

La ejecución del plan REPowerEU necesita un impulso



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

Apartados

01-21 | Mensajes principales

01-10 | ¿Por qué es importante este ámbito?

11-21 | Nuestras constataciones y recomendaciones

- 12-15 | Las principales herramientas de la UE para la gobernanza del plan REPowerEU utilizadas por la Comisión no garantizan un seguimiento ni una dirección eficaces de su ejecución
- 16-17 | El MRR, a través de sus capítulos de REPowerEU, no puede considerarse el principal motor para alcanzar los objetivos del plan REPowerEU.
- 18-21 | La UE ha reducido significativamente su dependencia de los combustibles fósiles rusos, pero las medidas relativas a REPowerEU del MRR solo pueden contribuir de forma limitada a la capacidad de producción de energía limpia y a las interconexiones transfronterizas

22-93 | Más detalles sobre nuestras observaciones

22-38 | Las principales herramientas de la UE para la gobernanza del plan REPowerEU utilizadas por la Comisión no garantizan un seguimiento ni una dirección eficaces de su ejecución

- 22-23 | Estaba previsto que el plan REPowerEU utilizase las principales herramientas de los marcos de gobernanza de la UE para la Unión de la Energía y la Acción por el Clima de la UE y para el MRR
- 24-32 | Ni los PNIEC revisados ni los capítulos de REPowerEU del MRR fueron suficientes para alcanzar todos los objetivos y las metas del plan REPowerEU
- 33-38 | Los informes de situación no orientan ni supervisan la ejecución del plan REPowerEU

39-56 | El MRR, a través de sus capítulos de REPowerEU, no puede considerarse el principal motor para alcanzar los objetivos del plan REPowerEU

- 39-46 | Las inversiones adicionales activadas por el plan REPowerEU hasta la fecha se sitúan muy por debajo de los 300 000 millones de euros estimados necesarios en inversiones para 2030.
- 47-56 | Los capítulos de REPowerEU del MRR no abordaron suficientemente los retos estratégicos del Semestre Europeo, incluidos los interconectores transfronterizos

57-93 | La UE ha reducido significativamente su dependencia de los combustibles fósiles rusos, pero las medidas relativas a REPowerEU del MRR solo pueden contribuir de forma limitada a la capacidad de producción de energía limpia y a las interconexiones transfronterizas

- 58-65 | A pesar de la reducción de la dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos, sigue habiendo retos
- 66-77 | Las medidas relativas a REPowerEU del MRR con objetivos cuantificados claros solo suponen un aumento limitado de la capacidad de producción de energía limpia, principalmente solar
- 78-82 | La insuficiente atención prestada por los capítulos de REPowerEU del MRR a los interconectores transfronterizos supone una oportunidad perdida para aumentar la eficacia del mercado único de la electricidad y su integración
- 83-93 | Los retrasos en las medidas financiadas por el MRR en los capítulos de REPowerEU son frecuentes y la base empírica para evaluar los logros del plan REPowerEU es débil

Anexos

Anexo I – Sobre la auditoría

Anexo II – Costes estimados de los capítulos de REPowerEU del MRR aprobados (Europa de los Veintisiete, en euros, octubre de 2025)

Anexo III – Principales iniciativas y actos legislativos para lograr la Unión de la Energía y luchar contra el cambio climático

Anexo IV – Enlaces a información técnica adicional

Anexo V – Inversiones de los PNIEC notificadas en los informes de situación bienales de 2025 de los Estados miembros, y capítulos de REPowerEU del MRR

**Anexo VI – Importaciones de petróleo y gas procedentes de Rusia
(Europa de los Veintisiete, 2021-2024)**

**Anexo VII – Instrumentos financieros como medidas del MRR en los
capítulos de REPowerEU**

**Anexo VIII – Indicadores de rendimiento de REPowerEU incluidos en la
propuesta de Reglamento sobre el marco de rendimiento posterior a 2027
y pertinentes para el alcance de nuestra auditoría**

**Anexo IX – Medidas financiadas por el MRR de los capítulos de REPowerEU
examinados durante la auditoría en cinco Estados miembros**

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

01

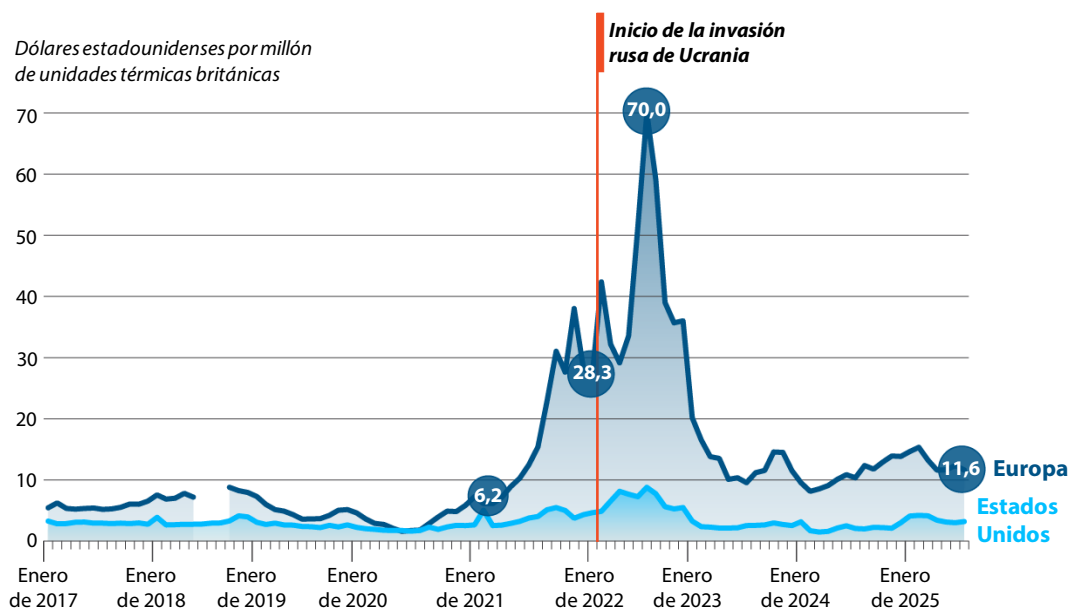
Mensajes principales

¿Por qué es importante este ámbito?

- 01** La invasión rusa de Ucrania y sus consecuencias geopolíticas han perturbado enormemente el funcionamiento de los mercados de la energía en la UE, como consecuencia de su alto nivel de dependencia de los combustibles fósiles importados de Rusia. Antes de 2022, Rusia era el principal proveedor de energía de la UE y la fuente de entre el 26 y el 27 % de todas las importaciones de energía de la UE¹. Las importaciones de petróleo procedentes de Rusia representaban el 27 % de las importaciones de la UE en 2021. Ese mismo año, la UE importó alrededor de 155 000 millones de metros cúbicos de gas ruso, una cifra que representaba más del 40 % del consumo de gas de la UE y el 45 % de sus importaciones de gas. Algunos Estados miembros tenían un nivel aún mayor de dependencia de los combustibles fósiles rusos.
- 02** Desde 2021, los precios del gas natural en la UE han aumentado significativamente. En su punto máximo, tras la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, alcanzaron los 70 dólares estadounidenses por millón de unidades térmicas británicas antes de volver a caer a una horquilla de entre 9 y 15 dólares estadounidenses a partir de mediados de 2023. Estos precios contrastan con los practicados antes de la guerra, que oscilaban entre 3 y 9 dólares estadounidenses. Los precios del gas natural en la UE son significativamente superiores a los de los Estados Unidos (véase la [ilustración 1](#)).

¹ [Russian energy imports fell by €6.1 billion](#), Eurostat, 22 de noviembre de 2022.

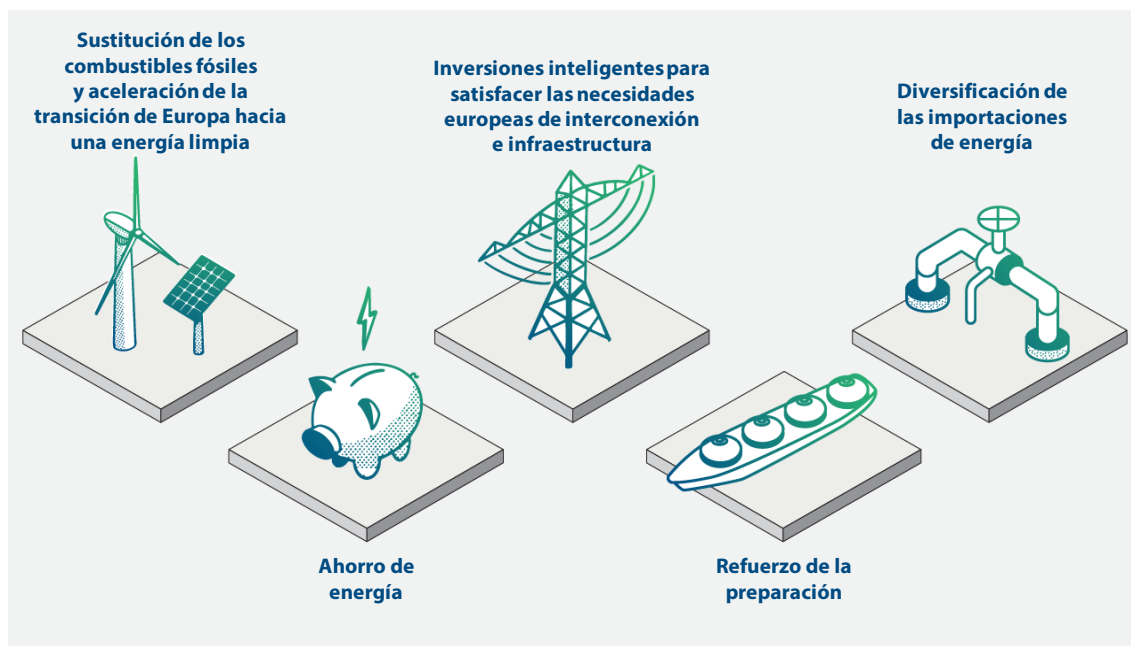
Ilustración 1 | Precios mensuales del gas natural en Estados Unidos y Europa desde enero de 2017 hasta julio de 2025



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de [datos de Statista](#).

- 03** En mayo de 2022, a petición del Consejo Europeo, la Comisión presentó el [plan REPowerEU](#). El plan tenía por objeto «reducir rápidamente [la] dependencia [de la UE] de los combustibles fósiles rusos acelerando la transición hacia una energía limpia y uniendo fuerzas para lograr un sistema energético más resiliente y una verdadera Unión de la Energía». El plan presentó un conjunto de acciones con cinco objetivos y aumentó la ambición de determinados objetivos clave de la UE del paquete legislativo «Objetivo 55» [aumento de la cuota de energías renovables en el consumo final bruto de energía de la UE al 42,5 %, 103 gigavatios (GW) adicionales producidos a partir de fuentes de energía renovables solares y eólicas, y reducción de la demanda de energía en un 11,7 %]. La contribución de cada Estado miembro al objetivo general en materia de fuentes de energía renovables se calcula sobre la base de las normas establecidas en el Reglamento sobre la gobernanza. Estas contribuciones son fundamentales para alcanzar los objetivos anuales de emisiones de GEI establecidos en el [Reglamento de reparto del esfuerzo](#). La Comisión tiene el mandato de evaluar el cumplimiento de los objetivos específicos. Además, el plan REPowerEU reiteró la importancia de reforzar las interconexiones eléctricas transfronterizas (véase asimismo la [ilustración 2](#)).

Ilustración 2 | Objetivos del plan REPowerEU



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

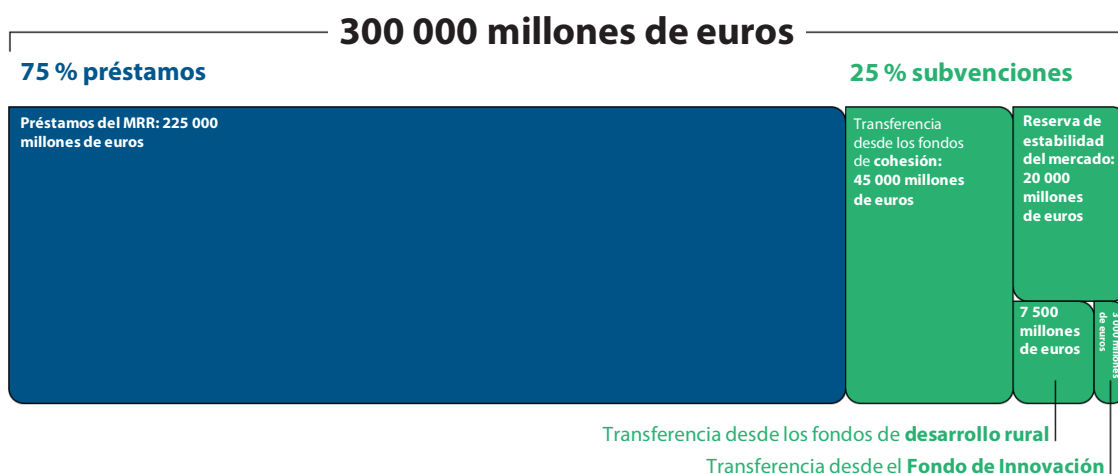
- 04** En virtud del [marco estratégico de la UE para la Unión de la Energía y la Acción por el Clima](#), los Estados miembros debían revisar sus **planes nacionales integrados de energía y clima (PNIEC)** y presentarlos a la Comisión para mediados de 2023. Tras la adopción del plan REPowerEU en mayo de 2022, estas revisiones también resultaron necesarias para reflejar la mayor ambición de los objetivos clave del paquete de medidas «Objetivo 55». Los Estados miembros debían fijar objetivos generales y específicos nacionales, que tenían que ser más ambiciosos que los PNIEC iniciales, así como una visión general de las políticas y medidas correspondientes. La Comisión había de evaluar estos objetivos generales y específicos y formular recomendaciones que debían tenerse en cuenta para la adopción de la versión final de los planes revisados². Las versiones finales de los PNIEC revisados se evaluaron colectivamente en mayo de 2025³.

² Artículo 14 del [Reglamento \(UE\) 2018/1999](#) sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

³ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Evaluación a escala de la UE de la versión final de los planes nacionales integrados de energía y clima actualizados. La consecución de los objetivos de la Unión para 2030 en materia de energía y clima», [COM/2025/274](#) final.

- 05** En mayo de 2022, la Comisión estimó que la consecución de los objetivos más ambiciosos del paquete de medidas «Objetivo 55» propuestos por el plan REPowerEU requeriría inversiones adicionales de alrededor de 300 000 millones de euros para 2030. Estas inversiones se sumaban a las ya necesarias para alcanzar los objetivos iniciales del paquete de medidas «Objetivo 55»⁴.
- 06** La Comunicación de la Comisión sobre el plan REPowerEU también afirmaba que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) es idóneo para aplicar prioridades urgentes en un marco conjunto de la UE. La Comisión propuso modificar el Reglamento del MRR en mayo de 2022⁵ y, en esta propuesta, puso a disposición casi 300 000 millones de euros para financiar el plan REPowerEU, principalmente mediante la reasignación de 225 000 millones de euros de préstamos del MRR no utilizados. Los 75 000 millones de euros restantes de financiación en forma de subvenciones debían proceder de la subasta de una parte limitada de los derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) de la reserva de estabilidad del mercado (REM) estimada (20 000 millones de euros) y como resultado de transferencias opcionales de otros instrumentos de la UE (50 000 millones de euros, principalmente de cohesión) (véase la *ilustración 3*).

Ilustración 3 | Financiación total disponible de la UE para el plan REPowerEU a través del MRR



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la presentación realizada al Grupo de Trabajo del MRR el 16 de junio de 2022 y de la propuesta de modificación del Reglamento del MRR (COM(2022) 231 final).

⁴ SWD(2022) 230 final, p. 5.

⁵ COM(2022) 231 final, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican el Reglamento (UE) 2021/1060, el Reglamento (UE) 2021/2115, la Directiva 2003/87/CE y la Decisión (UE) 2015/1814.

- 07** Los Estados miembros que deseaban obtener financiación del MRR para sus necesidades de inversión de REPowerEU debían presentar una modificación de sus planes de recuperación y resiliencia (PRR), añadiendo un nuevo «capítulo de REPowerEU» independiente, a partir del 1 de marzo de 2023. No se exigía que los capítulos se presentaran en un plazo específico. Sin embargo, los préstamos solo podían comprometerse si los capítulos se habían presentado a más tardar el 31 de diciembre de 2023.
- 08** Nuestra auditoría se centra en las medidas adoptadas en el marco del plan REPowerEU para poner fin a la dependencia de los combustibles fósiles rusos mediante:
- la diversificación de las fuentes de suministro para abandonar el petróleo y el gas rusos;
 - la aceleración de la transición hacia una energía limpia aumentando la capacidad de producción de energías renovables;
 - el refuerzo de la interconectividad energética transfronteriza.
- 09** Durante nuestra auditoría, evaluamos la ejecución del plan REPowerEU en cuanto a los requisitos establecidos tanto en los PNIEC revisados como en los correspondientes capítulos de REPowerEU del MRR. Asimismo, examinamos cómo las inversiones en fuentes de energía renovables en el marco de los capítulos de REPowerEU del MRR y otras nuevas medidas de los PNIEC revisados contribuyeron a alcanzar los objetivos más ambiciosos de producción de energías renovables y a mejorar la capacidad de interconexión. Además, comprobamos una muestra de veintisiete medidas financiadas por el MRR (seis reformas y veintiuna inversiones) incluidas en los capítulos de REPowerEU de cinco Estados miembros: Bélgica, Italia, Lituania, Polonia y Rumanía.
- 10** La auditoría del plan REPowerEU es esencial para comprender si el principal instrumento de la UE de respuesta en caso de crisis ha funcionado eficazmente y qué aspectos de su diseño y ejecución pueden reforzarse. Al determinar qué elementos han funcionado y cuáles no han cumplido las expectativas, la presente auditoría proporciona pruebas que pueden ayudar a mejorar las futuras medidas energéticas de la UE. Las lecciones que cabe extraer del plan son especialmente pertinentes en estos momentos, ya que las nuevas tensiones geopolíticas, como la crisis emergente vinculada a los conflictos en Oriente Próximo y Oriente Medio, pueden requerir una vez más una acción rápida, coordinada y bien orientada para salvaguardar la seguridad energética de la UE. En el [anexo I](#) se ofrece más información general y detalles sobre el alcance y el enfoque de la auditoría.

Nuestras constataciones y recomendaciones

- 11** Desde la adopción del **plan REPowerEU**, la UE ha reducido su dependencia de las importaciones de combustibles fósiles rusos. Sin embargo, las inversiones activadas para financiar el plan REPowerEU, principalmente a través de los capítulos de REPowerEU del MRR, no pueden considerarse suficientes para alcanzar los objetivos reforzados en materia de capacidad de producción de fuentes de energía renovables y conectividad transfronteriza. Además, el plan REPowerEU no preveía herramientas de gobernanza eficaces para supervisar su ejecución y medir de manera fiable sus logros. Por último, la Comisión no tenía competencias suficientes para mejorar la ejecución y ni esta ni los Estados miembros pudieron aportar pruebas de si la brecha entre las necesidades de inversión estimadas y las inversiones realmente realizadas se estaba abordando por otros medios y de qué manera.

Las principales herramientas de la UE para la gobernanza del plan REPowerEU utilizadas por la Comisión no garantizan un seguimiento ni una dirección eficaces de su ejecución

- 12** Estaba previsto que el plan REPowerEU utilizase las principales herramientas del marco de gobernanza de la UE para la Unión de la Energía y la Acción por el Clima. El plan REPowerEU afirmaba que los PNIEC son fundamentales para alcanzar los objetivos de REPowerEU y preveía que la Comisión informara de los progresos realizados en relación con REPowerEU principalmente a través de los informes sobre el estado de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima, que se basan en los informes de situación bienales de los PNIEC. En este marco, la Comisión tiene el mandato de evaluar la conformidad de los PNIEC con el Reglamento sobre la gobernanza y formular recomendaciones no vinculantes. Además, la Comisión debe supervisar los avances hacia la consecución de los objetivos sobre la base de los datos presentados por los Estados miembros, cuya fiabilidad no está legalmente obligada a verificar. Por su diseño, estas herramientas no garantizan que la Comisión pueda dirigir eficazmente la ejecución del plan REPowerEU (véanse los apartados [22](#) y [23](#)).

- 13 Ni los PNIEC revisados ni los capítulos de REPowerEU del MRR fueron suficientes para alcanzar todos los objetivos y las metas del plan REPowerEU** En una muestra de once Estados miembros, constatamos que los PNIEC revisados no proporcionaban información suficiente sobre qué acciones estaban destinadas a la ejecución del plan REPowerEU, cómo se financian o cómo complementan las medidas del MRR incluidas en los capítulos de REPowerEU de los Estados miembros. También constatamos que no todos los Estados miembros habían revisado sus PNIEC para abarcar las necesidades de REPowerEU, ya que Polonia aún no lo ha hecho. Los PNIEC revisados no establecieron ningún objetivo relacionado con la independencia de los combustibles fósiles rusos ni asumieron ningún compromiso adicional en relación con el objetivo de interconectividad de la red del 15 % derivado del plan REPowerEU. Además, el vínculo entre los PNIEC de los Estados miembros y los capítulos de REPowerEU del MRR es generalmente débil, ya que la mayoría de los PNIEC proporcionan, como mucho, referencias cruzadas vagas a las medidas incluidas en dichos capítulos. Todo lo anterior hace imposible evaluar si los Estados miembros pueden alcanzar los objetivos del plan REPowerEU y colmar la importante brecha entre las necesidades de inversión estimadas y los importes comprometidos hasta la fecha (véanse los apartados [24](#) a [26](#)).
- 14 La evaluación de la Comisión tuvo un efecto limitado en los PNIEC revisados.** La Comisión formuló recomendaciones a veinte Estados miembros sobre los proyectos de PNIEC revisados presentados en 2023. Estas recomendaciones tenían por objeto garantizar la conformidad de los PNIEC revisados con los requisitos del Reglamento sobre la gobernanza. Dado que estas recomendaciones no eran vinculantes, los Estados miembros solo las abordaron parcialmente en sus PNIEC actualizados. Por último, en nuestra opinión, la Comisión debería haber formulado una recomendación destinada a otros cinco Estados miembros para que adecuasen mejor los PNIEC revisados a los objetivos del plan REPowerEU y las medidas descritas en los capítulos de REPowerEU del MRR (véanse los apartados [27](#) a [32](#)).

- 15 Los informes de situación, en su formato actual, no constituyen, por sí mismos, una base sólida para el seguimiento por parte de la Comisión de las acciones destinadas a ejecutar el plan REPowerEU.** Los informes de situación bienales no facilitan suficiente información como para evaluar el estado de las acciones para la ejecución del plan REPowerEU. La mayoría de los informes no incluyen información sobre las inversiones financiadas con fondos privados, ya que esto no es obligatorio en virtud del Reglamento de Ejecución (UE) 2022/2299, adoptado por la Comisión con la mayoría cualificada de los Estados miembros. Al final de 2025, cuatro Estados miembros no habían presentado íntegramente su segundo informe de situación bienal, que debía facilitarse en marzo de 2025. La Comisión evalúa los avances sobre la base de estos informes bienales, pero no verifica la fiabilidad de los datos subyacentes, ya que no está legalmente obligada a hacerlo. Solo lleva a cabo controles limitados sobre la coherencia de los datos. Detectamos incoherencias significativas y errores en la notificación que afectan a la transparencia y la comparabilidad entre los Estados miembros y, en consecuencia, a la fiabilidad de la información presentada en el informe anual sobre el estado de la Unión de la Energía y en el informe de situación de la Acción por el Clima. Además, estos dos informes no ofrecen una descripción detallada a escala de la UE de las acciones emprendidas con vistas a la ejecución del plan REPowerEU ni de sus logros concretos (véanse los apartados [33](#) a [38](#) y [45](#)).



Recomendación 1

Reforzar las herramientas para la realización de las acciones de ejecución del marco de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima

La Comisión debe reforzar el marco de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima con el objetivo de que los PNIEC pasen de ser un documento político a constituir una herramienta sólida y exhaustiva con plazos, responsabilidades y un marco de seguimiento del rendimiento claros, exigiendo que:

- a) en los PNIEC se indiquen claramente las inversiones y las fuentes de financiación necesarias, apoyadas mediante medidas concretas e indicadores de rendimiento claros;
- b) la Comisión disponga de herramientas reforzadas para garantizar la conformidad de los PNIEC con los requisitos del Reglamento sobre la gobernanza y para verificar la fiabilidad de la información facilitada en los informes de seguimiento de los Estados miembros.

Fecha de aplicación prevista: Al revisar el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

El MRR, a través de sus capítulos de REPowerEU, no puede considerarse el principal motor para alcanzar los objetivos del plan REPowerEU.

16 Las inversiones adicionales activadas por el plan REPowerEU hasta la fecha se sitúan muy por debajo de los 300 000 millones de euros estimados necesarios en inversiones para 2030. Esto significa que las inversiones adicionales reales activadas por el plan REPowerEU pueden ser insuficientes para alcanzar los objetivos acordados o que la estimación inicial realizada por la Comisión puede haberse sobrevalorado, o ambas cosas. En 2022, la Comisión había estimado que las necesidades de inversión adicional ascendían a unos 300 000 millones de euros para alcanzar los objetivos de REPowerEU propuestos inicialmente, incluidos los objetivos más ambiciosos del paquete de medidas «Objetivo 55». La Comisión también declaró que el MRR, a través de sus capítulos de REPowerEU, ocupaba un lugar central en la financiación de estas inversiones. No se propusieron nuevas fuentes de financiación. Del importe puesto a disposición (cerca de 300 000 millones de euros), los Estados miembros solo comprometieron 65 000 millones de euros (el 22 % del total) en sus capítulos de REPowerEU (25 000 millones de euros en subvenciones procedentes de subastas de derechos de emisión del RCDE y 40 000 millones de euros en préstamos). No se realizaron transferencias desde la cohesión ni el desarrollo rural. Tras la última ronda de modificaciones de los planes, la cifra total en abril de 2026 se situaba en 54 300 millones de euros (el 18 %). Si bien la Comisión prevé que las inversiones nacionales públicas y privadas colmen la brecha entre el importe comprometido en el marco de los capítulos de REPowerEU del MRR y las necesidades de inversión estimadas del plan REPowerEU en su conjunto, nuestra auditoría reveló que ni la Comisión ni los Estados miembros podían aportar pruebas que respaldasen esta suposición. Por el momento, sigue sin estar claro si el plan REPowerEU puede ejecutarse plenamente (véanse los apartados 39 a 46).

17 Los capítulos de REPowerEU del MRR no abordaban suficientemente algunos de los retos estratégicos pendientes señalados en el Semestre Europeo, incluidos los relacionados con los interconectores transfronterizos. Los Estados miembros abordaron en gran medida el 50 % de las subrecomendaciones específicas por país relacionadas con los objetivos de REPowerEU en el ámbito de nuestra auditoría y el 22 % marginalmente. No tomaron en consideración el 6 %. Además, solo dos de los diez Estados miembros que recibieron una recomendación específica por país en 2023 para abordar las interconexiones transfronterizas (20 %) incluyeron medidas destinadas a hacerlo en sus capítulos de REPowerEU del MRR (véanse los apartados 47 a 56).



Recomendación 2

Obtener información exhaustiva, oportuna y fiable sobre el déficit de financiación existente de todas las acciones de ejecución del plan REPowerEU

La Comisión debe pedir a los Estados miembros que faciliten anualmente información sobre los presupuestos y las fuentes de financiación de todas las acciones destinadas a ejecutar el plan REPowerEU.

Fecha prevista de aplicación: Final de 2026.

La UE ha reducido significativamente su dependencia de los combustibles fósiles rusos, pero las medidas relativas a REPowerEU del MRR solo pueden contribuir de forma limitada a la capacidad de producción de energía limpia y a las interconexiones transfronterizas

- 18** A pesar de la reducción de la dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos, las **dificultades persisten**. El plan REPowerEU prohibió las importaciones de combustibles fósiles procedentes de Rusia, salvo de gas natural, mediante sanciones de la UE. En consecuencia, las importaciones de petróleo disminuyeron drásticamente y el gas también lo hizo, aunque en menor medida que el petróleo. Sigue habiendo retos importantes, ya que una determinada cantidad de petróleo ruso siguió llegando a la UE indirectamente, a través de terceros países, y algunos Estados miembros siguen importando una cantidad no desdeñable de gas natural. El nuevo Reglamento (UE) 2026/261 establece una prohibición progresiva jurídicamente vinculante de las importaciones de gas ruso, que se traducirá en la eliminación progresiva completa a partir de finales de 2027. Sin embargo, no incluye ninguna disposición que imponga sanciones directas a los Estados miembros que incumplan la prohibición. Por último, la evolución actual de los mercados de la energía subraya la necesidad de acelerar la diversificación y evitar una futura dependencia excesiva de un proveedor (véanse los apartados [58](#) a [65](#)).

19 Las medidas relativas a REPowerEU del MRR con objetivos cuantificados claros solo suponen un aumento limitado de la capacidad de producción de energía limpia, principalmente solar. Según las estimaciones de la Comisión, se prevé que las medidas del MRR incluidas en los capítulos de REPowerEU proporcionen al menos 20 GW de capacidad adicional de energías renovables en 2026. Esto representa menos del 20 % del objetivo adicional previsto de 103 GW de capacidad de producción de fuentes de energía renovables del plan REPowerEU. Sin embargo, nuestro análisis muestra que solo doce de un total de cuarenta y cinco medidas relacionadas con las fuentes de energía renovables incluidas en los capítulos de REPowerEU del MRR establecían objetivos claros y mensurables por un total de 1,6 GW. En este contexto, constatamos que los hitos y objetivos del MRR suelen rastrear el gasto o el número de contratos, pero no mencionan las realizaciones, como la capacidad adicional creada expresada en MW o GW. Esto hace más difícil determinar los avances en la consecución de la capacidad adicional de energías renovables de estas medidas financiadas por el MRR. Por último, constatamos que la mayoría de las inversiones en el desarrollo de la capacidad de producción de energías renovables financiadas por el MRR incluidas en los capítulos de REPowerEU se destinan a centrales solares, mientras que los parques eólicos están infrarrepresentados en comparación con las estimaciones establecidas en el plan REPowerEU. Esto se debe principalmente a los largos plazos de concesión de permisos y entrega, y mantiene la dependencia de la UE de las importaciones de volúmenes significativos de combustibles fósiles (véanse los apartados [66](#) a [76](#)).

20 La insuficiente atención prestada por los capítulos de REPowerEU del MRR a los interconectores transfronterizos supone una oportunidad perdida para aumentar la eficacia del mercado único de la electricidad y su integración. En la práctica, los proyectos transfronterizos de interconexión son complejos y requieren un calendario de ejecución mucho más largo que la duración del MRR, por lo que resultan difíciles de completar. Solo encontramos tres medidas relativas a REPowerEU destinadas a interconectores transfronterizos en dos Estados miembros y una de ellas se retiró posteriormente. Ocho Estados miembros no incluyeron ninguna medida de este tipo a pesar de haber recibido una subrecomendación específica por país en la que se pedía el desarrollo de interconectores transfronterizos. Sin embargo, la amplia definición del criterio transfronterizo o plurinacional permitió a los Estados miembros clasificar el 76 % de sus medidas relativas a REPowerEU del MRR como medidas que cumplen el requisito de tener una repercusión o dimensión transfronteriza o plurinacional, superando con creces el objetivo del 30 % establecido por el Reglamento del MRR modificado. Según nuestra evaluación, la mayoría de estas medidas eran medidas nacionales rutinarias que contribuían a reducir la dependencia de los combustibles fósiles o la demanda de energía sin un elemento transfronterizo directo (véanse los apartados [78](#) a [82](#)).



Recomendación 3

Garantizar el uso eficaz de la financiación de la UE para alcanzar los objetivos de transición hacia una energía limpia del plan REPowerEU

Al desplegar futuros instrumentos de financiación de la UE para apoyar medidas destinadas a alcanzar los objetivos energéticos y climáticos en materia de generación de energía limpia o refuerzo de la red, la Comisión debe garantizar que estas medidas:

- a) incluyan metas claras y orientadas a los resultados que estén explícitamente vinculadas a dichos objetivos;
- b) estén respaldadas por plazos realistas dentro del instrumento de financiación que permitan la aplicación de medidas ambiciosas y complejas, y dispongan de suficiente financiación de seguimiento.

Fecha de aplicación prevista: Al proponer futuros instrumentos que contribuyan a la generación de energía limpia o al refuerzo de la red.



Recomendación 4

Mejorar la definición y la gestión de las medidas transfronterizas destinadas a alcanzar los objetivos de transición hacia una energía limpia en los futuros instrumentos de financiación

Al desplegar futuros instrumentos de financiación de la UE para apoyar medidas transfronterizas destinadas a alcanzar los objetivos de transición hacia una energía limpia, la Comisión debe:

- a) definir claramente los elementos necesarios para considerar que un proyecto es verdaderamente plurinacional (por ejemplo, proyectos de interconectores de red) y establecer objetivos individuales para cada Estado miembro que participe en el proyecto;
- b) mejorar la gestión de las inversiones transfronterizas clave para garantizar la ejecución oportuna y eficaz de estas inversiones estratégicas.

Fecha de aplicación prevista: Al proponer futuros instrumentos destinados a apoyar medidas transfronterizas para alcanzar los objetivos de transición hacia una energía limpia.

21 La base empírica de la Comisión para evaluar los logros del plan REPowerEU es débil. El marco de rendimiento del MRR no se modificó específicamente para permitir el seguimiento y la evaluación de los resultados con vistas a la consecución de los objetivos del plan REPowerEU. En el caso del único indicador común que registra la capacidad adicional de producción de energías renovables, no existe ningún requisito de informar por separado sobre la parte correspondiente al objetivo inicial y la correspondiente al objetivo adicional vinculado a la introducción del plan REPowerEU. Otros objetivos clave, en particular la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles rusos y la mejora de la capacidad de interconexión transfronteriza, no están cubiertos por ningún indicador común del MRR. Además, la descripción actual de los hitos y objetivos de las medidas financiadas por el MRR en los capítulos de REPowerEU no siempre permite evaluar los resultados o efectos cuantitativos. Al margen del MRR, no existe ninguna obligación específica de recopilar datos fiables a escala de los Estados miembros a fin de determinar los resultados y el impacto logrados a través de las acciones promovidas en el marco de los objetivos del plan REPowerEU ni de notificarlos a la Comisión. Sobre la base de nuestras constataciones de la auditoría, consideramos que sigue sin estar claro cómo tiene previsto la Comisión evaluar qué reducciones de las importaciones de combustibles fósiles rusos y qué avances en otros objetivos específicos del plan REPowerEU (por ejemplo, la capacidad de producción de energías renovables o los interconectores) pueden atribuirse a las medidas adoptadas por los Estados miembros en el marco del plan REPowerEU o a otras acciones o medidas anteriores al plan REPowerEU o sin vínculo con este. Existen deficiencias significativas en relación con la definición de objetivos mensurables y el seguimiento posterior a 2026 de los resultados de las medidas ejecutadas a través del MRR. Por último, la falta de indicadores pertinentes de REPowerEU y de datos de rendimiento fiables dificultará enormemente la evaluación de la eficacia de las medidas del MRR que abordan el plan REPowerEU (véase los apartados [91](#) a [93](#)).



Recomendación 5

Desarrollar y utilizar indicadores de rendimiento adecuados para evaluar los logros hacia los objetivos de REPowerEU en las herramientas de presentación de informes pertinentes

Para evaluar los logros en la consecución de los objetivos del plan REPowerEU en las herramientas de presentación de informes pertinentes, la Comisión debe:

- a) definir indicadores de rendimiento vinculados explícitamente a los objetivos pertinentes del plan REPowerEU que sean suficientemente claros y cuantificables;
- b) garantizar que los Estados miembros apliquen estos indicadores y comuniquen datos que cumplan normas de calidad y fiabilidad estrictas.

Fecha de aplicación prevista: Al modificar el Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima o al proponer futuros instrumentos relativos a los objetivos del plan REPowerEU o al adaptar las herramientas de presentación de informes.

Más detalles sobre nuestras observaciones

Las principales herramientas de la UE para la gobernanza del plan REPowerEU utilizadas por la Comisión no garantizan un seguimiento ni una dirección eficaces de su ejecución

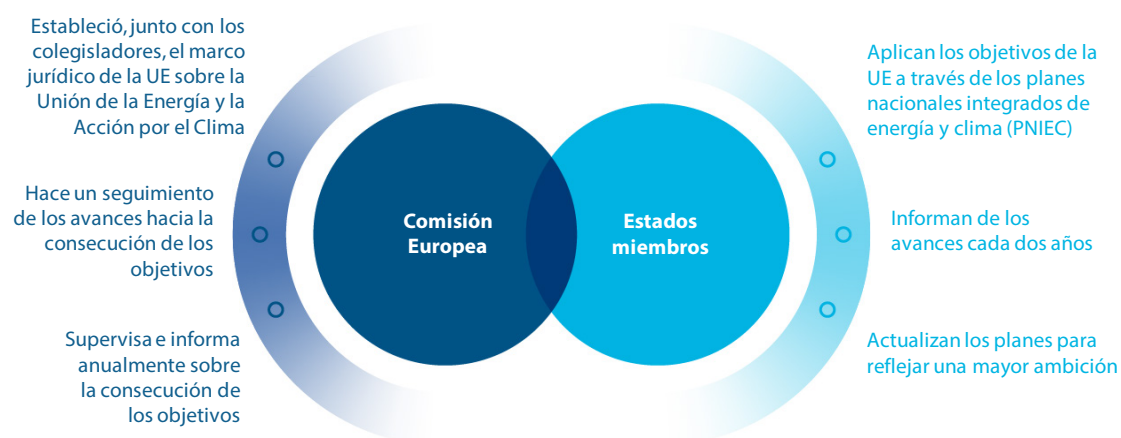
Estaba previsto que el plan REPowerEU utilizase las principales herramientas de los marcos de gobernanza de la UE para la Unión de la Energía y la Acción por el Clima de la UE y para el MRR

- 22** La actuación de la UE para lograr la Unión de la Energía y luchar contra el cambio climático está determinada por un conjunto de iniciativas que reflejan la evolución de los objetivos a lo largo de los años. En el [anexo III](#) se describen estas iniciativas clave. Los componentes clave del marco de gobernanza para la Unión de la Energía y la Acción por el Clima son:

- **Objetivos:** La UE aspira a lograr la neutralidad climática en 2050, con objetivos intermedios fijados para 2030 relativos a la reducción de los gases de efecto invernadero (GEI) en un 55 % en comparación con 1990 a través de distintas acciones en diferentes ámbitos o sectores. Estos objetivos pasaron a ser jurídicamente vinculantes en virtud de la Legislación Europea sobre el Clima de 2021. Las acciones de REPowerEU deben estar destinadas a aumentar la cuota de fuentes de energía renovables en el consumo final bruto de energía de la UE del 40 % al 42,5 % para 2030, y a reducir en un 11,7 % la demanda total de energía de la UE respecto de las previsiones de consumo de energía para 2030 (sobre la base de la hipótesis de referencia de 2020). Estos objetivos más ambiciosos deben dar lugar a un aumento estimado de la capacidad de producción de energías renovables de 103 Gigavatios (GW) (41 GW a través de la energía eólica y 62 GW de la energía solar)⁶.
- **Principales herramientas de gobernanza:** 1) planes nacionales integrados de energía y clima (PNIEC), documentos estratégicos presentados por los Estados miembros a la Comisión en 2019 y 2020 y revisados en 2023-2024, que describen las políticas y medidas nacionales que se aplicarán en el período 2021-2030 para alcanzar los objetivos de la UE; 2) informes de situación bienales, que proporcionan supervisión al realizar un seguimiento de los avances en la ejecución de los PNIEC hacia los objetivos descritos con anterioridad; 3) el informe sobre el estado de la Unión de la Energía y el informe de situación de la Acción por el Clima de la Comisión, que ofrecen una evaluación anual de los avances de la UE hacia la consecución de sus objetivos climáticos y energéticos y definen los pasos que deberán seguirse el próximo año.
- **Funciones:** Como se muestra en la *ilustración 4*, la Comisión y los colegisladores (el Parlamento Europeo y el Consejo) han establecido el marco jurídico de la UE sobre la Unión de la Energía y la Acción por el Clima. Los Estados miembros son responsables de aplicar los objetivos de la UE a través de acciones incluidas en los PNIEC, informar sobre los avances cada dos años y actualizar los PNIEC para reflejar el aumento de la ambición resultante del plan REPowerEU. La Comisión supervisa e informa anualmente sobre la consecución de los objetivos a través del informe de la Comisión sobre el estado de la Unión de la Energía y el informe de situación de la Acción por el Clima y otros medios (por ejemplo, la Comisión tiene el mandato de evaluar la conformidad de los PNIEC con el Reglamento sobre la gobernanza y formular recomendaciones no vinculantes).

⁶ SWD(2022) 230 final.

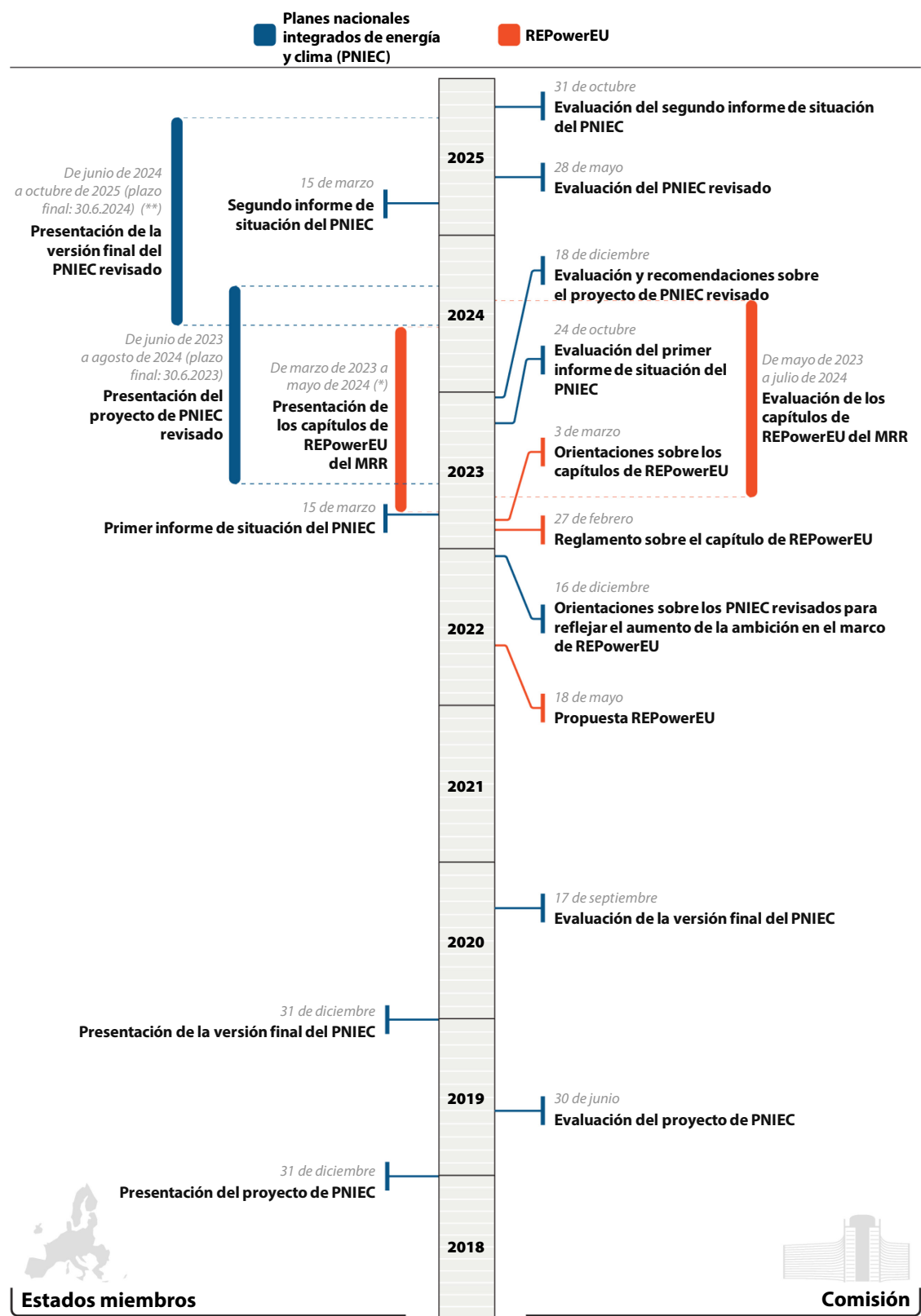
Ilustración 4 | Funciones en el marco de gobernanza de la UE sobre la Unión de la Energía y la Acción por el Clima



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

23 El plan REPowerEU prevé el uso de PNIEC, informes de situación bienales e informes sobre el estado de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima para planificar y supervisar las acciones destinadas a cumplir los objetivos de REPowerEU, con el fin de integrar eficazmente el plan en el marco de gobernanza de la UE para la Unión de la Energía y la Acción por el Clima. La *ilustración 5* muestra el calendario para diseñar y revisar los PNIEC a fin de tener en cuenta el plan REPowerEU. Además, los capítulos de REPowerEU del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) se rigen por el marco de gobernanza del MRR. La *ilustración 6* representa las principales etapas de ambos marcos. Como se detalla en las dos subsecciones siguientes, constatamos que el plan REPowerEU no estaba bien integrado en el marco de gobernanza de la UE para la Unión de la Energía y la Acción por el Clima, ya que las principales herramientas de la UE para gobernar el plan REPowerEU no garantizan que la Comisión pueda supervisar y dirigir eficazmente su ejecución.

Ilustración 5 | Calendario de los PNIEC y del plan REPowerEU



(*) excepción: BG presentó su capítulo de REPowerEU en abril de 2025.
(**) excepción: Polonia aún no ha presentado la versión final de su PNIEC revisado

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Ilustración 6 | Principales etapas para integrar el plan REPowerEU en los marcos de gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima y del MRR



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Ni los PNIEC revisados ni los capítulos de REPowerEU del MRR fueron suficientes para alcanzar todos los objetivos y las metas del plan REPowerEU

- 24** En el marco del Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima⁷, los PNIEC tienen por objeto orientar las inversiones necesarias para la transición climática y energética, ayudando a movilizar el gasto público y privado. El plan REPowerEU afirmaba que los PNIEC son fundamentales para alcanzar los objetivos de REPowerEU⁸. En consecuencia, las orientaciones de la Comisión para la revisión intermedia de los PNIEC⁹ disponían que los Estados miembros debían describir el papel de los capítulos de REPowerEU del MRR en la aplicación de los PNIEC revisados, incluir una referencia cruzada a los capítulos de REPowerEU del MRR «para cada política y medida pertinentes» y especificar la función de los PNIEC como complemento de los capítulos de REPowerEU del MRR.
- 25** Examinamos en qué medida el plan REPowerEU influyó en los objetivos y las medidas de los PNIEC revisados, centrándonos específicamente en la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles rusos, el incremento de la capacidad de producción de energías renovables y la mejora de las interconexiones transfronterizas. También evaluamos si la Comisión podría basarse en los PNIEC revisados como herramienta de gobernanza para dirigir la ejecución del plan REPowerEU. Por último, examinamos el vínculo con los capítulos de REPowerEU del MRR y si la Comisión llevó a cabo una evaluación sólida de estas conexiones.

⁷ [Reglamento \(UE\) 2018/1999](#), de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

⁸ [COM\(2022\) 230 final](#), p. 4.

⁹ Comunicación de la Comisión relativa a las orientaciones a los Estados miembros para la actualización de los planes nacionales de energía y clima para el período 2021-2030 ([2022/C 495/02](#)).

26 Constatamos que los PNIEC no se adecuaban suficientemente a los objetivos del plan REPowerEU y que presentaban una escasa vinculación con los capítulos de REPowerEU del MRR. Detectamos cinco deficiencias principales.

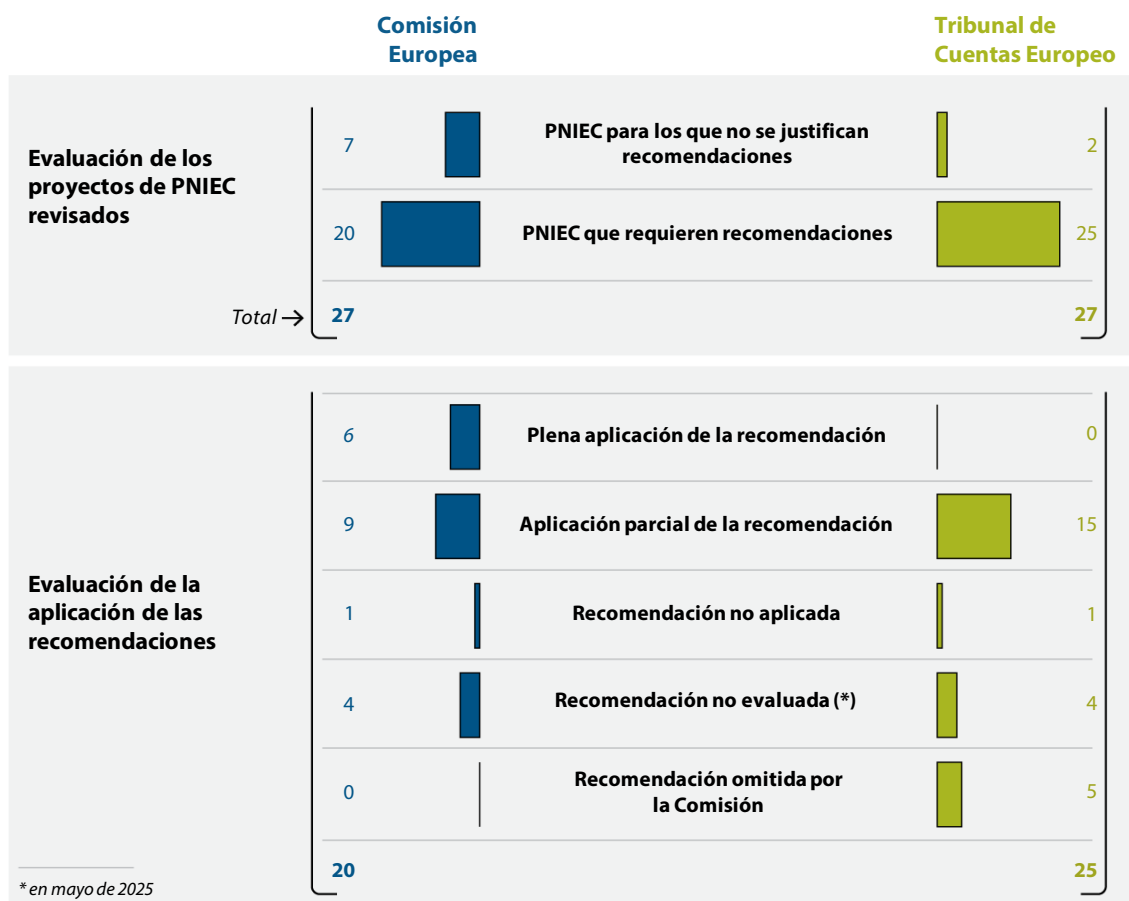
- No está claro si la Comisión tenía una visión completa de las necesidades más importantes de los Estados miembros y de cómo se abordarían, ya que los capítulos relativos a REPowerEU del MRR de muchos Estados miembros se aprobaron sin analizar los PNIEC revisados. Asimismo, los PNIEC varían significativamente en cuanto al detalle y la estructura a pesar de contar con un índice tipo¹⁰, lo que dificulta la comparación entre países y la evaluación de la Comisión.
- En segundo lugar, la falta de una versión final del PNIEC revisado de Polonia impide cualquier evaluación exhaustiva de los avances hacia la consecución de las metas y objetivos generales de REPowerEU. Polonia es el mayor beneficiario de los fondos REPowerEU en el marco del MRR, con 24 500 millones de euros (el 38 % del importe total comprometido en los capítulos de REPowerEU del MRR).
- En tercer lugar, la mayoría de las versiones finales de los PNIEC revisados no establecían objetivos específicos para reducir la dependencia de los combustibles fósiles rusos, como la diversificación de las fuentes de energía que exige el plan REPowerEU, ni asumieron ningún compromiso adicional en relación con el objetivo de interconectividad de la red del 15 % como resultado del plan REPowerEU (véase el apartado 31). Solo dieciséis de los veintisiete Estados miembros ajustaron sus contribuciones a los objetivos en materia de fuentes de energía renovables al incremento de los niveles derivado del plan REPowerEU (véase el apartado 30).

¹⁰ Anexo I, del Reglamento (UE) 2018/1999.

- En cuarto lugar, solo quince de los veintisiete Estados miembros facilitan en sus PNIEC referencias cruzadas a las medidas financiadas por el MRR incluidas en los capítulos de REPowerEU del MRR. Sobre la base de nuestra evaluación, consideramos que solo tres Estados miembros (Hungría, los Países Bajos y Portugal) aportaron en su PNIEC vínculos claros con todas las medidas de los capítulos de REPowerEU del MRR. En general, solo el 35 % de las medidas del MRR de los capítulos de REPowerEU se mencionan en las versiones finales de los PNIEC revisados.
- En quinto lugar, las versiones finales de los PNIEC revisados de nuestra muestra no vinculan explícitamente las nuevas medidas adicionales, más allá de las ya incluidas en los capítulos de REPowerEU del MRR, al plan REPowerEU. Este vínculo es necesario para exponer las acciones por valor de 235 000 millones de euros que se necesitan para progresar adecuadamente en la consecución de los objetivos de transición limpia. Examinamos en detalle las versiones finales de los PNIEC revisados de once Estados miembros cuyos capítulos de REPowerEU del MRR representaban el 54 % del importe total comprometido (65 000 millones de euros). Constatamos que los PNIEC revisados de los beneficiarios de más de la mitad de la financiación comprometida de los capítulos de REPowerEU del MRR no habían facilitado información clave completa sobre las nuevas acciones adicionales destinadas a ejecutar el plan REPowerEU (como sus costes de inversión estimados, cómo se financian y cómo complementan las medidas del MRR incluidas en sus capítulos de REPowerEU del MRR). En consecuencia, la Comisión no puede obtener una visión global de las inversiones previstas o en curso de los Estados miembros en fuentes de energía renovables u otros proyectos energéticos conexos, ni de cómo se financian (otros fondos nacionales o de la UE, fondos privados o una combinación). Tampoco es posible evaluar si los Estados miembros colman la brecha sustancial entre las inversiones adicionales necesarias para ejecutar el plan REPowerEU estimadas en 300 000 millones de euros por la Comisión y los 65 000 millones de euros comprometidos en los capítulos de REPowerEU del MRR, ni de qué manera (véanse los apartados 05 y 44).

27 La Comisión formuló una recomendación no vinculante sobre la mejora de la correlación de los PNIEC con el capítulo de REPowerEU del MRR para veinte Estados miembros (véase el [cuadro 1](#)). La Comisión estimó que seis Estados miembros habían abordado plenamente la recomendación recibida. Sin embargo, nuestro análisis muestra que ninguno de los seis había cumplido la recomendación de mejorar su comunicación del vínculo entre los PNIEC revisados y las acciones destinadas a ejecutar el plan REPowerEU o su capítulo correspondiente.

Cuadro 1 | Resumen de las recomendaciones formuladas sobre los PNIEC revisados en relación con el vínculo con el plan REPowerEU o los capítulos de REPowerEU del MRR



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la evaluación de la Comisión de las versiones finales de los PNIEC revisados y del examen de esta evaluación por parte del Tribunal de Cuentas Europeo.

- 28** Sobre la base de nuestro propio análisis, consideramos que cinco de los siete Estados miembros que no recibieron ninguna recomendación de la Comisión sobre los proyectos de PNIEC revisados de 2023 (Dinamarca, Grecia, Francia, Austria y Rumanía) no mencionaron claramente las medidas financiadas por el MRR en sus capítulos de REPowerEU ni en el proyecto de PNIEC revisado ni en su versión final. Por lo tanto, en nuestra opinión, la Comisión debería haber formulado una recomendación destinada a estos cinco Estados miembros para que adecuasen mejor los PNIEC revisados a los objetivos del plan REPowerEU y las medidas descritas en los capítulos de REPowerEU del MRR (véase el ejemplo recogido en el [recuadro 1](#)).

Recuadro 1

Falta de correlación entre la versión final del PNIEC revisado de Francia y el capítulo de REPowerEU del MRR

La Comisión no emitió una recomendación a Francia sobre la adecuación de su proyecto de PNIEC revisado de 2023 con otros instrumentos de planificación, incluidos el PRR y su capítulo de REPowerEU del MRR. En su evaluación, la Comisión observó que el proyecto de revisión no especificaba el porcentaje de financiación del MRR y no hacía referencia clara ni al capítulo de REPowerEU ni al PRR modificado.

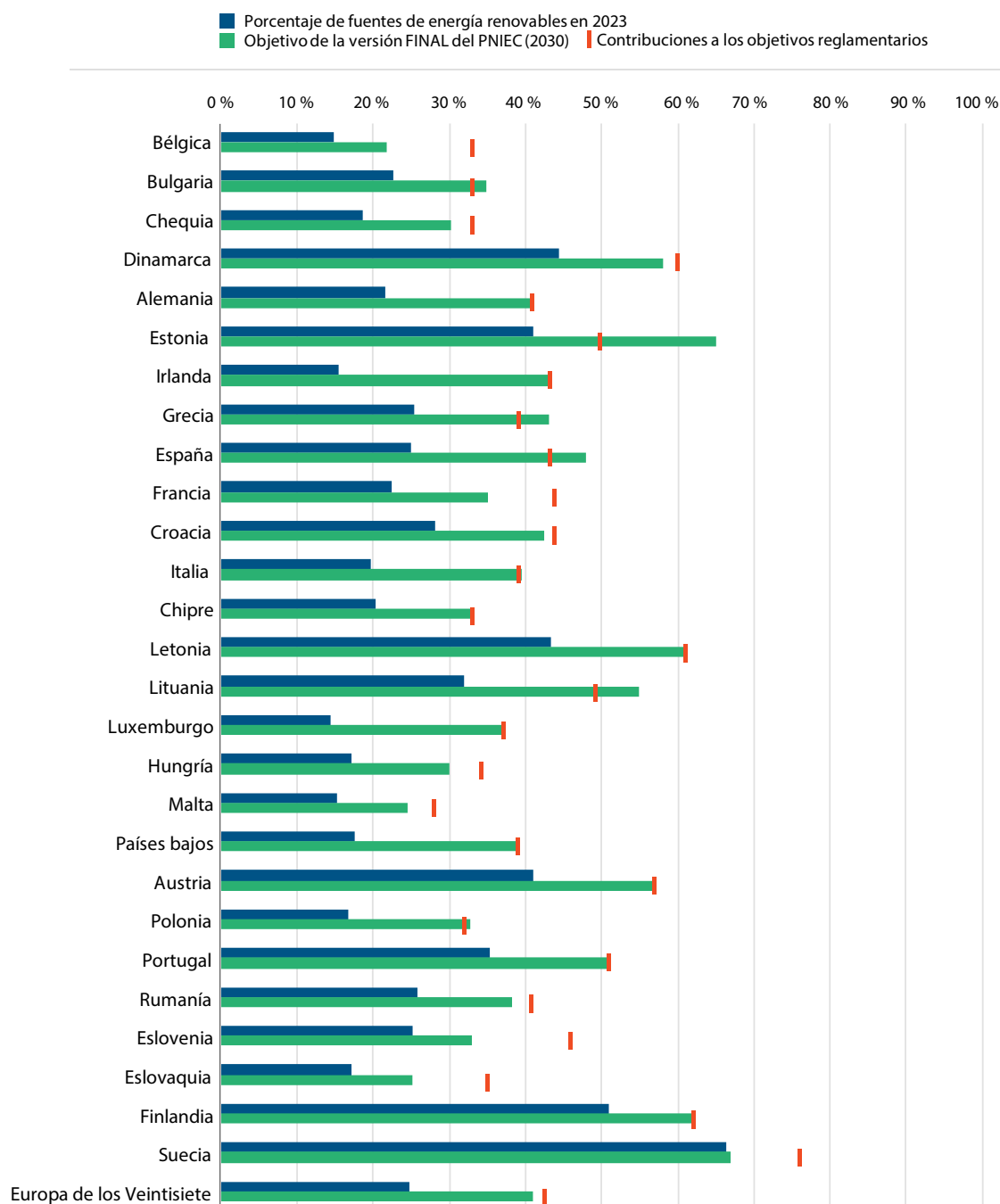
En 2025, la Comisión evaluó la versión final del PNIEC revisado y llegó a la conclusión de que no abarca suficientemente las principales reformas e inversiones del PRR que contribuyen a la consecución del objetivo general, los objetivos específicos y las contribuciones de la Unión de la Energía. La evaluación también señalaba que en la versión final del PNIEC revisado se omitieron varias medidas del PRR. Estas omisiones incluían la medida sobre la renovación energética de los edificios públicos, respaldada por 6 400 millones de euros en subvenciones del MRR.

- 29** A nuestro juicio, la Comisión no llevó a cabo una evaluación específica para verificar que los PNIEC revisados se ajustaban debidamente a los objetivos del plan REPowerEU y a las medidas financiadas por el MRR descritas en los capítulos de REPowerEU. Constatamos que, en más de la mitad de los PNIEC, la Comisión había centrado su evaluación únicamente en la correlación general con el PRR. No aportó pruebas de que hubiese examinado específicamente la correlación con los capítulos de REPowerEU y las medidas asociadas financiadas por el MRR.

30 Como resultado del plan REPowerEU, se modificó la Directiva sobre fuentes de energía renovables para aumentar al 42,5 % el objetivo vinculante de la UE para 2030 en materia de fuentes de energía renovables. Aunque los Estados miembros hacen referencia a un aumento de las contribuciones a los objetivos relacionados con las fuentes de energía renovables en sus PNIEC revisados en comparación con los que se publicaron inicialmente en 2019, este mayor nivel de ambición no está respaldado por medidas claras y cuantificables con objetivos definidos en cuanto a la capacidad de generación adicional que debe ejecutarse. Sin esta información, no es posible evaluar si es posible alcanzar los objetivos graduales en materia de energía solar o eólica establecidos en el plan REPowerEU [véase el enlace (1) a la comparación realizada por el Tribunal de las medidas de ejecución de los PNIEC en el [anexo IV](#)]. Además, en el caso de once de los veintisiete Estados miembros, las contribuciones al objetivo general para 2030 comunicado en los PNIEC revisados siguen estando por debajo del nivel calculado sobre la base de las normas establecidas en el Reglamento sobre la gobernanza¹¹ (véase la [ilustración 7](#)).

¹¹ *Ibid.*, anexo II.

Ilustración 7 | Cuota de energía procedente de fuentes renovables en cada Estado miembro: cifras reales de 2023 en comparación con la ambición comunicada en la versión final de los PNIEC revisados y con las contribuciones a los objetivos reglamentarios



Nota: En el momento de redactarse el informe de evaluación a escala de la UE, Estonia y Polonia facilitaron cifras actualizadas basadas en las versiones finales de los PNIEC disponibles para consulta pública (aún no presentados oficialmente). En el caso de Bélgica, los datos proceden del proyecto de PNIEC revisado, ya que no se habían presentado a la Comisión ni una versión final del PNIEC revisado ni una cifra preliminar actualizada.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la [evaluación a escala de la UE de las versiones finales de los PNIEC revisados](#).

31 Por último, nuestro análisis reveló que el plan REPowerEU no tuvo ninguna repercusión significativa en los objetivos comunicados en los PNIEC revisados en cuanto a la independencia de los combustibles fósiles rusos o a la interconectividad transfronteriza de la red eléctrica [véase el enlace (2) a la comparación realizada por el Tribunal de los objetivos de los PNIEC de la Europa de los Veintisiete en el [anexo IV](#)].

- Ningún Estado miembro se ha comprometido claramente a alcanzar objetivos cuantitativos con vistas a reducir la cuota de importaciones de combustibles fósiles rusos. De hecho, algunos PNIEC revisados ofrecen menos detalles si cabe sobre esta cuestión que sus equivalentes de 2019 (véase el ejemplo recogido en el [recuadro 2](#)).
- Doce Estados miembros¹² ya han superado el requisito reglamentario del 15 % de interconectividad transfronteriza que debe alcanzarse para 2030, pero este logro es anterior al plan REPowerEU y no se debió a él. De los quince Estados miembros restantes, ninguno asumió ningún compromiso adicional para cumplir el requisito, y muchos corren el riesgo de no cumplirlo. Sin embargo, este requisito es fundamental para alcanzar los objetivos de REPowerEU.

Recuadro 2

Menos información que en 2019 sobre la eliminación gradual de las importaciones de gas ruso en el PNIEC revisado de Hungría

Tras su evaluación del proyecto de PNIEC revisado, la [Comisión recomendó](#) a Hungría que facilitara información más detallada, en particular sobre sus planes de diversificación para abandonar el gas ruso. Hungría no abordó esta recomendación e incluso facilitó menos información que en el PNIEC de 2019. La versión final de su PNIEC revisado menciona el objetivo de diversificar su suministro energético, reducir las importaciones de combustibles fósiles rusos y fomentar la reducción de la demanda, pero ya no esboza posibles escenarios alternativos para diversificar las importaciones de gas. Un cuadro incluido en el PNIEC inicial de 2019 mostraba que, en todos los escenarios, Hungría preveía que las importaciones procedentes de Rusia se mantuvieran constantes en 3 000 millones de m³/año, a pesar de las variaciones en las fuentes alternativas.

¹² Dinamarca, Estonia, Croacia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria, Eslovenia y Suecia.

- 32** La próxima revisión de los PNIEC tendrá lugar para el período posterior a 2030 en el contexto de la próxima revisión del Reglamento sobre la gobernanza. Por lo tanto, en la situación actual, la Comisión no estará en condiciones de hacer un seguimiento de si los Estados miembros abordan las insuficiencias descritas anteriormente.

Los informes de situación no orientan ni supervisan la ejecución del plan REPowerEU

- 33** La Comisión supervisa los avances hacia los objetivos del paquete de medidas «Objetivo 55» a través del informe sobre el estado de la Unión de la Energía y el informe de situación de la Acción por el Clima, que se basan directamente en los datos presentados por los Estados miembros en sus informes de situación bienales de los PNIEC. Estos informes cuentan con el respaldo adicional del informe [REPowerEU: cuatro años después](#). Se han llevado a cabo dos ciclos bienales de presentación de informes (marzo de 2023 y marzo de 2025), pero la puntualidad se ha deteriorado. Solo tres Estados miembros presentaron a tiempo el informe de situación bienal de 2025 (mientras que en 2023 lo hicieron siete) y, en diciembre de 2025, cuatro¹³ aún no habían presentado el informe completo, incluidos los veintitrés anexos obligatorios.
- 34** A diferencia de lo que sucede con los PNIEC, la Comisión no está legalmente obligada a verificar la fiabilidad de los datos que constan en los informes de situación bienales, aunque debe utilizarlos para evaluar los avances hacia los objetivos nacionales y de la UE. La mayoría de los informes no incluyen información sobre las inversiones financiadas con fondos privados, ya que esto no es obligatorio en virtud del Reglamento de Ejecución (UE) 2022/2299. Nuestro análisis detectó importantes incoherencias en ocho informes de situación bienales de los nueve Estados miembros examinados¹⁴ (que representan el 99,9 % de las inversiones privadas notificadas; véase el [anexo V](#)) y, en particular, en lo que se refiere a los datos notificados por Alemania (véanse el ejemplo recogido en el [recuadro 3](#) y el apartado [45](#)). Además, constatamos que cuatro Estados miembros¹⁵ presentaron el cuadro de información financiera¹⁶ vacío, sin siquiera comunicar información obligatoria (véase el [anexo V](#)). En consecuencia, los informes de situación bienales no pueden servir de base fiable para el seguimiento de las acciones de ejecución del plan REPowerEU.

¹³ Bélgica, Hungría, Austria y Rumanía.

¹⁴ Alemania, Francia, Chipre, Lituania, Países Bajos, Hungría, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.

¹⁵ Chequia, Irlanda, Italia y Austria.

¹⁶ Anexo XIII del Reglamento de Ejecución (UE) 2022/2299 de la Comisión

Recuadro 3

Información incompleta y sobreestimación de los costes de inversión en el informe de situación bienal de Alemania

En su segundo informe de situación bienal de 2025, Alemania notificó inversiones reales y previstas, privadas y públicas, para las medidas del PNIEC por un total de 557 700 millones de euros, lo que representa más del 70 % de todas las inversiones notificadas por los veintisiete Estados miembros (véase el [anexo V](#)).

No obstante, detectamos varias insuficiencias en los datos comunicados por Alemania en su informe que dieron pie a que se exageraran las inversiones previstas y los logros reales:

- solo comunicó información financiera sobre el 11 % de las políticas y medidas de su PNIEC, es decir, 30 de 266;
- declaró inversiones futuras (a partir de 2024) por un total de 360 000 millones de euros, de los cuales 320 000 millones de euros (88,9 %) correspondían a un régimen de ayudas estatales que se desarrolló entre 2016 y 2022 e implicó inversiones reales de aproximadamente 9 500 millones de euros, es decir, solo el 3 % de los costes notificados;
- en el caso de otra medida, Alemania notificó una inversión estimada de 288 000 millones de euros, incluidos 60 000 millones de euros que ya se habían gastado en 2023. Sin embargo, no se prevén inversiones para esta medida más allá de 2023.

35 Ni el informe sobre el estado de la Unión de la Energía de 2025 ni el informe de situación de la Acción por el Clima de ese mismo año ofrecen una descripción detallada de los avances de las acciones de ejecución del plan REPowerEU en lo que respecta a la consecución de objetivos o logros concretos. Una evaluación independiente realizada por la Agencia Europea de Medio Ambiente de los informes de situación de los PNIEC de 2025¹⁷ señala el deterioro de la puntualidad, la disminución de la información financiera, la reducción de la cobertura de las políticas y medidas y las incoherencias reveladas a través de los controles de exactitud de la Comisión sobre las inversiones previstas, ejecutadas y restantes.

¹⁷ Overview of Reported Integrated National Climate and Energy Policies and Measures in Europe in 2025.

- 36** El informe [REPowerEU: cuatro años después](#), publicado en junio de 2025, también sobrestima los avances al atribuir a REPowerEU logros derivados de proyectos más antiguos o que no guardan ninguna relación. Este es el caso, por ejemplo, de la desincronización del Báltico (véase el ejemplo recogido en el [recuadro 7](#)). Del mismo modo, los aumentos notificados de la capacidad de producción eólica en 2024 no pueden atribuirse a REPowerEU, habida cuenta de que el plazo habitual de ejecución de los proyectos eólicos es de entre siete y ocho años. En abril de 2026, tras la fecha límite de la auditoría, la Comisión publicó el informe de situación «REPowerEU: cuatro años después». Sin embargo, el informe comparte la limitación ya detectada en el ejercicio de inventario anterior: si bien presenta avances hacia la consecución de los objetivos de REPowerEU, no evalúa en qué medida los logros comunicados son atribuibles a REPowerEU, a diferencia de las políticas preexistentes u otros factores.
- 37** También observamos que, en su evaluación del Reglamento sobre la gobernanza¹⁸, la Comisión ya había detectado la mayoría de estas insuficiencias en relación con los PNIEC iniciales y la primera ronda de informes de situación bienales (marzo de 2023)¹⁹. En la segunda ronda de informes de situación bienales (marzo de 2025), detectamos las mismas insuficiencias, junto con otras adicionales. La Comisión no se encontraba aún en condiciones de solventarlas, pero tiene previsto abordarlas en la próxima revisión del Reglamento sobre la gobernanza y su Reglamento de Ejecución.
- 38** Concluimos que el marco de gobernanza en sí solo es parcialmente eficaz a la hora de abordar los ámbitos incluidos en el ámbito de nuestra auditoría. Además, el vínculo entre los PNIEC revisados y los capítulos de REPowerEU del MRR era insuficiente. Los PNIEC y los informes de situación, que debían ser herramientas clave de gobernanza para dirigir y supervisar la ejecución del plan REPowerEU, no lograron este objetivo.

¹⁸ Artículo 45 del [Reglamento \(UE\) 2018/1999](#).

¹⁹ [COM\(2024\) 550](#) final, de 11.9.2024.

El MRR, a través de sus capítulos de REPowerEU, no puede considerarse el principal motor para alcanzar los objetivos del plan REPowerEU

Las inversiones adicionales activadas por el plan REPowerEU hasta la fecha se sitúan muy por debajo de los 300 000 millones de euros estimados necesarios en inversiones para 2030.

- 39** La Comisión estimó que la consecución de los objetivos reforzados del paquete de medidas «Objetivo 55» derivados del plan REPowerEU requeriría alrededor de 300 000 millones de euros hasta 2030²⁰. La Comisión declaró que el MRR ocupaba un lugar central en la financiación del plan REPowerEU²¹ y, sobre esta base, la propuesta de modificación del Reglamento del MRR puso a disposición casi 300 000 millones de euros para financiar medidas de ejecución del plan REPowerEU. Esta financiación procedería principalmente de fondos de la UE ya disponibles para los Estados miembros, principalmente préstamos del MRR sin utilizar (225 000 millones de euros). También incluía 75 000 millones de euros en subvenciones, obtenidos fundamentalmente a través de las subastas de derechos de emisión del RCDE procedentes de la [reserva de estabilidad del mercado](#) (20 000 millones de euros), y transferencias opcionales de otros instrumentos de la UE, como los de cohesión o desarrollo rural (hasta 50 000 millones de euros) (véase la [ilustración 3](#)).
- 40** Examinamos si los Estados miembros utilizaron estas posibilidades y si el plan REPowerEU activó inversiones públicas o privadas adicionales, en particular a través de medidas del MRR o acciones de los PNIEC.

²⁰ SWD(2022) 230 final, p. 5.

²¹ REPowerEU, Comisión Europea.

- 41** Ya señalamos en nuestro [Dictamen 04/2022](#) que las claves de reparto originales del MRR no reflejaban las necesidades y los objetivos relacionados con REPowerEU, como los distintos grados de dependencia de la energía rusa o una cuota muy diferente de fuentes de energía renovables en la combinación energética. La adición posterior de un criterio relativo a los combustibles fósiles durante la modificación del Reglamento del MRR²² supuso una mejora, pero solo respondió parcialmente a los problemas que nos inquietaban. También advertimos de que la financiación puesta a disposición dependía en gran medida de que los Estados miembros utilizaran préstamos del MRR no utilizados o transfirieran fondos de otras políticas de la UE.
- 42** En los capítulos de REPowerEU, los Estados miembros comprometieron solo 65 000 millones de euros (22 %) de los 300 000 millones de euros puestos a disposición, de los cuales 25 000 millones de euros eran subvenciones, principalmente procedentes de subastas del RCDE. No se realizaron transferencias de los fondos de la UE ya disponibles para los Estados miembros, por ejemplo, en los ámbitos de la cohesión y el desarrollo rural. Solo ocho Estados miembros utilizaron préstamos del MRR (véase el [cuadro 2](#) y más detalles en el [anexo II](#)). Tras la última ronda de modificaciones de los planes, la cifra total en abril de 2026 se situaba en 54 300 millones de euros (el 18 %). Además, existe el riesgo de que el importe actual comprometido pueda seguir disminuyendo (véase el apartado [85](#)).

Cuadro 2 | REPowerEU: financiación puesta a disposición frente a la asignación real (miles de millones de euros)

	Subvenciones	Préstamos	Total
Fondos disponibles	75	225	300
Compromisos reales	24,7	29,6	54,3
<i>Porcentaje reales/disponibles</i>	<i>33 %</i>	<i>13 %</i>	<i>18 %</i>

Nota: cifras en miles de millones de euros.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del plan REPowerEU en octubre de 2025.

- 43** La estimación de 300 000 millones de euros de la Comisión se basó en un modelo macroeconómico y no en una estimación precisa de las necesidades de inversión en cooperación con los Estados miembros. La Comisión no disponía de una lista detallada de las inversiones necesarias para ejecutar el plan REPowerEU en cada Estado miembro.

²² [Reglamento \(UE\) 2023/435](#).

- 44** Si bien la Comisión prevé que las inversiones nacionales públicas y privadas colmen la brecha entre el importe comprometido en el marco de los capítulos de REPowerEU del MRR (54 300 millones de euros) y las necesidades de inversión estimadas del plan REPowerEU en su conjunto (300 000 millones de euros), no pudo aportar pruebas que respaldasen esta suposición. Los costes estimados de las inversiones de REPowerEU cuantificados en los PNIEC o notificados en los informes de situación bienales son significativamente inferiores a las necesidades estimadas inicialmente [véase el enlace (1) a la comparación realizada por el Tribunal de las medidas de ejecución de los PNIEC (2024 frente a 2019) en el [anexo IV](#)]. Dada la falta general de especificidad presupuestaria en la mayoría de los PNIEC, no es posible evaluar de manera fiable ni el valor monetario de estas medidas ni sus fuentes exactas de financiación.
- 45** Es poco probable que esta información esté disponible incluso retrospectivamente, ya que no es obligatorio informar sobre la financiación privada en los informes de situación bienales de los PNIEC²³. Diez de los veintiún Estados miembros (Austria, Bulgaria, Chequia, Eslovenia, Finlandia, Irlanda, Italia, Letonia, Luxemburgo y Suecia) no notificaron cifras, mientras que los once restantes notificaron un total combinado de 132 000 millones de euros de financiación privada y Alemania por sí sola representaba el 88,5 % de este importe (véase el [anexo V](#)). Según nuestro análisis, estos datos no son fiables, como se explica en el apartado [34](#) y en el [recuadro 3](#).
- 46** Por lo tanto, sigue sin estar claro si los Estados miembros están abordando las necesidades de inversión no financiadas por el MRR y, si tienen previsto hacerlo, cómo financiarían dichas inversiones. Esto significa que las inversiones reales activadas por el plan REPowerEU pueden ser insuficientes para alcanzar todos los objetivos de REPowerEU debido a la falta de financiación, lo que reduciría significativamente el impacto del plan REPowerEU, o que la estimación inicial realizada por la Comisión está sobrestimada, o ambas cosas.

²³ Artículo 1 y anexo XIII del [Reglamento de Ejecución \(UE\) 2022/2299](#).

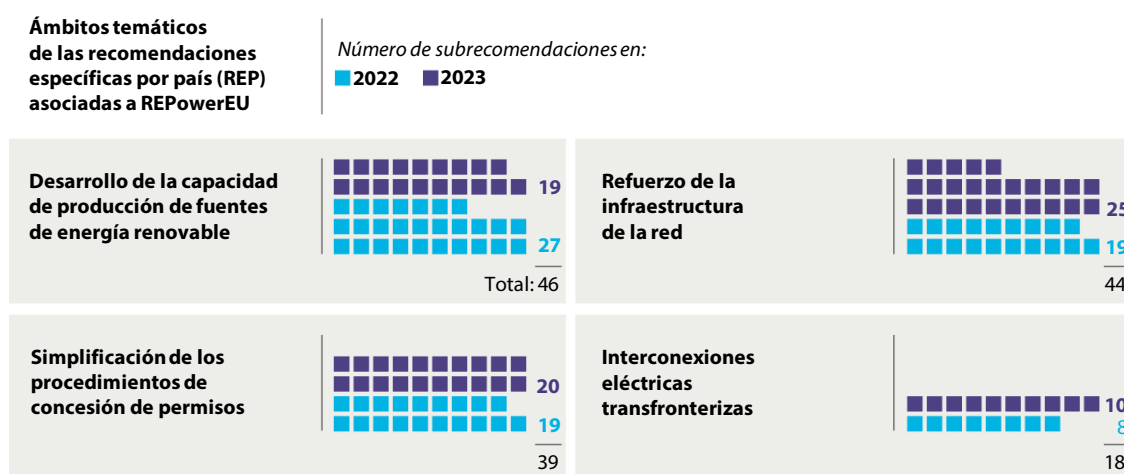
Los capítulos de REPowerEU del MRR no abordaron suficientemente los retos estratégicos del Semestre Europeo, incluidos los interconectores transfronterizos

- 47** En el contexto del Semestre Europeo, y partiendo del análisis detallado de la Comisión, el Consejo adopta recomendaciones específicas por país (REP) y pide a los Estados miembros afectados que adopten medidas para hacer frente a los retos estructurales detectados. El Reglamento del MRR exige que las reformas e inversiones incluidas en los PRR y, por tanto, también en los capítulos de REPowerEU, contribuyan a hacer frente, si no a la totalidad, a «una parte significativa» de los retos señalados en las REP pertinentes²⁴. Evaluamos hasta qué punto las medidas incluidas en los capítulos de REPowerEU del MRR abordaron los retos señalados en las subrecomendaciones específicas por país relacionadas con los objetivos de REPowerEU en el ámbito de nuestra auditoría («subrecomendaciones específicas por país relacionadas con REPowerEU»).
- 48** Ya hemos señalado que ni el Reglamento del MRR ni la Comisión han definido qué constituye una «parte significativa» de las REP, ni si este requisito debe cumplirse respecto de cada ámbito político o tomando el PRR en su conjunto²⁵. Esto significa que cualquier evaluación que determine si las inversiones y reformas del PRR abordan una parte significativa de las REP mantiene en cierta medida un carácter discrecional.
- 49** Todos los Estados miembros recibieron subrecomendaciones específicas por país relacionadas con REPowerEU en 2022 y 2023. Localizamos 105 subrecomendaciones relacionadas con los objetivos de REPowerEU que entraban en el ámbito de nuestra auditoría (véase el [anexo IV](#)). Para nuestro análisis, agrupamos estas subrecomendaciones relacionadas con REPowerEU de 2022 y 2023 por ámbito temático (véase el [cuadro 3](#)).

²⁴ Artículo 18, apartado 4, letra b), y artículo 19, apartado 3, letra b), del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#).

²⁵ [Informe Especial 21/2025](#), apartado 34.

Cuadro 3 | Subrecomendaciones específicas por país relacionadas con REPowerEU que entraban en el ámbito de nuestra auditoría, 2022 y 2023



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del foco de atención principal de las REP relacionadas con REPowerEU.

Nota: algunas subrecomendaciones específicas por país abarcan más de un ámbito temático.

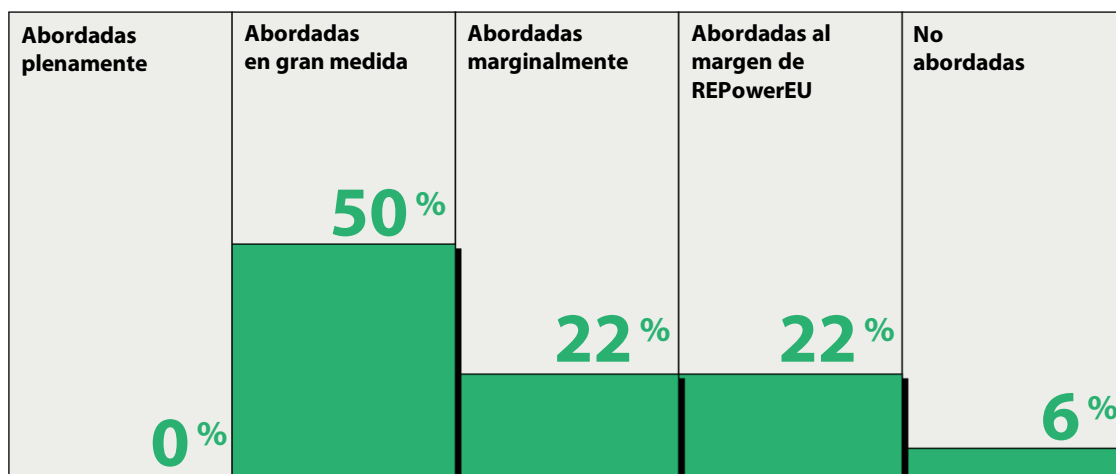
50 Nuestro análisis muestra que la distribución de estas subrecomendaciones en los ámbitos temáticos difería entre 2022 y 2023. En concreto:

- las subrecomendaciones de 2022 recomendaban que todos los Estados miembros aceleraran la implantación de las energías renovables, incluidos aspectos específicos en función del Estado miembro;
- la mayoría de las subrecomendaciones de 2023 eran más específicas y se centraban en exigir a los Estados miembros que reforzaran su infraestructura de red y dieran prioridad a la aceleración de los permisos para las energías renovables, ya que la lentitud y complejidad de los procesos de concesión de permisos obstaculizan su desarrollo;
- en 2023, más de un tercio de los Estados miembros (diez) recibieron una subrecomendación en la que se recomendaba que aumentaran la inversión en interconexiones eléctricas transfronterizas.

51 En noviembre de 2025, los Estados miembros habían incluido 267 medidas en sus capítulos de REPowerEU (173 inversiones y 94 reformas). De estas medidas financiadas por el MRR, 96 (48 reformas y 48 inversiones) se ocupaban de los tres objetivos de REPowerEU abarcados por la presente auditoría (véase el apartado **08**).

- 52** Evaluamos en qué medida las 96 medidas financiadas por el MRR abordaban los retos pertinentes relacionados con REPowerEU que se habían señalado. Basamos nuestra evaluación en la descripción de cada medida y en los hitos y objetivos correspondientes incluidos en el anexo de la Decisión de Ejecución del Consejo. Asignamos cada subrecomendación a una de las cinco categorías descritas en el Informe Especial del Tribunal sobre el apoyo del MRR a la mejora del entorno empresarial²⁶.
- 53** Nuestro análisis constató que las medidas del MRR abordaban el 72 % de las subrecomendaciones pertinentes sobre REPowerEU con distinta intensidad: el 50 % en gran medida y el 22 % marginalmente. También observamos que ninguna de las subrecomendaciones se abordó plenamente mediante medidas del MRR. Del 28 % de las subrecomendaciones que no se abordaron con ninguna medida del MRR en los capítulos de REPowerEU, la mayoría de ellas (22 %) ya habían logrado avances sustanciales o se habían ejecutado plenamente en 2025 sin necesidad de ninguna medida del MRR (véase la *ilustración 8*).

Ilustración 8 | Grado en que se han abordado las subrecomendaciones relacionadas con REPowerEU incluidas en el ámbito de nuestra auditoría a través de los capítulos de REPowerEU



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

²⁶ Informe Especial 21/2025, apartado 38.

54 También constatamos que los capítulos de REPowerEU del MRR abordaban las subrecomendaciones con mayor profundidad en algunos ámbitos temáticos que en otros. Por ejemplo:

- dieciocho de los veinte Estados miembros que recibieron la subrecomendación de simplificar los procedimientos de concesión de permisos incluyeron reformas para abordar la recomendación, lo que demuestra la importancia estratégica de los capítulos en este ámbito;
- no obstante, solo dos (20 %) de los diez Estados miembros que recibieron una subrecomendación para aumentar la inversión en la interconexión transfronteriza de la red eléctrica incluyeron medidas en sus capítulos de REPowerEU del MRR con el objetivo de hacer frente a este reto (véase el apartado [81](#)).

55 Al consolidar estos resultados por Estados miembro, nuestro análisis arrojó un panorama desigual. Once de los veintisiete Estados miembros abordaron en gran medida las subrecomendaciones de 2022 y 2023 dentro de nuestro ámbito de auditoría a través de medidas del MRR, mientras que otros quince solo las abordaron marginalmente. Bulgaria no abordó ninguna de las subrecomendaciones relacionadas con REPowerEU de 2022 y 2023 a través de su capítulo de REPowerEU del MRR.

56 Constatamos que las inversiones adicionales reales activadas por el plan REPowerEU comunicadas en los PNIEC revisados de los Estados miembros o notificadas en los informes de situación bienales se situaron muy por debajo de la estimación de 300 000 millones de euros de la Comisión de la inversión necesaria para alcanzar los objetivos de REPowerEU. Casi un tercio de las subrecomendaciones pertinentes relacionadas con REPowerEU de 2022 y 2023 se han abordado marginalmente mediante medidas financiadas por el MRR en los capítulos de REPowerEU o no se han abordado en absoluto.

La UE ha reducido significativamente su dependencia de los combustibles fósiles rusos, pero las medidas relativas a REPowerEU del MRR solo pueden contribuir de forma limitada a la capacidad de producción de energía limpia y a las interconexiones transfronterizas

- 57** Evaluamos de qué manera las acciones emprendidas en el marco del plan REPowerEU con el objetivo de diversificar las fuentes de suministro para abandonar el petróleo y el gas rusos, aumentar las fuentes de energía renovables para la producción de electricidad y mejorar las interconexiones transfronterizas contribuían a la consecución del objetivo de poner fin a la dependencia de los combustibles fósiles rusos establecido en el plan. También comprobamos si la ejecución de las medidas de REPowerEU financiadas por el MRR era oportuna, si existía un sistema eficaz de seguimiento del rendimiento y si había pruebas de la consecución de resultados o impactos.

A pesar de la reducción de la dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos, sigue habiendo retos

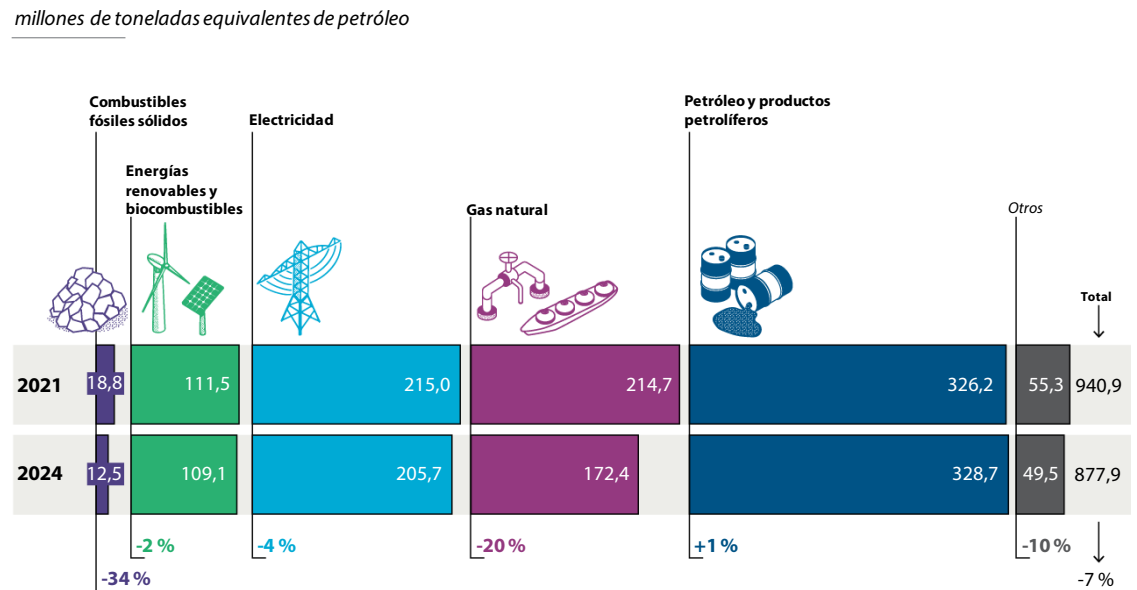
- 58** El plan REPowerEU dio lugar a la prohibición, mediante sanciones de la UE, de la importación de combustibles fósiles procedentes de Rusia, salvo de gas en todas sus formas. Sin embargo, su objetivo era eliminar gradualmente las importaciones de gas ruso para 2027. Se esperaba alcanzar este objetivo del plan mediante una diversificación adicional del gas y los gases renovables, un ahorro de energía anticipado y la electrificación, que tienen el potencial de lograr conjuntamente al menos el equivalente de las importaciones de 155 000 millones de metros cúbicos de gas ruso para 2027²⁷. Esta cifra corresponde a la cantidad de gas ruso importado en la UE en 2021²⁸. Además, el plan afirmaba que la reducción de la demanda de carbón permitiría sustituir por completo las importaciones de carbón ruso en 2027. No preveía ninguna reducción adicional de la demanda de petróleo en comparación con las previsiones del paquete de medidas «Objetivo 55»²⁹.
- 59** En 2024, el consumo de energía final de la UE fue de alrededor de 878 millones de toneladas equivalentes de petróleo (Mtep). Esto representa una disminución de 63 Mtep (7 %) en comparación con 2021. Dos tercios de esta reducción se debieron a una disminución del 20 % del consumo de gas natural de 215 a 172 Mtep. En consecuencia, la cuota del gas natural en el consumo de energía de la UE disminuyó en 3,2 puntos porcentuales hasta el 20 %. Sin embargo, el consumo de petróleo y productos petrolíferos se mantuvo estable en torno a los 328 Mtep entre 2021 y 2024. Su cuota en el consumo de energía de la UE aumentó hasta el 37,4 % (2,8 puntos porcentuales más que en 2021) (véase la [ilustración 9](#)).

²⁷ SWD(2022) 230 final, pp. 2, 4 y 10.

²⁸ Quarterly report on European gas markets, pp. 14 y 16, Comisión Europea, 2021.

²⁹ SWD(2022) 230 final, p. 10.

Ilustración 9 | Consumo de energía final de la Europa de los Veintisiete por vector energético (Mtep)



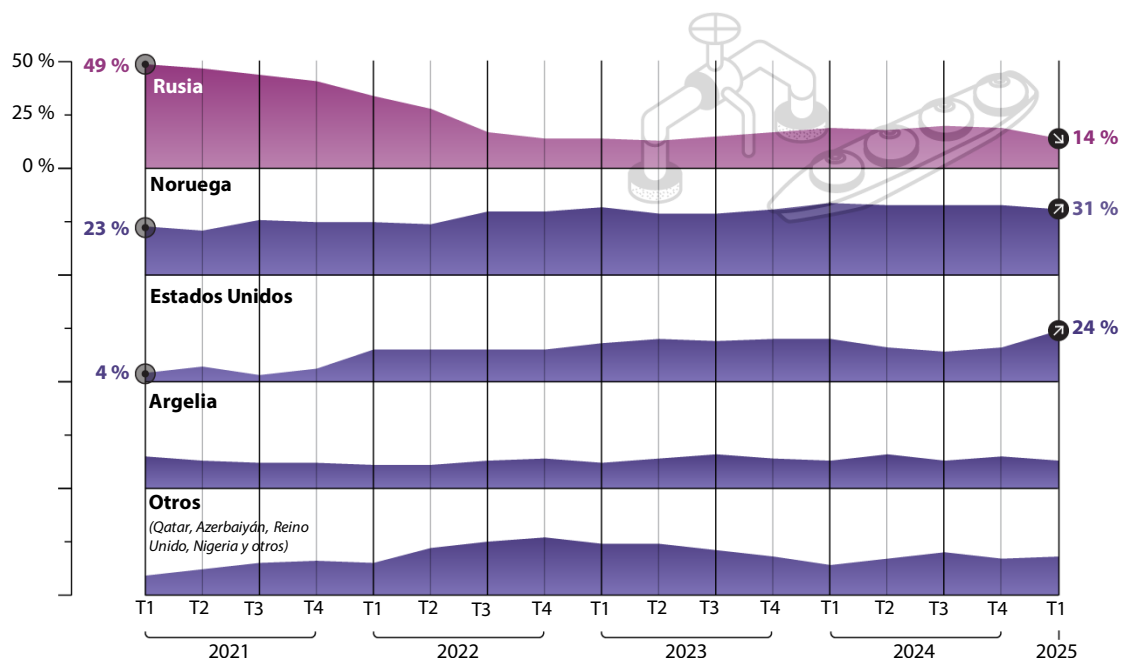
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Eurostat.

Nota: «Otros» se refiere a los gases manufacturados, el calor, la turba y los productos de turba, y a los residuos no renovables.

60 Según las cifras de la Comisión, las importaciones de combustibles fósiles rusos han disminuido drásticamente desde 2021, lo que reduce su dependencia de los suministros rusos (véase el [anexo VI](#)). En 2024, el conjunto de la UE importó 12 millones de toneladas de petróleo ruso, frente a los 112,5 millones de toneladas de 2021. Los combustibles fósiles rusos siguen importándose indirectamente a la UE a través de terceros países (por ejemplo, Turquía, China o la India). No obstante, no existen datos fiables sobre la cantidad de petróleo ruso que se importa a través de estos terceros países o de buques cisterna de la «flota clandestina» rusa. Los avances son menos pronunciados en lo que respecta a las importaciones de gas ruso en la UE. Aunque la UE impuso sanciones parciales a las importaciones de petróleo y concentró sus esfuerzos en las «flotas clandestinas» que intentaban eludirlas, no impuso ninguna sanción a las importaciones de gas procedentes de Rusia, ni como gas de gasoducto ni como gas natural licuado (GNL). La única excepción es la prohibición del transbordo de GNL en los puertos de la UE, que está en vigor desde marzo de 2025 y se aplica *de facto* únicamente a las reexportaciones a terceros países.

- 61** En general, las importaciones de gas natural ruso disminuyeron notablemente, pasando de 153 000 millones de metros cúbicos en 2021 a 38 000 millones de metros cúbicos en 2024. Sin embargo, mientras que algunos Estados miembros (como Alemania) han reducido significativamente sus importaciones directas de gas ruso, otros siguen importando un nivel no desdeñable de gas a través de gasoductos. Al mismo tiempo, las importaciones de GNL procedentes de Rusia aumentaron un 67 %, pasando de 12 000 millones de metros cúbicos en 2021 a 20 000 millones de metros cúbicos en 2024. Según los datos de la Comisión, algunos Estados miembros incluso importaron más gas ruso en 2024 que en 2021.
- 62** Es importante señalar que las rápidas medidas adoptadas tras la introducción del plan REPowerEU, en particular el rellenado del almacenamiento de gas casi a plena capacidad, han contribuido a garantizar la seguridad del suministro de gas en invierno durante tres años consecutivos. La disminución de las importaciones de gas ruso se ha compensado en gran medida con el aumento de las importaciones procedentes de Noruega (+ 5 puntos porcentuales) y los Estados Unidos (+ 20 puntos porcentuales). Este último era el segundo mayor proveedor de gas de la UE en julio de 2025 (véase la [ilustración 10](#)). La evolución actual de los mercados de la energía subraya la necesidad de acelerar la diversificación y evitar una futura dependencia excesiva de un proveedor.

Ilustración 10 | Cuota trimestral de las importaciones de gas en el total, combinando las importaciones por gasoducto y las de GNL



Fuente: EC Quarterly report on European gas markets, julio de 2025.

- 63** En su cuarto informe anual relativo al MRR³⁰, la Comisión atribuía la reducción de las importaciones de gas ruso a «*todas las medidas adoptadas hasta la fecha en el contexto del Plan REPowerEU*». A nuestro juicio, esta conclusión pasa por alto otros factores que también contribuyeron a reducir el consumo de gas y, por ende, las importaciones, y que no guardan una relación causal con el plan REPowerEU plan. Entre ellos cabe citar la suavidad de los inviernos de 2022/23 y 2023/24, así como la reducción del consumo de los hogares y las empresas en respuesta a los elevados precios de la energía. Sin embargo, lo que es más importante, nuestro análisis muestra que las medidas de REPowerEU del MRR aún no han desempeñado un papel clave en el progreso general (véase el apartado **31**).
- 64** El 15 de octubre de 2024, en el Consejo de Energía de la UE, un grupo de Estados miembros solicitó a la Comisión una mayor transparencia en relación con las importaciones rusas de GNL en la UE y la animaron a imponer obligaciones de información más estrictas³¹. La Comisión adoptó nuevas medidas y puso en marcha la Hoja de ruta destinada a poner fin a las importaciones de energía procedente de Rusia en mayo de 2025, seguida de una propuesta legislativa en junio de 2025³², cuyo objetivo era poner fin a las importaciones de combustibles fósiles rusos en 2027. Los colegisladores aprobaron la propuesta el 26 de enero de 2026 y entró en vigor el 3 de febrero de 2026.
- 65** En virtud del nuevo Reglamento, a partir del 1 de marzo de 2026, los Estados miembros deben presentar a la Comisión planes nacionales de diversificación con medidas e hitos detallados para la eliminación gradual de las importaciones directas e indirectas de gas y petróleo rusos. Sin embargo, el Reglamento no contiene ninguna disposición específica que imponga sanciones directamente a los Estados miembros que incumplan la prohibición. Por consiguiente, la garantía del cumplimiento se basa en el procedimiento ordinario de infracción de la UE en virtud del artículo 258 del TFUE, que en última instancia puede dar lugar a una remisión al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, un proceso que puede tardar varios años en concluirse. Por último, el Reglamento no aborda la solicitud del Consejo de Energía de la UE de establecer obligaciones de información en relación con los flujos rusos de GNL dentro de la UE.

³⁰ COM(2025) 637 final, p. 69.

³¹ «France calls for greater transparency on EU imports of Russian LNG», S&P Global, 15 de octubre de 2024.

«More transparency on Russian gas imports sought by EU countries, document shows», Reuters, 14 de octubre de 2024.

³² COM(2025) 828 final.

Las medidas relativas a REPowerEU del MRR con objetivos cuantificados claros solo suponen un aumento limitado de la capacidad de producción de energía limpia, principalmente solar

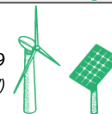
Escasa contribución de los capítulos de REPowerEU del MRR al objetivo adicional de 103 GW

- 66** Las medidas financiadas por el MRR en materia de energías renovables incluidas en los capítulos de REPowerEU tienen por objeto principalmente contribuir a la consecución de los objetivos más ambiciosos en materia de fuentes de energía renovables establecidos en el plan REPowerEU. Evaluamos en qué medida estas acciones financiadas por el MRR contribuyen a alcanzar el objetivo de crear una capacidad adicional de producción de energías renovables de 103 GW para 2030 derivado de la introducción del plan REPowerEU, respetando el desglose de este objetivo entre proyectos solares y eólicos.
- 67** La Comisión estima que el objetivo de REPowerEU de aumentar la capacidad de producción de energías renovables en 103 GW no se alcanzará a través del MRR. Según las estimaciones de la propia Comisión, las medidas del MRR incluidas en los capítulos de REPowerEU proporcionarán al menos 20 GW de energías renovables adicionales. Esto representa menos del 20 % del objetivo de 103 GW del plan REPowerEU. Sin embargo, no pudimos confirmar la fiabilidad de esta estimación.
- 68** Además, aunque no estaba previsto que el MRR representase los 103 GW de capacidad adicional en su totalidad, la Comisión no facilitó ningún resumen de las medidas adicionales en curso o previstas al margen del MRR para alcanzar dicho objetivo. Según nuestro análisis, solo doce de un total de cuarenta y cinco medidas en materia de fuentes de energía renovables incluidas en los capítulos de REPowerEU del MRR de todos los Estados miembros tenían objetivos claros y mensurables en MW para la producción solar y eólica (véase la [ilustración 11](#)). Se espera que estas doce medidas aporten 1,6 GW de capacidad de energías renovables. Esta cifra representa aproximadamente el 1,6 % del objetivo de REPowerEU ya mencionado de lograr 103 GW adicionales.
- 69** En este contexto, reconocemos que las otras treinta y tres medidas del MRR incluidas en los capítulos de REPowerEU pueden dar lugar, en última instancia, a un aumento de la capacidad de producción de energía. Sin embargo, debido a la forma en que los Estados miembros definieron los objetivos cuantitativos, es imposible proporcionar una estimación global sólida. Los hitos y objetivos de estas treinta y tres medidas financiadas por el MRR permiten rastrear el gasto o el número de contratos, pero no mencionan las realizaciones o los resultados, medidos en términos de capacidad adicional de energías renovables o capacidad adicional de la red en MW o GW.

Ilustración 11 | Lista de medidas en materia de fuentes de energías renovables financiadas por el MRR con objetivos cuantificables por tipo de energía renovable (solar y eólica) en los capítulos de REPowerEU

	Referencia de la medida	Descripción	Objetivo (MW)	Tipo de fuente de energía renovable
 RO	RO-C[C16]-I[I12.0]	Nuevas capacidades de generación de electricidad a partir de fuentes renovables	 950,0	
	RO-C[C16]-I[I16.0]	Proyecto piloto para la instalación de paneles solares flotantes de 20 MW en canales de riego	 20,0	
 LT	LT-C[C8]-R[H-1-3-.H-1-3-]	Aumento de la capacidad de generación a partir de fuentes de energía renovables	 135,0	
	LT-C[C8]-R[H-1-3-.H-1-3-]	Aumento de la capacidad de generación a partir de fuentes de energía renovables	 120,0	
 CZ	CZ-C[C7.1]-I[I12]	Medida ampliada: desarrollo de nuevas fuentes de energía fotovoltaica	 224,7	
 LU	LU-C[4A]-I[3]	Construcción de unidades de generación eléctrica fotovoltaica en locales de negocios	 53,6	
	LU-C[4A]-I[3]	Construcción de unidades de generación eléctrica fotovoltaica en locales de negocios	 25,0	
 PT	PT-C[C21]-I[i02]	Medida ampliada: eficiencia energética de los edificios residenciales	 10,0	
	PT-C[C21]-I[i11-RAM]	Sistema de incentivos para la producción y el almacenamiento de energía procedente de fuentes renovables en Madeira y Porto Santo	 7,0	
	PT-C[C21]-I[i11-RAM]	Sistema de incentivos para la producción y el almacenamiento de energía procedente de fuentes renovables en Madeira y Porto Santo	 5,3	
	PT-C[C21]-I[i04-RAM]	Eficiencia energética en los edificios públicos de Madeira	 1,3	
 SI	SI-C[C17]-I[IB]	Reestructuración eficiente desde el punto de vista energético de los sistemas de calefacción urbana con el uso de fuentes renovables (ampliación)	 23,0	

Total:

1 574,9
(≈ 1,6 GW)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los expedientes de FENIX (enero de 2025).

- 70** Los instrumentos financieros representan aproximadamente el 45 % de los fondos totales asignados a los capítulos de REPowerEU del MRR (véase el [anexo VII](#)). En general, para este tipo de medidas financiadas por el MRR, el objetivo final (que, si se alcanza, desencadena el desembolso del importe total comprometido) requiere la firma de convenios de financiación, pero no la finalización de los proyectos subyacentes. En el caso de estas medidas, sobre la base del seguimiento de la Comisión, no está claro ni cuánta capacidad de producción adicional se creará, ni cuándo estará disponible.
- 71** Además, detectamos cuatro casos (uno en Bélgica y tres en Italia) en nuestra muestra en los que una medida de REPowerEU financiada por el MRR solo constituye un componente integral de un proyecto más amplio. Los módulos o componentes restantes al margen del MRR deben completarse antes de que el proyecto pueda entrar en funcionamiento. Sin embargo, está previsto que la finalización se produzca mucho después de que se extinga el MRR. Limitar el seguimiento exclusivamente a la medida de REPowerEU financiada por el MRR ofrece una imagen incompleta del alcance del proyecto y de los logros reales (véase el ejemplo del [recuadro 4](#)).

Recuadro 4

Proyecto en Bélgica que se completará plenamente después del período de ejecución del MRR

Con un presupuesto de 100 millones de euros (el 13,8 % del capítulo de REPowerEU de Bélgica), esta medida cofinancia la construcción de los cimientos de una isla artificial situada a 45 km de la costa belga cerca de Ostende, con un coste total estimado de 1 100 millones de euros. El objetivo es:

- recoger y convertir la electricidad de tres parques eólicos marinos previstos (3,5 GW en total) en la zona de la isla Princesa Isabel para su transporte a la red terrestre;
- servir de futuro centro de interconexión con países como el Reino Unido y Dinamarca.

Su pleno funcionamiento depende de la finalización de los tres parques eólicos y de su conexión a la isla energética, así como de la conexión de la isla a la red terrestre. Si bien se espera que los cimientos de la isla estén terminados al final del período del MRR, las fases posteriores quedan fuera del alcance de la medida financiada por el MRR y la finalización de los tres parques eólicos se enfrenta a retrasos significativos. La capacidad instalada que se alcanzará mediante la finalización de la propia medida del MRR será cero.

- 72** Habida cuenta de lo anterior, las medidas financiadas por el MRR incluidas en los capítulos de REPowerEU solo pueden aportar una pequeña contribución al objetivo de crear 103 GW adicionales de capacidad de producción de energías renovables.

Las medidas financiadas por el MRR de los capítulos de REPowerEU favorecen la producción de energía solar en detrimento de la eólica

- 73** El plan REPowerEU también estimaba un equilibrio específico de la capacidad adicional de producción de energías renovables entre la energía eólica (41 GW) y la solar (62 GW)³³. Sin embargo, nuestro análisis demostró que la mayoría de las medidas en materia de fuentes de energía renovables financiadas por el MRR en el marco de los capítulos de REPowerEU favorecen la energía solar. Esto se debe principalmente a que la energía solar se despliega fácilmente, para adaptarse al calendario del MRR. En comparación, los proyectos eólicos necesitan plazos de ejecución más largos y son más complejos, por lo que están claramente infrarrepresentados en los capítulos de REPowerEU del MRR, lo que da lugar a un desequilibrio entre la capacidad adicional de energía solar y eólica instalada a través el plan REPowerEU (véase un ejemplo en el [recuadro 5](#)).

Recuadro 5

La ejecución de una medida financiada por el MRR en Rumanía apoya principalmente la instalación de energía solar en detrimento de la eólica

Una medida financiada por el MRR en el capítulo de REPowerEU de Rumanía tenía por objeto crear nuevas capacidades de generación de electricidad a partir de fuentes renovables. Aunque la medida permitía instalar tanto energía solar como eólica, la inmensa mayoría de los proyectos finalizados satisfactoriamente o en curso eran de energía solar y representaban el 90 % de la capacidad instalada (en MW).

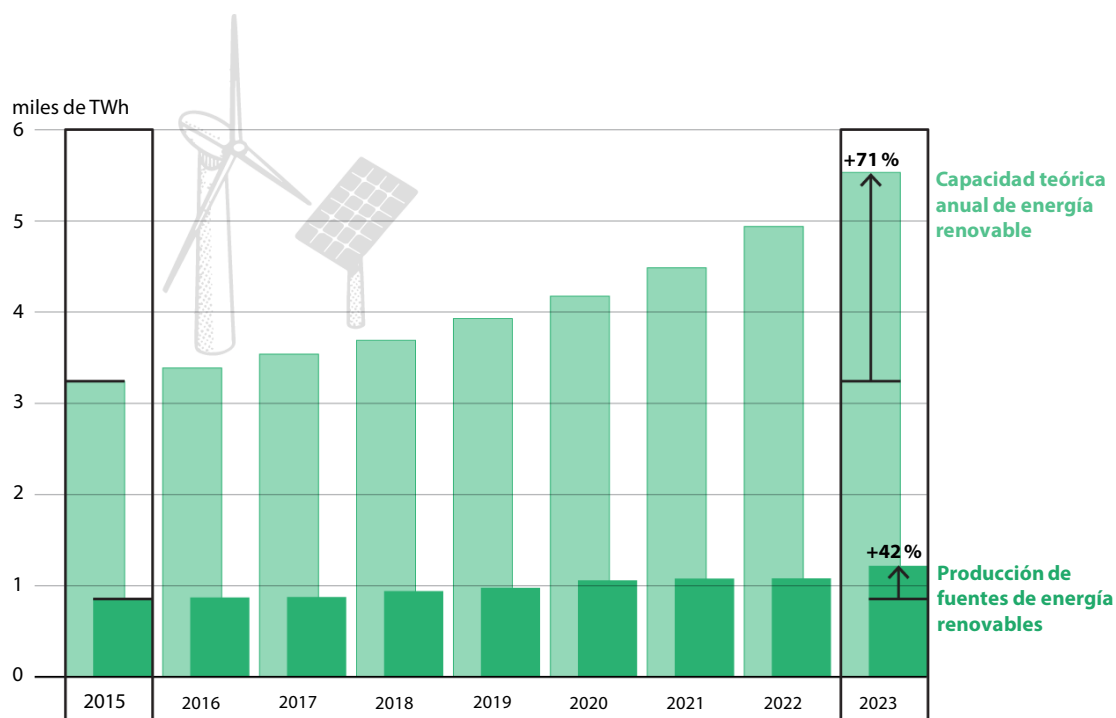
En junio de 2025 no se había completado ningún proyecto eólico y cuatro de ellos, que solo representaban el 10 % de la capacidad instalada teórica de la medida, aún seguían en curso. Estos proyectos eólicos habían sufrido retrasos significativos debido a restricciones de la cadena de suministro y a los complejos requisitos de instalación y procesos de concesión de permisos. En la actualidad, tres están clasificados como de alto riesgo de no finalización.

El proyecto eólico más ambicioso en el marco de esta medida, con una capacidad instalada prevista de 140 MW, no se incluyó entre los cuatro proyectos en curso, puesto que ya se había cancelado en el momento de nuestra auditoría.

³³ SWD(2022) 230 final.

74 Aunque la capacidad instalada de energías renovables casi se ha duplicado en los últimos diez años, la energía real producida a partir de estas fuentes no ha crecido al mismo ritmo. En general, la capacidad procedente de fuentes de energía renovables aumentó un 71 % entre 2015 y 2023, mientras que la generación de energías renovables solo aumentó un 42 % durante el mismo período (véase la *ilustración 12*).

Ilustración 12 | Comparación entre la capacidad teórica y la producción en materia de fuentes de energía renovables en la Europa de los Veintisiete (TWh)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de [IRENA RENEWABLE CAPACITY STATISTICS 2025](#) e [IRENA RENEWABLE ENERGY STATISTICS 2025](#).

75 La brecha entre el crecimiento de la capacidad y el de la producción es evidente y puede explicarse por múltiples factores, a saber:

- el funcionamiento intermitente debido a la dependencia inherente de la producción de energía solar y eólica de las condiciones meteorológicas; la generación solar también se limita a determinados momentos del día;
- limitaciones de la red y de la infraestructura debidas a limitaciones de transporte derivadas del carácter variable y descentralizado de las energías renovables;
- el factor de conversión de la capacidad en producción (factor de capacidad) de la energía solar suele ser inferior al de la energía eólica.

- 76** Este déficit muestra que el mero aumento de la capacidad de producción no basta para alcanzar el objetivo de REPowerEU de sustituir la energía generada a partir de combustibles fósiles (principalmente en centrales eléctricas de gas natural). Para eliminar la necesidad de la UE de importar volúmenes significativos de combustibles fósiles, es esencial colmar esta brecha.

Las medidas financiadas por el MRR de los capítulos de REPowerEU dieron lugar a una ejecución acelerada de algunos proyectos

- 77** En lugar de nuevas iniciativas, los capítulos de REPowerEU del MRR incluían numerosas inversiones que los Estados miembros habían previsto anteriormente, pero que tuvieron que posponer debido a la falta de recursos. Nuestro análisis de veintisiete medidas reveló que, en seis de ellas, la financiación del MRR dio lugar a una ejecución acelerada (véanse ejemplos en los [recuadros 6 y 7](#)).

Recuadro 6

Aceleración de inversiones energéticas de larga duración a través de medidas del MRR en los capítulos de REPowerEU en Bélgica

La Directiva (UE) 2019/944 establece que en 2024 debía alcanzarse un objetivo de penetración de los contadores inteligentes del 80 %. También prevé que la instalación sea gratuita para los usuarios finales y que sean los gestores de redes de distribución (GRD) quienes sufraguen los costes.

A finales de 2022, Bélgica solo había logrado una penetración del 24 %, frente a una media de la UE del 54 %.

El capítulo belga de REPowerEU incluía la medida I-717, «Optimización de la distribución de energía — Región Valona», para acelerar la implantación de los contadores inteligentes en Valonia.

La insuficiente atención prestada por los capítulos de REPowerEU del MRR a los interconectores transfronterizos supone una oportunidad perdida para aumentar la eficacia del mercado único de la electricidad y su integración

78 En un informe anterior, constatamos que un elemento necesario para garantizar un mercado único de la electricidad eficiente, así como la plena integración del mercado, es una interconectividad transfronteriza adecuada para favorecer el comercio transfronterizo³⁴. A tal fin, el marco jurídico de la Unión de la Energía exige que los Estados miembros:

- alcancen un objetivo mínimo del 15 % en 2030 para la interconexión de las redes eléctricas³⁵;
- pongan a disposición del comercio un margen mínimo de capacidad de interconexión del 70 % para 2025³⁶.

En nuestro [Informe Especial 03/2023](#) sobre la Unión de la Energía, señalamos que los avances hacia la consecución de estos objetivos eran insuficientes en varios Estados miembros.

79 El plan REPowerEU de la Comisión tenía por objeto «ejecutar muchos proyectos pendientes de larga duración, con especial atención a las conexiones transfronterizas para construir un mercado integrado de la energía»³⁷. El Reglamento sobre la electricidad define «interconector» como «una línea de transmisión que cruza o bordea una frontera entre Estados miembros y que conecta los sistemas nacionales de transmisión de los Estados miembros»³⁸. Sin embargo, el Reglamento del MRR modificado que incorpora REPowerEU, adoptado por los colegisladores, aplica una definición más amplia: exige a los Estados miembros que asignen al menos el 30 % de los costes estimados para los capítulos de REPowerEU a medidas con una dimensión o un impacto transfronterizos o plurinacionales. En la práctica, esto no se traduce necesariamente en una mayor atención a los interconectores.

³⁴ [Informe Especial 03/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo](#), apartado 43.

³⁵ Artículo 4, letra d), punto 1, del [Reglamento \(UE\) 2018/1999](#).

³⁶ Artículo 16 del [Reglamento \(UE\) 2019/943](#) sobre la electricidad (versión refundida), y artículo 4, letra d), punto 3, del [Reglamento \(UE\) 2018/1999](#).

³⁷ [COM\(2022\) 230](#), p. 14.

³⁸ Artículo 2, apartado 1, del [Reglamento \(UE\) 2019/943](#).

- 80** Como señalamos en nuestro [Análisis 01/2025](#), en la práctica, los proyectos de interconexión transfronteriza son complejos y requieren un calendario de ejecución mucho más largo que la duración del MRR. Estos proyectos suelen enmarcarse en la política de las redes transeuropeas de energía (RTE-E) y están financiados por el Mecanismo «Conectar Europa» para la energía. Dado que los capítulos de REPowerEU del MRR se aprobaron a partir de finales de 2023, la inclusión de este tipo de proyectos difícilmente parece posible.
- 81** El cuarto informe anual sobre el MRR de la Comisión señala que los capítulos de REPowerEU abordan los cuellos de botella críticos del sistema energético, como la falta de interconexiones transfronterizas, invirtiendo en nuevos interconectores eléctricos transfronterizos³⁹. Sin embargo, nuestro análisis reveló que ocho de los diez Estados miembros que recibieron subrecomendaciones específicas por país en 2023 en las que se pedía el desarrollo de interconectores transfronterizos no incluyeron este tipo de medida en sus capítulos de REPowerEU. En general, solo localizamos tres medidas financiadas por el MRR destinadas a interconectores transfronterizos. Dos de estas medidas se pusieron en marcha en Italia y una de ellas terminó retirándose (véase el [anexo IX](#)). El proyecto italiano restante representa el 2,3 % de los costes estimados del capítulo de REPowerEU del MRR del país. La otra medida la había previsto Letonia y representa el 45 % del capítulo de REPowerEU del país (véase el [recuadro 7](#)).

Recuadro 7

Inversión transfronteriza en interconectores de Letonia

El capítulo de REPowerEU del MRR de Letonia incluye la medida 7.2.i, «Seguridad y estabilidad del suministro energético, y sincronización con la red de la Unión». Contribuyó a la financiación de un sistema de almacenamiento de energía de baterías de 60 MW en Rēzekne para propiciar la desincronización de los países bálticos de la red rusa.

Letonia, Lituania, Estonia y Polonia pusieron en marcha este proyecto transfronterizo en 2009. Este proyecto plurianual de infraestructura representó una inversión total de 1 600 millones de euros, incluidos 1 230 millones de euros en subvenciones del MCE. Sin embargo, se había completado en gran medida antes de que se adoptara el plan REPowerEU en 2022. El MRR solo financia un único subcomponente incluido en el capítulo de REPowerEU de Letonia, por un valor de 60 millones de euros.

³⁹ COM(2025) 637 final, p. 73.

82 También constatamos que la amplia definición del criterio transfronterizo o plurinacional establecida en el Reglamento del MRR permitió a los Estados miembros clasificar el 76 % de sus medidas de REPowerEU del MRR como medidas que cumplen el requisito transfronterizo o plurinacional, superando con creces el objetivo del 30 % establecido en el Reglamento del MRR modificado. Sin embargo, al examinar las medidas incluidas en los capítulos de REPowerEU, constatamos que se consideraba que medidas como la instalación de un panel solar en el centro del país o la mejora de la eficiencia energética de los edificios tenían un impacto transfronterizo, ya que reducían el consumo global de energía de la UE. En nuestra opinión, si bien estas medidas contribuyen a reducir la dependencia de los combustibles fósiles, carecen de un elemento transfronterizo directo y no contribuyen a establecer la interconectividad necesaria para favorecer el comercio transfronterizo.

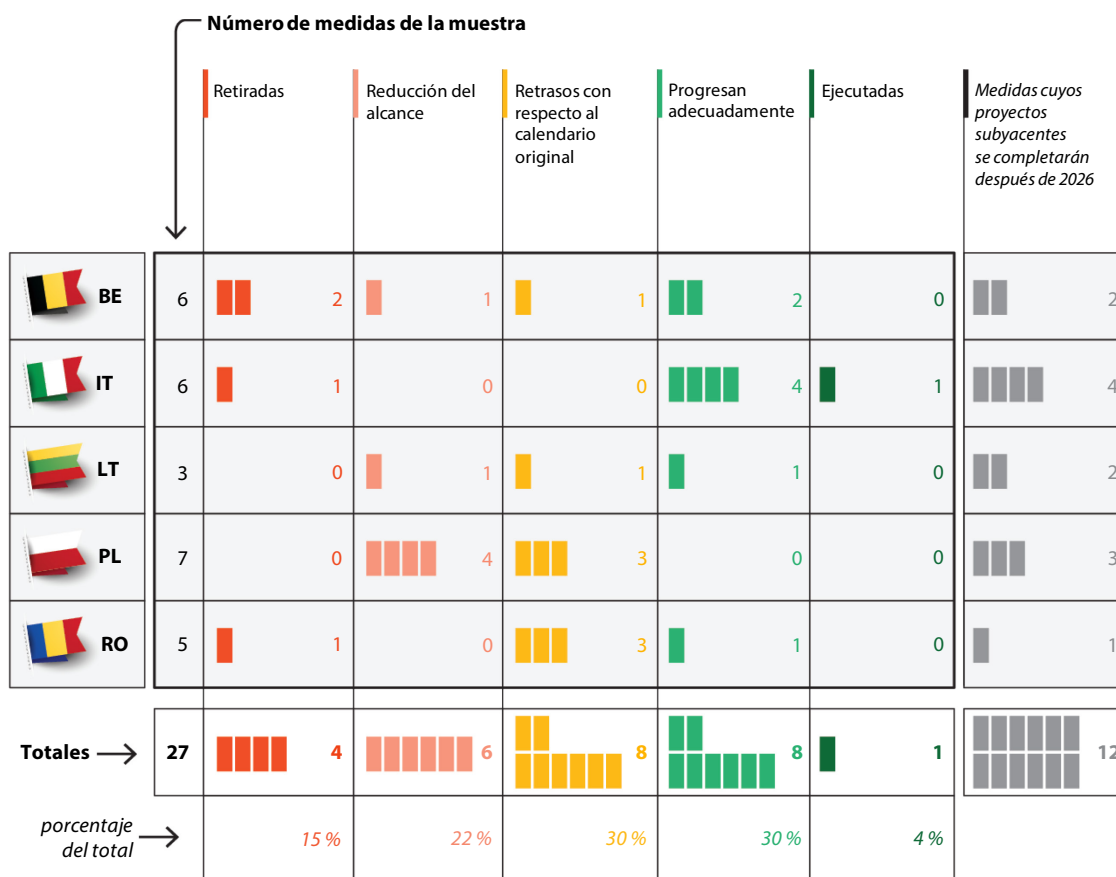
Los retrasos en las medidas financiadas por el MRR en los capítulos de REPowerEU son frecuentes y la base empírica para evaluar los logros del plan REPowerEU es débil

83 Evaluamos si la ejecución de una muestra de veintisiete medidas financiadas por el MRR en los capítulos de REPowerEU en cinco Estados miembros fue oportuna. La muestra representa el 10 % del número total de medidas de REPowerEU y el 44 % de sus costes totales estimados (65 000 millones de euros). También examinamos si los resultados de las medidas completadas financiadas por el MRR de nuestra muestra contribuían a la consecución de los objetivos del plan REPowerEU y si el marco de rendimiento del MRR puede rastrear con fiabilidad la contribución de las medidas financiadas por el MRR en los capítulos de REPowerEU a estos objetivos.

Casi dos tercios de las medidas examinadas sufrieron retrasos y muchos de sus hitos y objetivos no reflejaron la finalización de los proyectos subyacentes

84 Observamos que dieciocho de las veintisiete medidas de nuestra muestra (66 %) sufrieron retrasos. En seis casos (22 %), estos retrasos requirieron realizar ajustes en el alcance, y otras cuatro medidas (15 %) se retiraron en las revisiones finales de los PRR. Esto conlleva el riesgo de poner en peligro la absorción de fondos o de reducir el nivel de ambición del plan si los costes estimados y, por tanto, los importes asignados no se ajustan en consecuencia (véanse el [cuadro 4](#) para un desglose por Estado miembro y el [anexo IX](#) para más detalles sobre cada medida financiada por el MRR).

Cuadro 4 | Estado de ejecución de las medidas financiadas por el MRR de nuestra muestra



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

- 85** Además, en el caso de doce de las veintitrés medidas financiadas por el MRR de nuestra muestra que se mantienen en los PRR revisados (52 %), se espera que los proyectos subyacentes se completen una vez que haya finalizado el MRR. Por ejemplo, se prevé que la mayoría de las medidas en las que se basan tres instrumentos financieros en Polonia y Lituania (que representan un coste total estimado de 21 600 millones euros) se completen mucho tiempo después de concluido el período de ejecución del MRR (31 de agosto de 2026) y, en algunos casos, incluso después del plazo de 2030 del plan REPowerEU (véase el [anexo IX](#)). Limitar el seguimiento exclusivamente a la medida de REPowerEU financiada por el MRR ofrece una imagen incompleta del alcance del proyecto y de los logros reales.

- 86** También constatamos que los informes de situación semestrales de octubre de 2024 y abril de 2025 sobre las medidas del MRR⁴⁰ no señalaban claramente los retrasos y no siempre notificaban adecuadamente el efecto dominó del retraso de los hitos y objetivos intermedios. En otros casos, detectamos que las autoridades de los Estados miembros eran conscientes de la alta probabilidad de que se produjesen retrasos, pero no mencionaron este hecho en sus informes de situación semestrales a la Comisión.

Los avances en la aplicación de un tercio de las subrecomendaciones específicas por país pertinentes para REPowerEU fueron limitados

- 87** Tal como se prevé en el [Semestre Europeo](#)⁴¹, la evaluación de la Comisión de la aplicación de las REP tiene en cuenta las políticas económicas, presupuestarias y sociales y, por tanto, va más allá de las medidas del MRR.
- 88** Por lo tanto, además del análisis del diseño de las medidas expuesto en los apartados [47](#) a [55](#), respecto de las subrecomendaciones relacionadas con REPowerEU, analizamos los avances en el estado de aplicación entre 2023 y 2025, sobre la base de la evaluación de la Comisión.
- 89** En general, nuestro análisis muestra avances limitados en la aplicación de las subrecomendaciones relacionadas con REPowerEU en los dos últimos años. Según la evaluación de la Comisión, el 14 % de las subrecomendaciones habían logrado avances sustanciales o se habían aplicado plenamente en 2025. Alrededor del 55 % de las subrecomendaciones habían logrado algunos avances en la aplicación, mientras que el 31 % restante solo había realizado avances limitados [véase el enlace (3) a la evaluación realizada por el Tribunal del grado de aplicación de cada subrecomendación relacionada con REPowerEU para 2023 en el [anexo IV](#)].
- 90** También observamos las dos cuestiones siguientes.

⁴⁰ Artículo 27 del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#).

⁴¹ Considerandos 10 y 12 y artículo 16 del [Reglamento \(UE\) 2024/1263](#).

- La falta de avances en la simplificación de los procedimientos de concesión de permisos se debe principalmente a retrasos y a una aplicación parcial. Cuatro Estados miembros⁴² se enfrentan a largos retrasos en la aplicación y cinco⁴³ solo proporcionan una cobertura parcial, lo que contribuye solo marginalmente a los avances en la aplicación de las REP correspondientes. De los dos Estados miembros que no utilizaron su capítulo de REPowerEU para incluir reformas destinadas a simplificar los procedimientos de concesión de permisos, uno está racionalizando los procedimientos administrativos dentro del MRR, pero al margen del capítulo de REPowerEU, mientras que el otro ha incluido esta reforma en su PNIEC, pero no en su PRR. Por el momento, los avances son limitados en ambos casos.
- Solo dos Estados miembros (Letonia e Italia) habían incluido medidas financiadas por el MRR relativas a las interconexiones transfronterizas en su capítulo de REPowerEU (véase asimismo el apartado 81). Según las evaluaciones, solo Letonia había realizado avances sustanciales en la aplicación de esta REP. Cuatro de los ocho Estados miembros restantes que recibieron una REP sobre interconexión eléctrica transfronteriza (Chipre, Grecia, Portugal y España) no aportaron pruebas suficientes de que los proyectos necesarios se estuvieran ejecutando independientemente de los capítulos de REPowerEU. Sus avances en la aplicación de las subrecomendaciones siguen siendo limitados.

⁴² Chequia, Polonia, Portugal y Eslovaquia.

⁴³ Alemania, Austria, Hungría, Malta y Países Bajos.

La base empírica de la Comisión para evaluar los logros del plan REPowerEU es débil.

- 91** El Reglamento por el que se modifica el Reglamento en lo relativo a los capítulos de REPowerEU no alteró los indicadores comunes del MRR. Solo uno de los catorce indicadores comunes existentes se aplica a los ámbitos incluidos en el ámbito de nuestra auditoría, a saber, el registro de la capacidad adicional de energías renovables (IC 2, «*Capacidad operativa adicional instalada para energía renovable*»). Sin embargo, no existe ningún requisito de informar por separado sobre la parte correspondiente al objetivo inicial y la correspondiente al objetivo adicional vinculado a la introducción del plan REPowerEU. Otros aspectos clave, en particular los objetivos en materia de reducción de la dependencia de los combustibles fósiles rusos y la mejora de la capacidad de interconexión transfronteriza, no están cubiertos por ningún indicador común del MRR. Al mismo tiempo, los hitos y objetivos de las medidas financiadas por el MRR de los capítulos de REPowerEU no siempre permiten evaluar los resultados o impactos cuantitativos (véanse los apartados [68](#) y [69](#)), como ya indicamos en nuestro [Informe Especial 26/2023](#). Al margen del MRR, los Estados miembros no están obligados a recoger datos sobre los resultados y el impacto logrados a través de las acciones promovidas en el marco del plan REPowerEU ni a notificarlos a la Comisión.
- 92** Esta situación subóptima persistirá durante el período posterior a 2027, como muestra nuestro análisis de los veinticinco indicadores de rendimiento pertinentes a efectos de REPowerEU presentados por la Comisión en su propuesta legislativa sobre el marco de rendimiento para el próximo MFP (véase el [anexo VIII](#)).

- 93** Por lo tanto, en general, consideramos que la base empírica de la Comisión para evaluar los logros del plan REPowerEU es débil y que sigue sin estar claro cómo tiene previsto la Comisión evaluar qué reducciones de las importaciones de combustibles fósiles rusos y qué avances en otros objetivos específicos de REPowerEU (por ejemplo, la capacidad en el ámbito de las fuentes de energía renovables o los interconectores) pueden atribuirse a las medidas adoptadas por los Estados miembros en el marco del plan REPowerEU o a otras acciones o medidas anteriores al plan REPowerEU o sin vínculo con este.

El presente informe fue aprobado por la Sala IV, presidida por Petri Sarvamaa, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 24 de junio de 2026.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Sobre la auditoría

01 El plan REPowerEU implica una amplia gama de inversiones y reformas con el objetivo general de:

- diversificar las fuentes de energía (principalmente para reducir las importaciones de combustibles fósiles procedentes de Rusia);
- acelerar la transición hacia una energía limpia (aumentando la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables);
- ahorrar energía;
- responder a las necesidades europeas en materia de interconexión e infraestructuras;
- impulsar la preparación (reforzando de forma preventiva la capacidad de la UE para resistir graves perturbaciones en el suministro de gas natural).

Alcance y enfoque de la auditoría

02 Centramos nuestro trabajo de auditoría en los componentes y las medidas del plan REPowerEU relacionados con tres objetivos específicos:

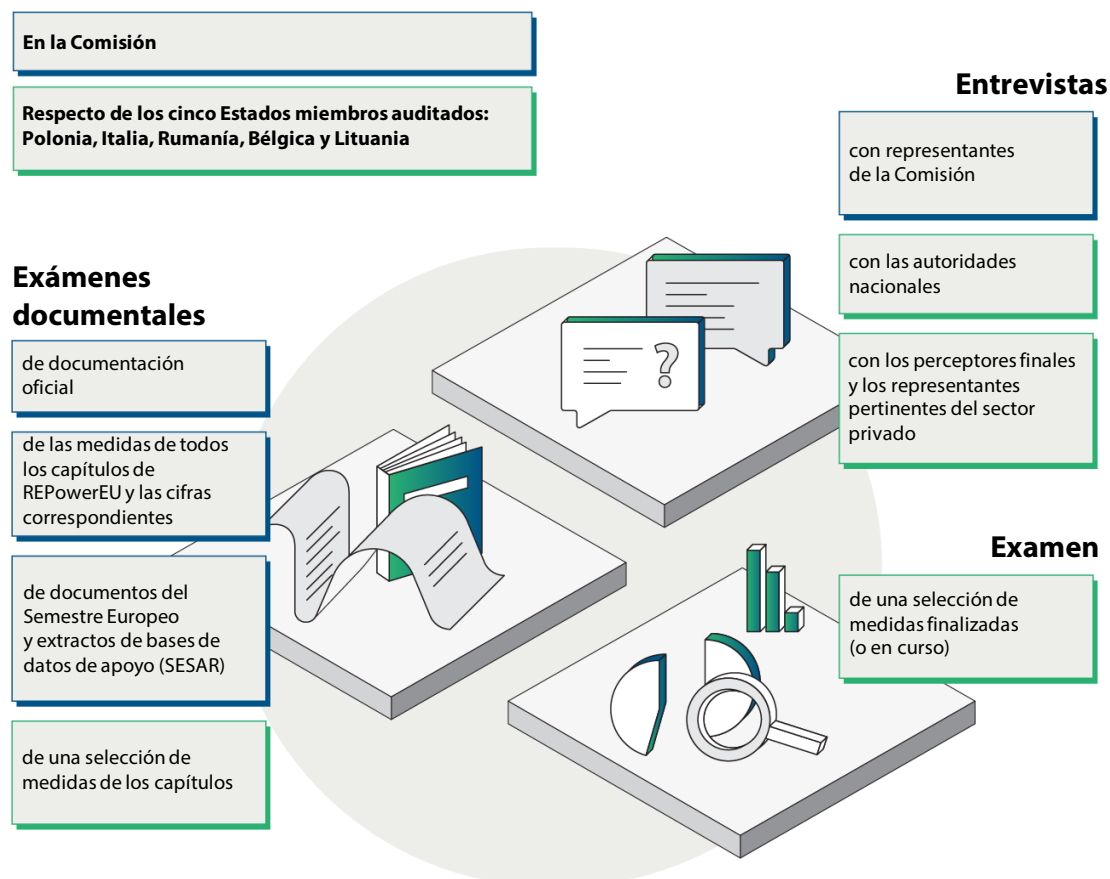
- la diversificación del suministro para abandonar el petróleo y el gas rusos;
- la aceleración de la transición hacia una energía limpia aumentando la capacidad de producción de energías renovables;
- el refuerzo de la interconectividad energética transfronteriza.

03 Nuestra pregunta de auditoría principal era: «¿Se aplica eficazmente el plan REPowerEU para diversificar el suministro a fin de abandonar los combustibles fósiles rusos y acelerar la transición limpia?»

En particular, examinamos:

- si la aplicación del plan se adecúa al marco de gobernanza de la UE para la Unión de la Energía y la Acción por el Clima;
- cómo se han financiado las acciones para ejecutar el plan y si las medidas de REPowerEU de los capítulos del MRR abordan las subrecomendaciones específicas por país pertinentes de 2022 y 2023;
- el grado en que las acciones para ejecutar el plan han contribuido a los objetivos de REPowerEU.

Ilustración 1 | ¿Cómo enfocamos la auditoría?



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

04 Nuestro trabajo de auditoría comprendió los siguientes elementos principales:

- 1) Respecto de los veintisiete Estados miembros, verificamos si la versión final de sus PNIEC guardaba una buena correlación con el plan REPowerEU y los capítulos de REPowerEU del MRR, cómo habían evolucionado sus contribuciones a los objetivos en materia de fuentes de energía renovables de la versión inicial de los PNIEC a la versión final, y en qué medida las medidas incluidas en los capítulos de REPowerEU del MRR abordaban las REP de 2022 y 2023 para alcanzar los objetivos de REPowerEU.
 - 2) También examinamos los PNIEC revisados de 2024 de once Estados miembros (Alemania, Bélgica, Croacia, Eslovaquia, España, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania y Rumanía) para localizar cualquier medida nueva o mejorada en los ámbitos cubiertos por nuestra auditoría. El coste total estimado de las medidas incluidas en los capítulos de REPowerEU de estos once Estados miembros asciende a 34 900 millones de euros, un importe que corresponde al 54 % de la financiación total del MRR asignada a los capítulos de REPowerEU de los veintisiete Estados miembros.
 - 3) Por último, realizamos visitas a cinco Estados miembros: Bélgica, Italia, Lituania, Polonia y Rumanía, que en conjunto representan alrededor del 60 % del coste total estimado de las inversiones y reformas de los capítulos de REPowerEU del MRR. Respecto de estos países, tomamos una muestra de veintisiete inversiones y reformas para comprobar si progresaban adecuadamente y su rendimiento era el previsto, utilizando los hitos y objetivos descritos en los capítulos de REPowerEU y otros documentos. Cuando fue necesario, también realizamos entrevistas con representantes de los organismos públicos o las entidades del sector privado responsables de la ejecución de estas medidas.
- 05** Iniciamos nuestro trabajo de auditoría sobre el terreno en octubre de 2024 y finalizamos en diciembre de 2025. Evaluamos la aplicación del plan REPowerEU entre mayo de 2022 y diciembre de 2025.
- 06** La presente auditoría no abarca las acciones emprendidas para mejorar la eficiencia energética y ahorrar energía, que son objeto de otra auditoría en curso del Tribunal.
- 07** Nuestra [metodología de auditoría](#) se ajusta a las normas internacionales de auditoría publicadas por la [Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores \(INTOSAI\)](#).

Anexo II – Costes estimados de los capítulos de REPowerEU del MRR aprobados (Europa de los Veintisiete, en euros, octubre de 2025)

Estado miembro	Subvenciones	Préstamos	Total asignado	Porcentaje del TOTAL
Austria	210 304 520		210 304 520	0,3 %
Bélgica	515 623 658	195 000 000	710 623 658	1,1 %
Bulgaria	498 208 098		498 208 098	0,8 %
Croacia	276 228 416	2 649 421 679	2 925 650 095	4,5 %
Chipre	104 580 000		104 580 000	0,2 %
Chequia	735 462 052		735 462 052	1,1 %
Dinamarca	302 533 137		302 533 137	0,5 %
Estonia	90 040 000		90 040 000	0,1 %
Finlandia	127 090 000		127 090 000	0,2 %
Francia	2 826 330 141		2 826 330 141	4,3 %
Alemania	2 444 838 528		2 444 838 528	3,7 %
Grecia	901 942 312		901 942 312	1,4 %
Hungría	705 417 490	3 897 455 211	4 602 872 701	7,1 %
Irlanda	240 000 000		240 000 000	0,4 %
Italia	2 756 950 000	8 421 000 000	11 177 950 000	17,1 %
Letonia	134 743 378		134 743 378	0,2 %
Lituania	214 415 242	549 130 737	763 545 979	1,2 %
Luxemburgo	177 328 000		177 328 000	0,3 %
Malta	69 900 000		69 900 000	0,1 %
Países bajos	792 861 550		792 861 550	1,2 %
Polonia	2 755 862 361	21 949 648 026	24 705 510 387	37,8 %
Portugal	950 643 356		950 643 356	1,5 %

Rumanía	1 440 391 220	577 082 830	2 017 474 050	3,1 %
Eslovaquia	441 323 351		441 323 351	0,7 %
Eslovenia	122 170 000		122 170 000	0,2 %
España	5 216 693 413	1 700 000 000	6 916 693 413	10,6 %
Suecia	282 469 136		282 469 136	0,4 %
TOTAL	25 334 349 359	39 938 738 483	65 273 087 842	100,0 %

Nota: Las medidas de REPowerEU en los Estados miembros de nuestra muestra de auditoría (destacadas en verde) tienen unos costes totales estimados de 39 000 millones de euros y representan en torno al 60 % de la asignación del MRR para los capítulos de REPowerEU.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los expedientes de FENIX (octubre de 2025).

Anexo III – Principales iniciativas y actos legislativos para lograr la Unión de la Energía y luchar contra el cambio climático

Año	Legislación/iniciativa	Características/objetivos clave
2009	Conjunto de medidas relativas al cambio climático y la energía	Objetivos para 2020; revisión de la Directiva RCDE; Decisión de reparto del esfuerzo
2013	Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la UE	Primera estrategia de adaptación al cambio climático a escala de la UE
2018	Reglamento (UE) 2018/1999 sobre la gobernanza	Marco para los PNIEC; obligaciones de seguimiento y notificación
2019	Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo	Visión para una UE climáticamente neutra en 2050
	Paquete de medidas «Energía limpia para todos los europeos»	Ocho actos legislativos; requisitos de los PNIEC; medidas de descarbonización
2021	Legislación Europea sobre el Clima [Reglamento (UE) 2021/1119]	Neutralidad para 2050 jurídicamente vinculante; reducción de los GEI en un 55 % para 2030
	Paquete de medidas «Objetivo 55»	Propuestas legislativas para lograr los objetivos de 2030; revisiones de las Directivas sobre energías renovables y eficiencia energética
	Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la UE actualizada	Medidas de adaptación reforzadas
2022	Plan REPowerEU	Reducir la dependencia de los combustibles fósiles rusos; objetivos más ambiciosos en materia de energías renovables y eficiencia
2023	Directiva (UE) 2023/2413.	Modificación de la Directiva (UE) 2018/2001 mediante el aumento del objetivo en materia de energías renovables al 42,5 % para 2030 (+2,5 puntos porcentuales de complemento indicativo)
	Recomendaciones de la Comisión sobre los PNIEC	Orientaciones para los planes nacionales actualizados en el marco de la Legislación Europea sobre el Clima
2024	Proceso para alcanzar el objetivo climático para 2040	Evaluación de impacto y consulta sobre el objetivo de reducción del 90 % de las emisiones de GEI
2025	Propuesta de modificación de la Legislación Europea sobre el Clima	Propuesta formal para el objetivo de 2040 (reducción del 90 % de las emisiones de GEI) presentada al Parlamento y al Consejo

Anexo IV – Enlaces a información técnica adicional

Los siguientes documentos adicionales están disponibles en la plataforma de datos abiertos del Tribunal.

- 1) [Comparación del Tribunal de las medidas de ejecución de los PNIEC \(2024 respecto de 2019\).](#)
- 2) [Comparación del Tribunal de los objetivos y las metas de los PNIEC \(2024 respecto de 2019\).](#)
- 3) [Evaluación del Tribunal de la medida en que se ha abordado cada subrecomendación específica por país relacionada con REPowerEU de 2023.](#)

Anexo V – Inversiones de los PNIEC notificadas en los informes de situación bienales de 2025 de los Estados miembros, y capítulos de REPowerEU del MRR

Estado miembro	Estado	Datos en el anexo XIII	Inversiones privadas hasta 2023 (euros)	Inversiones públicas hasta 2023 (euros)	Inversiones previstas a partir de 2024: privadas, públicas y de la UE (euros)	Capítulo de REPowerEU (euros)
Alemania	Publicado	Sí	116 891 539 341	80 798 584 034	360 034 091 441	2 444 838 075
Países bajos	Publicado	Sí	9 050 166 674	10 295 469 355	18 241 327 542	735 000 000
Eslovaquia	Publicado	Sí	2 329 062 915	1 048 321 360	57 717 188 851	401 050 000
Francia	Publicado	Sí	1 192 082 000	17 802 600 000	1 230 000 000	2 826 330 141
Lituania	Publicado	Sí	840 881 176	1 607 578 509	8 931 625 487	747 560 379
Eslovenia	Publicado	Sí	779 612 903	566 554 700	-	122 170 000
Polonia	Publicado	Sí	514 990 754	4 452 892 380	32 433 823 836	24 477 415 877

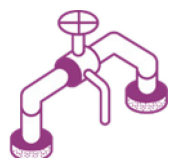
Estado miembro	Estado	Datos en el anexo XIII	Inversiones privadas hasta 2023 (euros)	Inversiones públicas hasta 2023 (euros)	Inversiones previstas a partir de 2024: privadas, públicas y de la UE (euros)	Capítulo de REPowerEU (euros)
Chipre	Publicado	Sí	175 265 199	126 335 164	5 866 745 663	140 580 000
Hungría	Publicado	Sí	132 599 414	3 392 309 731	9 260 872 010	4 602 872 701
Subtotal			131 906 200 376	120 090 645 233	493 715 674 830	36 497 817 173
Estonia	Publicado	Sí	71 991 044	463 454 802	3 887 466 415	90 040 000
Portugal	Publicado	Sí	46 686 506	3 653 256 467	4 499 915 427	855 400 000
Malta	Publicado	Sí	1 665 562	377 924 690	1 291 887 214	69 900 000
Finlandia	Publicado	Sí	-	8 952 000 000	-	127 090 000
Bulgaria	Publicado	Sí	-	5 072 367 012	2 782 551 994	498 208 098

Estado miembro	Estado	Datos en el anexo XIII	Inversiones privadas hasta 2023 (euros)	Inversiones públicas hasta 2023 (euros)	Inversiones previstas a partir de 2024: privadas, públicas y de la UE (euros)	Capítulo de REPowerEU (euros)
Suecia	Publicado	Sí	-	2 182 770 078	7 653 870 422	282 469 136
Letonia	Publicado	Sí	-	39 162 284	28 609 943	134 743 378
Luxemburgo	Publicado	Sí	-	-	-	177 328 000
Austria	Publicado	NO	n/d	n/d	n/d	210 304 520
Chequia	Publicado	NO	n/d	n/d	n/d	735 462 052
Irlanda	Publicado	NO	n/d	n/d	n/d	240 000 000
Italia	Publicado	NO	n/d	n/d	n/d	11 177 950 000
Croacia	No se ha publicado					2 925 650 095

Estado miembro	Estado	Datos en el anexo XIII	Inversiones privadas hasta 2023 (euros)	Inversiones públicas hasta 2023 (euros)	Inversiones previstas a partir de 2024: privadas, públicas y de la UE (euros)	Capítulo de REPowerEU (euros)
Dinamarca	No se ha publicado					163 585 906
Grecia	No se ha publicado					794 821 929
Rumanía	No se ha publicado					2 017 474 050
España	No se ha publicado					6 916 693 413
Bélgica	Pendiente					705 603 658
Subtotal			120 343 111	20 740 935 333	20 144 301 415	28 122 724 235
TOTAL			132 026 543 487	140 831 580 565	513 859 976 246	64 620 541 408

Anexo VI – Importaciones de petróleo y gas procedentes de Rusia (Europa de los Veintisiete, 2021-2024)

Gas natural – gas de gasoducto + GNL

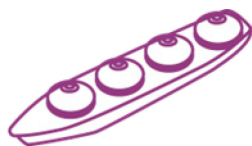


(millones de metros cúbicos)

	2021	2022	2023	2024
Europa de los Veintisiete	153 225,5	83 823,9	33 402,8	37 843,3
Bélgica	2 404,9	2 820,8	4 018,8	3 444,7
Bulgaria	2 626,5	1 205,3	0,0	0,0
Chequia	8 718,9	6 837,9	551,5	1 791,0
Dinamarca	0,0	0,0	0,0	0,0
Alemania	55 443,3	25 941,1	0,0	0,0
Estonia	58,1	0,0	0,0	0,0
Irlanda	0,0	0,0	0,0	0,0
Grecia	2 604,0	1 000,7	2 111,1	3 339,8
España	3 219,5	4 982,8	6 465,5	6 436,2
Francia	10 755,6	8 149,5	6 009,9	7 406,4
Croacia	0,0	0,0	0,0	0,0
Italia	29 170,7	13 987,6	2 931,0	5 696,2
Chipre	0,0	0,0	0,0	0,0
Letonia	1 187,0	189,8	0,0	0,0
Lituania	887,2	279,0	0,0	0,0
Luxemburgo	141,6	0,0	1,9	0,0
Hungría	7 105,0	7 671,0	6 413,0	4 064,0
Malta	0,0	0,0	0,0	0,0
Países bajos	9 176,7	3 910,0	1 357,9	2 127,1
Austria	0,0	0,0	0,0	0,0
Polonia	10 468,2	2 986,3	0,0	0,0
Portugal	780,1	298,7	366,6	246,1
Rumanía	2 765,9	365,5	0,0	0,0
Eslovenia	128,8	71,8	0,0	0,0
Eslovaquia	3 536,0	2 388,0	2 877,0	3 089,0
Finlandia	1 927,0	673,0	181,0	141,0
Suecia	120,2	64,9	117,6	62,0

Fuente: Eurostat.

Gas natural — GNL



(millones de metros cúbicos)

	2021	2022	2023	2024
Europa de los Veintisiete	12 019,8	17 094,8	19 178,0	20 048,9
Bélgica	1 340,3	2 733,0	4 006,1	3 444,7
Bulgaria	0,0	0,0	0,0	0,0
Chequia	0,0	0,0	0,0	0,0
Dinamarca	0,0	0,0	0,0	0,0
Alemania	0,0	0,0	0,0	0,0
Estonia	28,8	0,0	0,0	0,0
Irlanda	0,0	0,0	0,0	0,0
Grecia	0,0	184,2	777,4	264,7
España	3 219,5	4 982,8	6 465,5	6 436,2
Francia	3 462,3	5 588,3	6 005,4	7 398,8
Croacia	0,0	0,0	0,0	0,0
Italia	0,0	193,0	89,0	89,5
Chipre	0,0	0,0	0,0	0,0
Letonia	5,9	0,0	0,0	0,0
Lituania	0,0	0,0	0,0	0,0
Luxemburgo	0,0	0,0	0,0	0,0
Hungría	0,0	0,0	0,0	0,0
Malta	0,0	0,0	0,0	0,0
Países bajos	2 824,4	2 764,1	1 169,4	1 965,9
Austria	0,0	0,0	0,0	0,0
Polonia	75,4	51,7	0,0	0,0
Portugal	780,1	298,7	366,6	246,1
Rumanía	0,0	0,0	0,0	0,0
Eslovenia	0,0	0,0	0,0	0,0
Eslovaquia	0,0	0,0	0,0	0,0
Finlandia	163,0	234,0	181,0	141,0
Suecia	120,2	64,9	117,6	62,0

Fuente: Eurostat.

Petróleo



(miles de toneladas)

	2021	2022	2023	2024
Europa de los Veintisiete	112 447,9	88 429,8	14 367,9	11 705,0
Bélgica	8 382,4	6 123,7	0,0	0,0
Bulgaria	0,0	0,0	0,0	0,0
Chequia	3 418,0	4 161,0	4 307,0	2 715,0
Dinamarca	847,8	72,8	0,0	0,0
Alemania	27 741,0	22 392,0	205,0	:
Estonia	0,0	0,0	0,0	0,0
Irlanda	0,0	0,0	0,0	0,0
Grecia	3 063,1	606,5	0,0	0,0
España	2 569,2	698,5	0,0	0,0
Francia	2 995,0	2 130,0	0,0	0,0
Croacia	0,0	0,0	0,0	0,0
Italia	5 757,9	12 075,5	0,0	0,0
Chipre	0,0	0,0	0,0	0,0
Letonia	0,0	0,0	0,0	0,0
Lituania	6 398,8	1 416,0	0,0	0,0
Luxemburgo	0,0	0,0	0,0	0,0
Hungría	3 497,0	5 136,0	4 807,0	4 988,0
Malta	0,0	0,0	0,0	0,0
Países bajos	16 930,4	12 599,3	0,0	0,0
Austria	530,3	69,6	0,0	0,0
Polonia	14 982,8	11 316,6	499,9	0,0
Portugal	0,0	0,0	0,0	0,0
Rumanía	1 811,3	2 299,8	0,0	0,0
Eslovenia	0,0	0,0	0,0	0,0
Eslovaquia	5 467,0	5 249,0	4 549,0	4 002,0
Finlandia	6 491,0	1 603,0	0,0	0,0
Suecia	1 564,9	480,6	0,0	0,0

Fuente: Eurostat.

Anexo VII – Instrumentos financieros como medidas del MRR en los capítulos de REPowerEU

	Referencia de la medida	Nombre de la medida	Importe (millones de euros)
 ES	ES-C[C31]-I[I2]	Régimen de apoyo a la producción y el uso de hidrógeno renovable	1 600,0
	ES-C[C31]-I[I3]	Régimen de subvenciones para apoyar la cadena de valor de las fuentes de energía renovables y su almacenamiento	1 000,0
	ES-C[C31]-I[I6]	Régimen de subvenciones para proyectos de descarbonización (subvenciones)	430,0
	ES-C[C31]-I[I8]	Plan de apoyo a proyectos de descarbonización (préstamos)	1 050,0
 HU	HU-C[C10]-I[I12]	Creación de un instrumento financiero para mejorar la eficiencia energética de las empresas	461,0
	HU-C[C10]-I[I13]	Creación de un instrumento financiero para mejorar la eficiencia energética de los edificios residenciales y luchar contra la pobreza energética	589,3
	HU-C[C10]-I[I14]	Creación de un instrumento financiero para aumentar el despliegue de estaciones de recarga para vehículos eléctricos	79,2
	HU-C[C10]-I[I15]	Creación de un instrumento financiero para fomentar la compra de vehículos eléctricos de batería por parte de los proveedores de flotas	52,6
	HU-C[C10]-I[I16]	Creación de un instrumento financiero para fomentar la exploración y explotación de energía geotérmica	351,3
 IT	IT-C[M7]-I[I12]	Instrumento financiero para alcanzar el liderazgo internacional en los sectores industrial y de I+D en materia de autobuses sin emisiones	100,0
	IT-C[M7]-I[I16]	Apoyo a las pymes para la autoproducción de energía a partir de fuentes renovables	320,0
	IT-C[M7]-I[I17]	Instrumento financiero para la renovación energética de viviendas públicas y sociales, y hogares de renta baja y vulnerables	1 381,0
 LT	LT-C[C8]-I[H-3-1-.H-3-1-]	Apoyo a las centrales de energía renovable (solar y eólica terrestre)	549,1
 PL	PL-C[G]-I[3.1.4]	Apoyo al sistema nacional de energía (Fondo de Apoyo Energético)	16 270,3
	PL-C[G]-I[3.1.5]	Construcción de parques eólicos marinos (Fondo de Energía Eólica Marina)	4 785,0
Total: 29 018,8 millones de euros			

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los expedientes de FENIX (enero de 2025).

Anexo VIII – Indicadores de rendimiento de REPowerEU incluidos en la propuesta de Reglamento sobre el marco de rendimiento posterior a 2027 y pertinentes para el alcance de nuestra auditoría

Ámbito de actuación (nivel 1)	Ámbito de actuación (nivel 2)	#	Ámbito de intervención	Indicador de realización	Indicador de resultado
Energía	Generación eléctrica	172	Generación eléctrica con tecnologías de energía solar térmica de concentración	Potencia instalada de generación eléctrica nueva o adicional (MW);	Emisiones anuales de gases de efecto invernadero evitadas en tCO ₂ e; Reducción de sustancias contaminantes (PM _{2,5} y NO _x) en toneladas; Número de personas en terceros países con acceso a la electricidad (nuevos accesos / accesos mejorados);
Energía	Generación eléctrica	173	Generación eléctrica con tecnologías de energía solar fotovoltaica	Potencia instalada de generación eléctrica nueva o adicional (MW);	
Energía	Generación eléctrica	174	Generación eléctrica a partir de energía eólica terrestre	Potencia instalada de generación eléctrica nueva o adicional (MW);	
Energía	Generación eléctrica	175	Generación eléctrica a partir de energía eólica marina	Potencia instalada de generación eléctrica nueva o adicional (MW);	
Energía	Generación eléctrica	176	Generación eléctrica a partir de energía geotérmica	Potencia instalada de generación geotérmica nueva o adicional (MW);	
Energía	Generación eléctrica	177	Generación eléctrica a partir de energía hidráulica	Potencia instalada de generación hidráulica nueva o adicional (MW);	
Energía	Generación eléctrica	178	Generación eléctrica a partir de energía marina	Potencia instalada de generación nueva o adicional (MW) por tipo (undimotriz, mareomotriz);	
Energía	Generación eléctrica	182	Generación eléctrica a partir de hidrógeno renovable	Potencia instalada de generación nueva o adicional (MW) a partir de hidrógeno renovable;	
Energía	Generación eléctrica	184	Energías renovables para redes aisladas y sistemas autónomos	Potencia instalada de generación eléctrica nueva o adicional (MW);	
Energía	Generación eléctrica	185	Generación eléctrica con otras tecnologías innovadoras, según la definición dada en la Directiva 2018/2001, y/o fuentes de energía renovable	Potencia instalada de generación eléctrica nueva o adicional (MW);	

Ámbito de actuación (nivel 1)	Ámbito de actuación (nivel 2)	#	Ámbito de intervención	Indicador de realización	Indicador de resultado
Energía	Generación eléctrica	186	Proyectos transfronterizos en el ámbito de las energías renovables en consonancia con el Reglamento del Mecanismo Conectar Europa	— Potencia renovable instalada nueva o adicional (MW) para generación eléctrica, calor y frío o producción o transporte de hidrógeno renovable; — Capacidad nueva o adicional de almacenamiento instalada (MWh);	Emisiones anuales de gases de efecto invernadero evitadas en tCO ₂ e; Reducción de sustancias contaminantes (en toneladas);
Energía	Resiliencia en la generación energética	187	Medidas de resiliencia ante el cambio climático de las fuentes de energía y la generación eléctrica	Potencia de generación eléctrica con un aumento de resiliencia;	Valor de los bienes y/o la población objeto de medidas de resiliencia ante el cambio climático;
Energía	Red y almacenamiento	238	Distribución eléctrica	— Tendido nuevo o adicional instalado, en km; — Número de equipos instalados; — Potencia nueva o instalada (GW);	Diversificación de abastecimiento; Incremento en la integración de energías renovables;
Energía	Red y almacenamiento	239	Infraestructuras energéticas de interés transfronterizo en consonancia con el Reglamento RTE-E	— Tendido nuevo o adicional instalado, en km; — Número de equipos instalados; — Potencia nueva o instalada (GW);	
Energía	Red y almacenamiento	240	Instalación de sistemas y equipos energéticos inteligentes a nivel de la red	— Número de contadores inteligentes instalados; — Número de sistemas de gestión digital de los sistemas energéticos inteligentes;	Número de usuarios adicionales conectados a los sistemas energéticos inteligentes;
Energía	Red y almacenamiento	241	Almacenamiento de energía eléctrica	— Capacidad de almacenamiento (MWh); — Capacidad de flexibilidad añadida (GW); — Potencia instalada (GW);	Diversificación de abastecimiento; Incremento en la integración de energías renovables;
Energía	Red y almacenamiento	242	Almacenamiento de energía térmica	— Capacidad de almacenamiento (MWh); — Capacidad de flexibilidad añadida (GW); — Potencia instalada (GW);	
Energía	Red y almacenamiento	243	Transporte de energía eléctrica	— Tendido nuevo o adicional instalado, en km; — Número de equipos instalados; — Potencia nueva o instalada (GW);	

Ámbito de actuación (nivel 1)	Ámbito de actuación (nivel 2)	#	Ámbito de intervención	Indicador de realización	Indicador de resultado
Energía	Red y almacenamiento	244	Transporte de energía eléctrica destinado principalmente a las energías renovables		
Energía	Red y almacenamiento	245	Medidas de resiliencia ante el cambio climático de las redes eléctricas y el almacenamiento de energía eléctrica		Valor de los bienes y/o la población objeto de medidas de resiliencia ante el cambio climático;
Energía	Financiación de la energía	251	Otras inversiones del sector energético ligadas a la transición ecológica	Número de proyectos, por tipo de actividad;	
Energía	Reformas	253	Política y marco regulador Energía	— Número de normas aprobadas o que han entrado en vigor; — Número de políticas elaboradas o evaluaciones de políticas completadas; — Número de consultas de partes interesadas finalizadas; — Número de guías o normas de desarrollo o ejecución en vigor; — Número de estrategias o marcos adoptados; — Número de servicios o procesos públicos desarrollados; — Número de actos TAIEIX convocados en apoyo de las Administraciones públicas de países no pertenecientes a la UE; — Número de proyectos de hermanamiento convocados en apoyo de las Administraciones públicas de países no pertenecientes a la UE; — Número de políticas públicas de interés elaboradas/modificadas y/o en curso de implantación en terceros países.	
Energía	Reformas	254	Energía renovable		
Energía	Reformas	255	Infraestructuras y redes energéticas		
Energía	Reformas	256	Reformas encaminadas a la flexibilidad / al almacenamiento de las energías de origen no fósil		

Anexo IX – Medidas financiadas por el MRR de los capítulos de REPowerEU examinados durante la auditoría en cinco Estados miembros

Estado miembro	Referencia de la medida	Reforma o inversión	Medida	Importe inicial (euros)	Importe revisado (T4 2025, euros)	Retrasos	Las inversiones previstas se completarán después de 2026	Objetivos claros y cuantificables en términos de ahorro de energía, capacidad de producción o ampliaciones de la red	Observaciones
Bélgica	BE-C[C73]-R[R-704]	Reforma	Acelerar la transición energética	0	0	SÍ	N/A	NO	Retrasos
Bélgica	BE-C[C73]-R[R-703]	Reforma	Obligación fotovoltaica para los grandes consumidores	0	0	NO	SÍ	NO	Reforma que exige que los edificios privados instalen paneles fotovoltaicos: NO se dispone de una lista de propietarios de edificios sujetos a la obligación fotovoltaica
Bélgica	BE-C[C73]-I[I-720]	Inversión	Isla energética marina — Federal	100 000 000	100 000 000	SÍ	SÍ	NO	Reducción del alcance: la isla ya no se conectará a Inglaterra y Dinamarca. La conexión con el segundo parque eólico (1,4 GW) se ha pausado y la conexión de corriente continua de alta tensión con el tercer parque eólico (también 1,4 GW) está congelada debido a sobrecostes presupuestarios. El impacto se materializará fuera del calendario del MRR
Bélgica	BE-C[C72]-I[I-712]	Inversión	Infraestructura de importación de energía	14 000 000	0	SÍ	SÍ	NO	Proyecto cancelado y eliminado del capítulo de REPowerEU del MRR

Estado miembro	Referencia de la medida	Reforma o inversión	Medida	Importe inicial (euros)	Importe revisado (T4 2025, euros)	Retrasos	Las inversiones previstas se completarán después de 2026	Objetivos claros y cuantificables en términos de ahorro de energía, capacidad de producción o ampliaciones de la red	Observaciones
Bélgica	BE-C[C72]-I[I-715]	Inversión	Eje vertebrador para el H2	95 000 000	0	SÍ	SÍ	NO	Proyecto cancelado y eliminado del capítulo de REPowerEU del MRR
Bélgica	BE-C[C73]-I[I-717]	Inversión	Optimización de la distribución de energía — Región Valona	76 000 000	76 000 000	NO	NO	NO	En curso
Italia	IT-C[M7]-R[R1]	Reforma	Racionalización de los procedimientos de concesión de permisos para las energías renovables a escala central y local	0	0	NO	N/A	NO	Ejecutada
Italia	IT-C[M7]-I[I16]	Inversión	Proyectos transfronterizos de interconexión eléctrica entre Italia y los países vecinos	60 000 000	0	NO	SÍ	SÍ	Proyecto cancelado y eliminado del capítulo de REPowerEU del MRR
Italia	IT-C[M7]-I[I14]	Inversión	Infraestructura de exportación transfronteriza de gas	45 000 000	45 000 000	NO	SÍ	NO	En curso
Italia	IT-C[M7]-I[I14]	Inversión	Enlace Tirreno	500 000 000	500 000 000	NO	SÍ	SÍ	En curso
Italia	IT-C[M7]-I[I15]	Inversión	SA.CO.I 3	200 000 000	200 000 000	NO	SÍ	NO	En curso
Italia	IT-C[M7]-I[I13]	Inversión	Fase 1 de la Línea Adriática (estación de compresión de Sulmona y gasoducto Sestino-Minerbio)	375 000 000	375 000 000	NO	SÍ	NO	El impacto se materializará fuera del calendario del MRR
Lituania	LT-C[C8]-R[H-1-3-.H-1-3-]	Reforma	Aumento de la capacidad de generación a partir de fuentes de energía renovables	98 603 040	121 260 640	SÍ	SÍ	SÍ	En curso

Estado miembro	Referencia de la medida	Reforma o inversión	Medida	Importe inicial (euros)	Importe revisado (T4 2025, euros)	Retrasos	Las inversiones previstas se completarán después de 2026	Objetivos claros y cuantificables en términos de ahorro de energía, capacidad de producción o ampliaciones de la red	Observaciones
Lituania	LT-C[C8]-I[H-3-1-.H-3-1-]	Inversión	Apoyo a las centrales de energía renovable (solar y eólica terrestre)	549 130 737	549 130 737	SÍ	SÍ	NO	En curso: retrasos en la ejecución
Lituania	LT-C[C8]-I[H-1-2-.H-1-2-]	Inversión	«Apoyo a la adquisición de vehículos limpios para la navegación por vías interiores»	9 091 000	9 091 000	SÍ	NO	NO	En curso: retrasos en la ejecución y reducción del alcance
Polonia	PL-C[G]-R[1.2.2]	Reforma	Eliminación de los obstáculos a la integración de las fuentes de energía renovables en las redes eléctricas	0	0	SÍ	N/A	NO	En curso
Polonia	PL-C[G]-I[3.2.1]	Inversión	Construcción de infraestructuras de gas natural para garantizar la seguridad energética	630 940 000	515 162 159	NO	SÍ	NO	Reducción del alcance El impacto se materializará fuera del calendario del MRR
Polonia	PL-C[G]-I[3.1.4]	Inversión	Apoyo al sistema nacional de energía (Fondo de Apoyo Energético)	17 068 511 630	15 045 143 508	NO	SÍ	NO	Reducción del alcance El impacto se materializará fuera del calendario del MRR
Polonia	PL-C[G]-I[3.1.5]	Inversión	Construcción de parques eólicos marinos (Fondo de Energía Eólica Marina)	4 785 000 000	2 226 154 567	SÍ	SÍ	NO	Reducción del alcance El impacto se materializará fuera del calendario del MRR

Estado miembro	Referencia de la medida	Reforma o inversión	Medida	Importe inicial (euros)	Importe revisado (T4 2025, euros)	Retrasos	Las inversiones previstas se completarán después de 2026	Objetivos claros y cuantificables en términos de ahorro de energía, capacidad de producción o ampliaciones de la red	Observaciones
Polonia	PL-C[G]-I[1.2.4]	Inversión	Construcción o modernización de redes de distribución de electricidad que sirvan principalmente a las zonas rurales para permitir la conexión de nuevas fuentes de energía renovables	971 578 098	790 493 575	NO	NO	SÍ	Reducción del alcance En curso
Polonia	PL-C[G]-I[1.2.3]	Inversión	Desarrollo de redes de transporte e infraestructuras eléctricas inteligentes	599 933 126	756 833 126	SÍ	NO	SÍ	En curso
Polonia	PL-C[G]-I[1.1.2]	Inversión	Instalaciones de fuentes de energías renovables realizadas por comunidades de energía	188 520 000	332 035 143	SÍ	NO	NO	En curso
Rumanía	RO-C[C16]-R[R1.0]	Reforma	Creación de un marco jurídico para el uso de terrenos estatales como zonas de aceleración para las inversiones en fuentes de energía renovables	3 011 752	3 011 752	SÍ	N/A	NO	La medida también incluye algunas inversiones en equipos. Retrasos en la entrega de equipos
Rumanía	RO-C[C16]-I[I5.0]	Inversión	Digitalización, eficiencia y modernización de la red nacional de transporte de electricidad	56 237 200	51 788 527	SÍ	NO	SÍ	Tres submedidas Varios retrasos en la ejecución

Estado miembro	Referencia de la medida	Reforma o inversión	Medida	Importe inicial (euros)	Importe revisado (T4 2025, euros)	Retrasos	Las inversiones previstas se completarán después de 2026	Objetivos claros y cuantificables en términos de ahorro de energía, capacidad de producción o ampliaciones de la red	Observaciones
Rumanía	RO-C[C16]-I[I4.0]	Inversión	Sistema de bonos de subvención para acelerar el despliegue de energías renovables por parte de los hogares	610 762 268	305 381 134	SÍ	NO	NO	Retrasos en la ejecución
Rumanía	RO-C[C16]-I[I6.0]	Inversión	Proyecto piloto para la instalación de paneles solares flotantes de 20 MW en canales de riego	17 000 000	0	SÍ	SÍ	SÍ	Proyecto cancelado y eliminado del capítulo de REPowerEU
Rumanía	RO-C[C16]-I[I2.0]	Inversión	Nuevas capacidades de generación de electricidad a partir de fuentes renovables	460 000 000	460 000 000	SÍ	SÍ	SÍ	En curso
TOTAL				27 513 318 851	22 461 485 868				

Nota: Estas medidas combinadas representan el 44 % de la asignación total para los capítulos de REPowerEU.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Siglas y acrónimos

Abreviación	Definición/Explicación
GEI	Gas de efecto invernadero
GNL	Gas natural licuado
HVDC	High voltage direct current
MCE	Mecanismo «Conectar Europa»
MRR	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
MS	Member state
PNIEC	Plan nacional integrado de energía y clima
PRR	Plan de recuperación y resiliencia
RCDE	Régimen de comercio de derechos de emisión
REP	Recomendación específica por país
RES	Renewable energy sources
RTE-E	Red transeuropea de energía
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Glosario

Término	Definición/Explicación
Capítulo de REPowerEU	Adición al plan inicial de recuperación y resiliencia de un Estado miembro, en el que se establecen sus reformas e inversiones relacionadas con REPowerEU.
FENIX	Base de datos de la Comisión utilizada para gestionar el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
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	Medida de los avances realizados en la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros y, por tanto, en la consecución de los objetivos del MRR.
Interconector	Línea de transporte que conecta las redes nacionales de dos Estados miembros de la UE, o la parte de una red que conecta un Estado miembro y un país no perteneciente a la UE y está situada fuera del territorio de la UE.
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.
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.
Objetivo 55	Paquete legislativo de la UE para cumplir sus objetivos climáticos y, en particular, reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 55 % para 2030.
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.
Plan nacional integrado de energía y clima	Documento decenal en el que se describen las políticas y medidas de un Estado miembro para cumplir los objetivos climáticos de la UE.
Recomendaciones específicas por país	Orientaciones anuales que la Comisión formula, dentro del Semestre Europeo, a los distintos Estados miembros sobre sus políticas macroeconómicas, presupuestarias y estructurales.
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.
Semestre Europeo	Ciclo anual que sirve de marco para coordinar las políticas económicas de los Estados miembros de la UE y supervisar los avances.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2026-21>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/SR-2026-21>

Equipo auditor

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

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala IV (Regulación de mercados y economía competitiva) presidida por Petri Sarvamaa, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal, asistido por Edite Dzalbe, jefa de Gabinete, y Laura Graudina, agregada de Gabinete; Juan Ignacio González Bastero, gerente principal; Stefano Sturaro, jefe de tarea; y los auditores Stefan-Razvan Hagianu, Ezio Guglielmi y Aikaterini Kiousi. Alexandra-Elena Mazilu prestó asistencia gráfica, e Irene López Arranz prestó asistencia de secretaría.



De izquierda a derecha: Stefan-Razvan Hagianu, Ezio Guglielmi, Aikaterini Kiousi, Juan Ignacio González Bastero, Mihails Kozlovs, Stefano Sturaro e Irene López Arranz.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2026

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.

Foto de portada: © teerapon – stock.adobe.com.

Ilustración 11 e iconos de las banderas del cuadro 4 y del cuadro del anexo VII: estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de Adobe Stock / Black White Mouse. Reservados todos los derechos.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos 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 978-92-849-7958-5	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/3037936	QJ-01-26-035-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7959-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/3098509	QJ-01-26-035-ES-N

CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 21/2026](#): «La ejecución del plan REPowerEU necesita un impulso», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2026.

El plan REPowerEU es la respuesta de la UE a la crisis energética provocada por la invasión rusa de Ucrania. Estimó inversiones adicionales de alrededor de 300 000 millones de euros antes de 2030 con el objetivo de eliminar progresivamente las importaciones de combustibles fósiles rusos.

Nuestra auditoría examinó la eficacia con la que el plan se gestiona y ejecuta mediante la diversificación del suministro, el aumento de la capacidad de producción de energías renovables y el refuerzo de la interconectividad transfronteriza.

Constatamos que la UE ha reducido significativamente su dependencia de los combustibles fósiles rusos. Sin embargo, las inversiones adicionales movilizadas hasta la fecha siguen siendo insuficientes para alcanzar los objetivos más ambiciosos en materia de capacidad de producción de energías renovables. El plan no incluye sistemas sólidos que permitan hacer un seguimiento de los avances y presentar de forma fiable los logros alcanzados.

Recomendamos reforzar los mecanismos de ejecución, abordar los déficits de financiación, mejorar la gestión de las inversiones transfronterizas clave y desarrollar indicadores de rendimiento sólidos.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, 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
Redes sociales: @EUauditors