evaluación de los planes de recuperación y resiliencia atañe a una media de noventa reformas e inversiones distintas, cada una de las cuales puede requerir la participación de diferentes expertos de la Comisión. En la evaluación, como destaca el TCE, participaba un equipo nacional central, que se comunicaba a diario con las autoridades de los Estados miembros y expertos de toda la Comisión.

Una evaluación de un plan de recuperación y resiliencia se basa, en última instancia, en miles de documentos e intercambios. La Comisión garantiza un proceso exhaustivo y hace un seguimiento de todas las contribuciones pertinentes. La evaluación tiene un carácter dinámico, ya que durante todo el período de evaluación la Comisión solicita información adicional y el Estado miembro en cuestión puede revisar su plan en caso necesario.

Por lo que se refiere a las orientaciones y a un proceso normalizado², la Comisión elaboró orientaciones exhaustivas sobre el proceso de evaluación de los planes de recuperación y resiliencia. No obstante, la Comisión considera que un enfoque basado en una lista de comprobación no es viable habida cuenta del carácter cualitativo de la evaluación y de la variedad de planes de recuperación y resiliencia y de medidas que estos contienen.

Por lo que se refiere al apoyo a los Estados miembros³, la Comisión realizó esfuerzos significativos para proporcionar orientaciones tempranas, claras y exhaustivas, acompañadas de apoyo individual en profundidad a cada Estado miembro. En particular, la Comisión publicó dos documentos de orientación detallados sobre la redacción de los planes de recuperación y resiliencia; el primero se publicó sobre la base de un proyecto de Reglamento en septiembre de 2020 y el segundo sobre la base del texto jurídico definitivo en enero de 2021. Tras la publicación del documento de orientación en enero de 2021, se organizó una jornada completa de formación con todos los Estados miembros. Desde el otoño de 2020, como mínimo, se ha mantenido un diálogo bilateral periódico con cada Estado miembro y la Comisión ha proporcionado directrices horizontales y respondido a consultas por correo electrónico, a través de un sitio web específico para preguntas y respuestas, y en todos los formatos disponibles del Consejo. Asimismo, la Comisión fomentó las sinergias entre los planes de recuperación y resiliencia a través de proyectos «emblemáticos» y

¹ Véase el apartado 33 del informe especial del TCE.

² Véanse los apartados 31-33 del informe especial del TCE.

³ Véanse los apartados 34-39 del informe especial del TCE.

alentando a los Estados miembros a prever medidas conjuntas, tales como contribuciones a proyectos importantes de interés común europeo (PIICE), que se han incluido en varios planes.

2. Evaluación de los seis pilares y contribución a la respuesta a las recomendaciones específicas por país

El TCE destaca que la Comisión evaluó exhaustivamente la contribución de cada plan de recuperación y resiliencia a los seis pilares del Reglamento del MRR y a las recomendaciones específicas por país. También confirma la evaluación de la Comisión en relación con los seis pilares y las recomendaciones específicas por país correspondiente a los seis Estados miembros de su muestra.

Por lo que se refiere a la contribución de los planes de recuperación y resiliencia a los seis pilares⁴, la Comisión destaca que la contribución de los costes estimados a los pilares fue una consideración, aunque no la única, a la hora de evaluar si la contribución a los seis pilares está equilibrada. El MRR tiene por objeto apoyar tanto las inversiones como las reformas, teniendo en cuenta que las reformas a menudo no tienen costes directos. Si la Comisión hubiera basado la evaluación del equilibrio únicamente en el coste estimado, habría pasado por alto el impacto de las reformas en esta evaluación. La evaluación de la Comisión está plenamente en consonancia con el criterio de evaluación establecido en el Reglamento del MRR, que exige que el plan represente una respuesta integral y adecuadamente equilibrada a la situación económica y social del Estado miembro, sin hacer referencia a ningún coste estimado (al contrario que los criterios sobre los objetivos ecológicos y digitales). La Comisión también destaca que, en consonancia con el Reglamento, su informe sobre el cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia proporciona una estimación del porcentaje del gasto que contribuye a cada pilar.

Por lo que se refiere a la contribución de los planes de recuperación y resiliencia al cumplimiento de las recomendaciones específicas por país⁵, el TCE confirma la evaluación de la Comisión. La Comisión destaca que el Reglamento del MRR también prevé expresamente que debe abordarse «la totalidad o una parte significativa» de las recomendaciones específicas por país pertinentes, teniendo también en cuenta la contribución financiera y (cuando corresponda) el préstamo solicitado. En consecuencia, algunos Estados miembros optaron, en plena consonancia con el Reglamento del MRR, por abordar una parte significativa de las recomendaciones específicas por país pertinentes dentro del plan de recuperación y resiliencia. La Comisión considera que su evaluación presenta esta cuestión de forma transparente.

3. Evaluación del principio de «no causar un perjuicio significativo» (DNSH)

El TCE constató que la Comisión se aseguró de que las listas de comprobación de los Estados miembros del principio de «no causar un perjuicio significativo» abordaran los objetivos medioambientales y que, en la mayoría de los casos, la Comisión solicitó información adicional y exigió medidas de mitigación en caso necesario y la eliminación de las medidas que no se ajustaban al principio DNSH de los planes de recuperación y resiliencia. Las conclusiones del TCE demuestran que la Comisión garantizó una evaluación exhaustiva y eficaz del principio DNSH, lo que dio lugar a la exclusión o a la modificación de ciertas medidas, según el caso.

⁴ Véase el apartado 44 del informe especial del TCE.

⁵ Véanse los apartados 48-53 del informe especial del TCE.

En cuanto a la decisión de los Estados miembros de aplicar medidas excluidas de los planes de recuperación y resiliencia a través de fondos nacionales⁶, la Comisión señala que su evaluación se limita necesariamente a las medidas incluidas en los planes de recuperación y resiliencia. El Reglamento del MRR no otorga a la Comisión el derecho ni la posibilidad de obligar a los Estados miembros a respetar el principio DNSH en el caso de medidas no relacionadas con los planes de recuperación y resiliencia.

La Comisión destaca que no es necesaria una cuantificación del posible impacto en las listas de comprobación del principio DNSH⁷, y que no siempre sería significativa o incluso factible para los Estados miembros. La Comisión no cree que la falta de cuantificación dificultara la evaluación del cumplimiento del principio DNSH y no ha hallado ningún razonamiento ni prueba de por qué dicha cuantificación aportaría un valor añadido significativo a las descripciones y explicaciones actuales, que son en gran medida cualitativas.

Por lo que se refiere a las medidas de mitigación⁸, la Comisión observa que, en caso necesario, ha propuesto que se incluyan en la Decisión de Ejecución del Consejo, estableciendo, por tanto, una obligación jurídica que los Estados miembros deben cumplir y que la Comisión evaluará en el momento en que se presente una solicitud de pago para el hito u objetivo pertinente. Sin embargo, la inclusión de todas las medidas de mitigación como requisito de obligado cumplimiento, por ejemplo, aun cuando no existía ninguna duda sobre su aplicación, habría supuesto una carga administrativa innecesaria y excesiva.

4. Evaluación de la contribución de las medidas a las transiciones ecológica y digital

La Comisión acoge con satisfacción las conclusiones del TCE, que confirman que la Comisión garantizó una evaluación exhaustiva de la contribución de los planes de recuperación y resiliencia a la doble transición ecológica y digital. El Estado miembro asignó a cada medida pertinente una etiqueta climática y digital, que fue verificada por la Comisión. Cuando fue necesario, la Comisión sugirió correcciones o solicitó una aplicación más específica de las etiquetas climáticas y digitales únicamente a las «submedidas» pertinentes.

5. Evaluación de las estimaciones de costes de los planes de recuperación y resiliencia

En el contexto del MRR, la evaluación del coste estimado de una medida se lleva a cabo *ex ante*, con el fin de determinar el coste global del plan de recuperación y resiliencia. Esto, a su vez, constituye la base para designar la asignación financiera total o inferior al máximo total al plan de recuperación y resiliencia del Estado miembro. En consonancia con la lógica basada en el rendimiento del instrumento, las estimaciones de costes no afectan directamente a los pagos posteriores. No obstante, la Comisión se aseguró de que la información facilitada para las estimaciones de costes se ajustaba al nivel de ambición previsto para los hitos y objetivos correspondientes; por ejemplo, si la estimación de costes indicaba una cantidad prevista de elementos (por ejemplo, de paneles solares) que debían completarse, dicha cantidad constituía la

⁶ Véase el apartado 58 del informe especial del TCE.

⁷ Véase el apartado 60 del informe especial del TCE.

⁸ Véase el apartado 61 del informe especial del TCE.

base de los objetivos fijados para esta medida (por ejemplo, la capacidad solar que debía instalarse).

Por lo que se refiere a los procedimientos⁹, la Comisión acoge con satisfacción las conclusiones del TCE de que la Comisión aplicó estrictamente los criterios del Reglamento y sus propias orientaciones internas relativas a la evaluación del coste de las medidas. La Comisión garantizó una aplicación coherente de los criterios y, para asegurar un trato justo, estableció una metodología clara para determinar la calificación global del criterio de estimación de costes para cada plan de recuperación y resiliencia. La Comisión observa que el TCE considera que los requisitos para lograr una calificación «A» (alta idoneidad y verosimilitud de la estimación de costes) pueden haber sido relativamente ambiciosos y que, en consecuencia, no se ha asignado dicha calificación a ninguno de los planes de recuperación y resiliencia evaluados hasta la fecha. Por tanto, todos los planes de recuperación y resiliencia han recibido una calificación «B», que el TCE considera adecuada.

Sin embargo, la Comisión no considera que sus criterios para asignar una calificación «C» (baja idoneidad y verosimilitud de la estimación de costes) fueran simples. Un plan de recuperación y resiliencia con calificación «C» recibe una evaluación negativa y no puede presentarse al Consejo para su adopción. El Reglamento del MRR exige que, para efectuar su evaluación, la Comisión actúe «en estrecha cooperación con el Estado miembro de que se trate». En consecuencia, la Comisión exigió a cada Estado miembro que mejorara sus estimaciones de costes y presentara pruebas y justificaciones adicionales hasta que la verosimilitud y la idoneidad de la estimación de costes alcanzaran, al menos, una calificación «B» (idoneidad y verosimilitud medias de la estimación de costes). De hecho, el TCE confirma que la Comisión «solicitó información adicional cuando resultó necesario» y «obtuvo información para verificar los costes estimados» y que, en los casos en los que no recibió dicha información, esto se reflejó de forma transparente en su evaluación y sus calificaciones.

6. Perfiles de desembolso

Por lo que se refiere al modo en que se establecieron los perfiles de desembolso¹⁰, es decir, el importe asignado a cada conjunto de hitos y objetivos, en consonancia con la naturaleza basada en los resultados del MRR, el importe de los desembolsos no puede vincularse a los costes reales asumidos. El Reglamento del MRR establece claramente la metodología para determinar la asignación global por Estado miembro, algo que la Comisión ha hecho de manera transparente y equitativa. Sin embargo, el Reglamento del MRR no proporciona una metodología para establecer el perfil de desembolso específico, que vincula un importe de desembolso determinado a un conjunto específico de hitos y objetivos que deben alcanzarse. En consonancia con el requisito de actuar «en estrecha cooperación con el Estado miembro de que se trate», la Comisión debatió el perfil de desembolso con cada Estado miembro sobre la base de una propuesta de dicho Estado miembro. Por tanto, el perfil de desembolso que la Comisión propone al Consejo, y que el Consejo determina en última instancia, refleja varios factores, entre ellos las necesidades de financiación nacionales y la planificación presupuestaria, así como la proporción de hitos y objetivos en cada tramo y su importancia relativa.

La Comisión destaca que el perfil de desembolso no restringe el modo en que se determinan los importes de los pagos parciales posteriores, que deben ser proporcionales a los resultados del

⁹ Véase el apartado 69 del informe especial del TCE.

¹⁰ Véanse los apartados 73-76 del informe especial del TCE.

Estado miembro. Por tanto, la Comisión no considera que el enfoque descrito anteriormente dificulte la determinación de una reducción proporcional cuando sea necesario.

7. Evaluación de los hitos y objetivos

El TCE considera que la evaluación de los hitos y objetivos realizada por la Comisión fue exhaustiva. El TCE señala que el proceso dio lugar a descripciones más claras de los hitos y objetivos, en comparación con las propuestas inicialmente por los Estados miembros, así como también a una redacción más precisa. En los casos necesarios, los hitos y objetivos se combinaron o se desagregaron más en comparación con la propuesta inicial del Estado miembro, lo que garantiza la cobertura de las diferentes fases de ejecución y un número, en general, manejable.

En cuanto al registro de la documentación relativo a la evaluación de los hitos y objetivos¹¹, la Comisión pudo demostrar unos registros de documentación adecuados y exhaustivos de su evaluación. Por término medio, cada plan de recuperación y resiliencia final contiene más de 200 hitos y objetivos, con una media de 325 hitos y objetivos finales en el caso de los seis Estados miembros incluidos en la muestra del TCE (seleccionados sobre la base del tamaño del plan de recuperación y resiliencia). En algunos casos, las propuestas iniciales de los Estados miembros contenían varios miles de hitos y objetivos posibles.

En cuanto a la naturaleza de la evaluación¹², la Comisión señala que aplicó una evaluación cualitativa con respecto a las normas del Reglamento del MRR y no una evaluación comparativa. La Comisión garantizó la redacción coherente de los hitos y objetivos en todas las Decisiones de Ejecución del Consejo mediante directrices internas y controles por parte de dos unidades horizontales, pero señala que el Reglamento del MRR no prevé una evaluación comparativa. Un plan nacional de recuperación y resiliencia, tal como se establece en el Reglamento del MRR, debe medirse con respecto a las normas establecidas por el Reglamento, en lugar de evaluarse en comparación con otro plan de recuperación y resiliencia que refleje una asignación financiera diferente y retos y prioridades distintos.

En cuanto a la cobertura de las etapas clave de ejecución de cada reforma e inversión con un hito u objetivo¹³, la Comisión señala que el Reglamento del MRR no establece tal requisito. Si bien la Comisión, a través de sus normas internas, se esforzó por garantizar una buena cobertura, exigir una cobertura completa para cada etapa clave de cada medida habría dado lugar a un número excesivo de hitos y objetivos. Además, la etapa clave de la ejecución de una pequeña inversión o de una reforma menos significativa puede no revestir la misma importancia que una gran inversión o una reforma a mayor escala. Por lo tanto, la Comisión considera que la cobertura final está bien justificada y logra un equilibrio entre la medición de los avances significativos y una carga global de información manejable. La Comisión también aplicó normas generales; por ejemplo que, por norma general, cada reforma legislativa tiene un hito relacionado con la entrada en vigor de la legislación pertinente y que, generalmente, las inversiones están cubiertas por un objetivo final de rendimiento.

Por lo que respecta a la fecha de finalización en agosto de 2026¹⁴, la Comisión señala que las reformas y las inversiones requieren, en algunos casos, un largo trabajo preparatorio y su ejecución lleva tiempo, y que no en todos los casos los Estados miembros pudieron comprometerse a

¹¹ Véase el apartado 81 del informe especial del TCE.

¹² Véase el apartado 81 del informe especial del TCE.

¹³ Véanse los apartados 83 y 84 del informe especial del TCE.

¹⁴ Véanse los apartados 85 y 86 del informe especial del TCE.

completar la ejecución para agosto de 2026. Por ejemplo, las medidas de gran calado que requieren consultas con las partes interesadas o evaluaciones de impacto ambiental pueden conllevar varios años de trabajo preparatorio. Si la Comisión hubiera excluido todas las inversiones y reformas con un calendario de ejecución susceptible de extenderse más allá de agosto de 2026, esto habría llevado a la exclusión de muchas inversiones a gran escala de los planes de recuperación y resiliencia.

Por lo que se refiere a los hitos y objetivos específicos de cada plan de recuperación y resiliencia¹⁵, la Comisión señala que, en última instancia, son los Estados miembros quienes deben proponer en primer lugar hitos y objetivos que reflejan, por tanto, las prácticas administrativas nacionales. La Comisión garantizó un enfoque uniforme de los requisitos que deben cumplir los Estados miembros y seguirá garantizando la igualdad de trato en la evaluación de las solicitudes de pago. En particular, cuando se incluya un elemento cuantitativo como parte de un hito, está previsto que dicho requisito se evalúe durante la tramitación de la solicitud de pago.

8. Evaluación de los sistemas de seguimiento y control

La Comisión acoge con satisfacción las conclusiones positivas del TCE que ponen de relieve una evaluación exhaustiva y minuciosa de los sistemas de control establecidos por los Estados miembros. La Comisión solicitó información adicional en caso necesario e insistió, cuando procedió, en reformas adicionales y en los correspondientes hitos y objetivos, a fin de garantizar la plena implantación de sistemas de control adecuados.

En cuanto a la naturaleza de la evaluación de los sistemas de control y seguimiento como evaluación *ex ante*¹⁶, el Reglamento del MRR prevé expresamente una evaluación *ex ante*. Al igual que todas las demás partes de la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia, el criterio de control se evalúa sobre la base de los sistemas descritos en los planes de recuperación y resiliencia. No obstante, la Comisión garantizó una evaluación exhaustiva de los sistemas descritos por los Estados miembros, que a menudo ya estaban parcialmente implantados. En cada caso, el sistema de control se debatió en profundidad con el Estado miembro y la Comisión solicitó información adicional y compromisos por escrito sobre características específicas importantes de los sistemas de control de cada Estado miembro, garantizando una evaluación exhaustiva y bien fundamentada.

La Comisión no cree¹⁷ que la evaluación de los sistemas de control previa a su implantación (que, como ya se ha señalado anteriormente, está expresamente prevista en el Reglamento del MRR) implique riesgos para los intereses financieros de la Unión. En primer lugar, la Comisión señala que, en cualquier caso, los fondos del MRR deben ejecutarse de conformidad con el Derecho de la Unión y nacional, y que los Estados miembros son responsables de la protección de los intereses financieros de la Unión. En caso de que un Estado miembro incumpla sus obligaciones, la Comisión puede reducir la ayuda financiera y suspender o recuperar fondos en caso necesario hasta el 100 % de la asignación financiera o de la ayuda en forma de préstamo. Por lo tanto, la Comisión puede tomar medidas en caso de que un Estado miembro no implante los sistemas de control adecuados. En segundo lugar, la naturaleza *ex ante* de la evaluación del sistema de control prevista en el Reglamento del MRR se aplica de forma similar a otros programas de la UE, en los que los sistemas se evalúan antes de su (plena) implantación.

¹⁵ Véanse los apartados 90-93 del informe especial del TCE.

¹⁶ Véanse los apartados 103, 104 y 106-111 del informe del TCE.

¹⁷ Véase el apartado 111 del informe especial del TCE.

En cuanto a los hitos adicionales acordados para los sistemas de control¹⁸, la Comisión destaca que dichos hitos adicionales se refieren a elementos del sistema de control que pueden reforzarse, pero que no ponen en duda la adecuación de los sistemas de control establecidos en los planes. El Reglamento del MRR prevé expresamente la posibilidad de que la Comisión proponga tales medidas adicionales. Estas deben cumplirse para obtener el primer pago y, por tanto, no representan en absoluto un riesgo, sino más bien una garantía adicional para la correcta implantación de los sistemas de control.

La Comisión destaca que se ha comprometido a aplicar, y que ha empezado a llevar a cabo, auditorías de sistemas para garantizar que los sistemas nacionales de control cumplan los requisitos del Reglamento del MRR y los requisitos clave establecidos en el acuerdo de financiación firmado con cada Estado miembro. Por lo tanto, aunque la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia es una evaluación necesariamente *ex ante*, la Comisión vela por que cada Estado miembro disponga de sistemas de control adecuados durante la ejecución del plan.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL TCE

1. Recomendación 1 – Normalizar los procedimientos de evaluación y mejorar la documentación

La Comisión debe:

- a) seguir normalizando el procedimiento en futuras evaluaciones, en particular para garantizar que se siguen todas las fases del proceso y se tienen plenamente en cuenta las partes cualitativas de la evaluación;

Fecha de aplicación prevista del TCE: cualquier evaluación futura.

La Comisión **acepta** la recomendación.

La Comisión ya ha introducido orientaciones internas, plantillas y procedimientos detallados. La Comisión acepta seguir adaptando sus orientaciones y procedimientos.

La Comisión señala y acoge con satisfacción la conclusión¹⁹ del TCE de que «la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia por parte de la Comisión fue adecuada en general, dada la complejidad del proceso y las limitaciones de tiempo» y que «la Comisión gestionaba eficazmente el proceso de evaluación». La Comisión ha realizado un esfuerzo significativo para garantizar un proceso de evaluación minucioso, justo, transparente y coherente, que vaya mucho más allá de los requisitos del Reglamento del MRR. Por lo tanto, la Comisión puede aceptar seguir garantizando un proceso normalizado y equitativo, pero ve un margen limitado para lograr una mayor normalización de su proceso actual.

¹⁸ Véase el apartado 111 del informe especial del TCE.

¹⁹ Véase el apartado 112 del informe especial del TCE.

- b) *garantizar que la documentación de la evaluación final y los motivos que conduzcan a la misma se encuentren bien documentados, y que la trazabilidad de los documentos fundamentales sea sencilla para fomentar la transparencia y la eficiencia del proceso.*

Fecha de aplicación prevista del TCE: cualquier evaluación futura.

La Comisión **acepta** la recomendación.

2. Recomendación 2 – Promover el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros

Para promover el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros durante la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia, la Comisión debe facilitar proactivamente el intercambio de puntos de vista entre las autoridades de los Estados miembros sobre cuestiones de interés común.

Fecha de aplicación prevista del TCE: durante la ejecución de los PRR.

La Comisión **acepta** la recomendación, señalando que este intercambio ya se está llevando a cabo mediante la organización de reuniones periódicas de un grupo de trabajo de expertos informal. En el caso de intercambios temáticos específicos, ya se dispone de instrumentos como el Instrumento de Apoyo Técnico y grupos de trabajo temáticos o sectoriales, que se reúnen periódicamente, para debatir también medidas de los planes de recuperación y resiliencia. Este intercambio de buenas prácticas ya ha comenzado y se aplicará de forma continuada.

3. Recomendación 3 – Seguimiento de la contribución de las medidas aplicadas a la ejecución de las recomendaciones específicas por país

Durante la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia, la Comisión debería:

- a) *alinear los informes de situación relativos al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia con los informes en el contexto del Semestre Europeo, con el fin de garantizar que todas las recomendaciones específicas por país, incluidas las que no se abordan directamente en los planes de recuperación y resiliencia, sean objeto de un seguimiento adecuado;*

Fecha de aplicación prevista del TCE: a partir de 2022.

La Comisión **acepta** la recomendación.

Las recomendaciones específicas por país son objeto de seguimiento en el contexto del Semestre Europeo, y los informes del Semestre y del MRR están alineados.

- b) *en el marco actual de elaboración de informes del Semestre Europeo, facilitar información sobre la medida en que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia contribuye a la ejecución de las recomendaciones específicas por país.*

Fecha de aplicación prevista del TCE: a partir de 2022.

La Comisión **acepta** esta recomendación y ya ha empezado a aplicarla.

Los Estados miembros informan también, como parte de la presentación semestral de informes, sobre la aplicación de las medidas pertinentes del plan de recuperación y resiliencia, y la Comisión tiene en cuenta los avances en las medidas pertinentes de los planes de recuperación y resiliencia en sus documentos del Semestre Europeo. Se ha establecido un vínculo entre el sistema informático que utilizan los Estados miembros para informar sobre las recomendaciones específicas por país y el sistema informático que utilizan para informar sobre los planes de recuperación y resiliencia, a fin de garantizar una presentación de informes adecuada y evitar la duplicación del trabajo de los Estados miembros. Cada medida de los planes de recuperación y resiliencia se ha etiquetado con arreglo a una o varias recomendaciones específicas por país pertinentes dirigidas al Estado miembro.

Por lo que se refiere a la conclusión del TCE de que «algunos aspectos importantes de las recomendaciones específicas por país siguen constituyendo lagunas sin abordar en la cobertura, en particular, de las REP de 2019»²⁰, la Comisión se remite a sus observaciones anteriores y destaca que cada plan de recuperación y resiliencia debe abordar la totalidad o una «parte significativa» de las recomendaciones específicas por país, que debe considerarse de manera cualitativa, en particular a la luz de la asignación financiera y (cuando proceda) del préstamo solicitado, de otras medidas que se prevé aplicar fuera del marco del MRR o del número de recomendaciones formuladas.

4. Recomendación 4 – Mejorar la transparencia y el seguimiento del principio de «no causar un perjuicio significativo»

La Comisión debe:

- a) *pedir a los Estados miembros que faciliten, siempre que sea pertinente, una estimación cuantitativa del impacto medioambiental de las medidas para futuras autoevaluaciones del principio de «no causar un perjuicio significativo» y, si se facilita tal estimación, tenerla en cuenta en la evaluación;*

Fecha de aplicación prevista del TCE: para cualquier evaluación futura.

La Comisión **acepta** la recomendación.

La Comisión observa, en relación con la conclusión²¹ y la recomendación, que el Reglamento no exige tal cuantificación del impacto medioambiental. No obstante, la Comisión acepta pedir a los

²⁰ Véase el apartado 116 del informe especial del TCE.

²¹ Véase el apartado 117 del informe especial del TCE.

Estados miembros que faciliten, cuando proceda, una evaluación cuantitativa. Cuando se facilite dicha cuantificación, la Comisión tendrá en cuenta esta información en su evaluación del cumplimiento del principio de «no causar un perjuicio significativo». La Comisión señala que esto solo puede aplicarse a futuras presentaciones de planes de recuperación y resiliencia.

b) incluir medidas de mitigación en hitos y objetivos, cuando se consideren relevantes para la evaluación positiva de la medida en relación con el principio de «no causar un perjuicio significativo», y comprobar el cumplimiento de las condiciones incluidas en estos hitos y metas durante la ejecución.

Fecha de aplicación prevista del TCE: para cualquier evaluación futura y a partir de 2022.

La Comisión **acepta parcialmente** esta recomendación.

Por lo que se refiere tanto a la conclusión como a la recomendación, la Comisión destaca que tales requisitos ya se habían incluido como parte de un hito u objetivo siempre que se consideraran necesarios para garantizar la conformidad de la medida con el principio de «no causar un perjuicio significativo». Un enfoque general para incluir cada medida de mitigación como parte de un hito u objetivo (o como un hito u objetivo en sí misma) (aun cuando ya no se espere que la aplicación de una medida del plan cause un perjuicio significativo) daría lugar a un esfuerzo administrativo considerable respecto a aquellas medidas que, tras haber sido evaluadas, se prevea que no van a causar un perjuicio significativo a los objetivos medioambientales, de conformidad con el criterio de evaluación respectivo del Reglamento del MRR.

Por lo tanto, la Comisión está de acuerdo en seguir incluyendo medidas de mitigación como parte de los hitos y objetivos, en aquellos casos en que el análisis *ex ante* del principio DNSH no ofrezca garantías suficientes sobre el cumplimiento de dicho principio, de modo que sea necesario verificar determinados aspectos durante la fase de ejecución para garantizar el cumplimiento del principio DNSH. Sin embargo, la Comisión considera que no es factible incluir sistemáticamente todas las medidas de mitigación que se incluyeron en la autoevaluación del Estado miembro o se tuvieron en cuenta en la evaluación. La Comisión también está de acuerdo en evaluar si el Estado miembro ha cumplido dichas condiciones incluidas en los hitos y objetivos cuando se presente una solicitud de pago que incluya este hito u objetivo concreto.

5. Recomendación 5 – Garantizar que los hitos y objetivos se especifiquen adicionalmente y se formulen adecuadamente en futuras disposiciones y evaluaciones operativas

La Comisión debe:

a) especificar adicionalmente hitos y objetivos no suficientemente claros en la disposición operativa o de cualquier otro modo, propiciando una evaluación inequívoca de su cumplimiento;

Fecha de aplicación prevista del TCE: mediados de 2023.

La Comisión **acepta** la recomendación.

b) garantizar que los hitos y objetivos se definan adecuadamente, y en particular, que sean suficientemente claros, reflejen etapas clave de ejecución y se definan de manera coherente en todos los Estados miembros, respetando las especificidades de cada plan de recuperación y resiliencia.

Fecha de aplicación prevista del TCE: para cualquier evaluación futura.

La Comisión **acepta** la recomendación.

No obstante, la Comisión señala con respecto a esta recomendación y a la conclusión²² que los hitos y objetivos no están concebidos para ser comparables, sino más bien para medir los avances en la ejecución de una reforma o inversión específica en un Estado miembro concreto. Por lo tanto, estos pueden diferir de un Estado miembro a otro.

6. Recomendación 6 – Verificar el cumplimiento de los hitos específicos de seguimiento y control y fomentar el uso del sistema de extracción de datos y calificación de riesgos de la Comisión

La Comisión debe:

a) examinar de cerca el cumplimiento satisfactorio y la ejecución oportuna de los hitos relacionados con los sistemas de seguimiento y control, incluida su eficacia;

b) animar encarecidamente a todos los Estados miembros a utilizar el sistema de extracción de datos y calificación de riesgos de la Comisión.

Fecha de ejecución prevista del TCE para ambas recomendaciones: final de 2023.

La Comisión **acepta** ambas recomendaciones.

²² Véase el apartado 119 del informe especial del TCE.