



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

ES

Dictamen 04/2022

(con arreglo al artículo 287, apartado 4, y al artículo 322, apartado 1, letra a), del TFUE)

sobre la 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 [2022/0164 (COD)]

Índice

	Apartados
Introducción	01-05
Observaciones generales	06-07
Comentarios específicos	08-74
Objetivos y diseño de REPowerEU	08-17
Objetivos de REPowerEU	08-14
Evaluación del impacto y consulta a las partes interesadas a escala de la UE y de los Estados miembros	15-17
Financiación y asignación financiera	18-36
Financiación de REPowerEU	18-31
Asignación financiera	32-36
Capítulos de REPowerEU	37-59
Proceso de presentación de capítulos de REPowerEU	37-38
Contenido de los capítulos de REPowerEU	39-49
Evaluación de los capítulos del REPowerEU	50-59
Informes, seguimiento y evaluación	60-74
Elaboración de informes sobre la aplicación de los capítulos de REPowerEU	61-63
Seguimiento por parte de la Comisión	64-72
Evaluaciones	73-74

Introducción

01 La invasión rusa de Ucrania ha aumentado la preocupación por la seguridad energética y ha puesto en primer plano la dependencia de la UE de las importaciones de gas, petróleo y carbón procedentes de Rusia. En respuesta a ello, en marzo de 2022, la Comisión pidió la rápida eliminación progresiva de las importaciones de combustibles fósiles rusos y la aceleración del Pacto Verde Europeo¹. Posteriormente, el Consejo Europeo decidió que la Unión Europea debería eliminar progresivamente su dependencia de las importaciones de gas, petróleo y carbón rusos lo antes posible y pidió a la Comisión que propusiera un plan para finales de mayo de 2022.

02 El 18 de mayo de 2022, la Comisión presentó el Plan REPowerEU², una hoja de ruta para lograr un sistema energético más resiliente y una verdadera Unión de la Energía, mediante la eliminación de la dependencia de la UE de los combustibles fósiles y la aceleración de la transición hacia una energía limpia. Las medidas del plan están concebidas como respuesta a estos propósitos mediante el ahorro de energía, la diversificación del suministro energético, la implantación acelerada de fuentes de energía renovables para sustituir los combustibles fósiles en los hogares, las empresas y la generación de electricidad, y la producción de energía limpia.

¹ Comunicación de la Comisión «REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible», [COM\(2022\) 108](#).

² Comunicación de la Comisión «Plan REPowerEU», [COM\(2022\) 230](#).

03 En el marco de esta iniciativa, la Comisión ha publicado una 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) 2021/1060³, el Reglamento (UE) 2021/2115⁴, la Directiva 2003/87/CE⁵ y la Decisión (UE) 2015/1814⁶ [2022/0164 (COD)].

04 La propuesta anima a los Estados miembros a utilizar sus planes nacionales de recuperación y resiliencia (PRR) como marco estratégico para reformas e inversiones que garanticen una actuación europea conjunta en favor de sistemas energéticos más resilientes, seguros y sostenibles. Las nuevas medidas a tal efecto se incluirían en un nuevo capítulo de REPowerEU que se añadiría a los PRR aprobados.

05 En consonancia con la solicitud recibida de la Comisión de Control Presupuestario del Parlamento Europeo y del Consejo, el presente dictamen contiene una evaluación del diseño global de REPowerEU, de la idoneidad de las modificaciones propuestas y de los posibles riesgos de aplicación. Aunque se centra en la propuesta de la Comisión, también tiene en cuenta el correspondiente acuerdo político alcanzado en el Consejo Europeo del 8 de marzo de 2022.

³ [Reglamento \(UE\) 2021/1060](#), por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

⁴ [Reglamento \(UE\) 2021/2115](#), por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n.º 1305/2013 y (UE) n.º 1307/2013.

⁵ [Directiva 2003/87/CE](#), por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo.

⁶ [Decisión \(UE\) 2015/1814](#), relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, y por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE

Observaciones generales

06 Nuestra conclusión es que la propuesta ofrece una visión global del contexto y de los principales retos, así como del proceso que conduce a la propuesta. Propone la aplicación de las medidas pertinentes en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), aprovechando de este modo las estructuras ya existentes.

07 No obstante, observamos que la implantación de REPowerEU tal y como se propone actualmente puede plantear dificultades en la práctica por las razones siguientes:

- o mientras que REPowerEU está dirigido a la UE en su conjunto, el MRR se aplica a través de medidas propuestas por los Estados miembros. Esto supone un riesgo en términos de respuesta estratégica a los retos futuros y puede desviar la atención hacia las prioridades de los Estados miembros individuales en lugar de las de la Unión en su conjunto;
- o el limitado marco temporal del MRR, en combinación con el tiempo necesario para presentar y aprobar las modificaciones de los PRR, puede no ser adecuado para algunos de los objetivos de REPowerEU;
- o actualmente no está claro si los fondos disponibles serán proporcionales a los ambiciosos objetivos de REPowerEU y a las necesidades de inversión correspondientes, en particular porque una gran parte exigiría que los Estados miembros utilizaran los préstamos del MRR restantes o transfirieran fondos de otras políticas de la Unión;
- o las claves de reparto propuestas para la distribución de fondos a los Estados miembros no reflejan los retos y objetivos actuales de REPowerEU ni las necesidades específicas de inversión de los Estados miembros a este respecto;
- o teniendo en cuenta la especial atención prestada en el MRR a los objetivos ecológicos y al clima, la introducción de una exención general del principio de «no causar un perjuicio significativo» a las medidas de REPowerEU puede poner en peligro uno de sus valores fundamentales.

Comentarios específicos

Objetivos y diseño de REPowerEU

Artículo 1 de la propuesta, por el que se modifican el artículo 4 y el artículo 18, apartado 4, letra q), del Reglamento del MRR introducción de un nuevo artículo 21 *quater* y anexo I de la propuesta

Puntos clave

- La consecución de los objetivos de REPowerEU dependerá de acciones complementarias a todos los niveles.
- El marco temporal del MRR limita algunos de los objetivos de REPowerEU
- La consulta a las partes interesadas se limitó a los Estados miembros.

Objetivos de REPowerEU

Consecución de los objetivos

08 El objetivo general de REPowerEU es *incrementar la resiliencia del sistema energético de la Unión mediante una disminución de la dependencia de los combustibles fósiles y la diversificación del suministro de energía a escala de la Unión*⁷. Este objetivo se aplicaría a través del MRR mediante la inclusión de medidas pertinentes en los capítulos de REPowerEU de los PRR⁸.

09 El objetivo general de REPowerEU se refiere a la UE en su conjunto. En lugar de identificar proyectos estratégicos, que es más probable que contribuyan a este objetivo general, REPowerEU se aplicaría a través de medidas propuestas por los Estados miembros, lo que plantea riesgos en términos del enfoque estratégico de REPowerEU y la consecución de su objetivo general.

⁷ Artículo 1 de la propuesta, por el que se modifica el artículo 4 del Reglamento (UE) 2021/241, por el que se establece el MRR.

⁸ Nuevo artículo 21 *quater*, apartado 1, del Reglamento modificado.

10 La propuesta sugiere mejorar las infraestructuras e instalaciones energéticas para satisfacer las necesidades inmediatas de seguridad del suministro de petróleo y gas. Entendemos que pueden ser necesarias algunas medidas urgentes para abordar las necesidades a corto plazo. No obstante, las inversiones en infraestructuras para combustibles fósiles no responden necesariamente al objetivo a más largo plazo de REPowerEU de reducir la dependencia de los combustibles fósiles, o al claro interés del MRR en la transición ecológica, que establece que al menos el 37 % de la asignación total del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia debe contribuir a objetivos climáticos.

11 Para garantizar las sinergias y la complementariedad, los capítulos de REPowerEU deben facilitar información sobre las acciones que persigan los objetivos de REPowerEU que no vayan a ser financiadas con cargo al MRR sino a través de otros fondos de la Unión o nacionales⁹. Acogemos con satisfacción la intención de la Comisión de obtener una visión general de todas las acciones pertinentes, ya que el éxito de REPowerEU dependerá de una acción complementaria a todos los niveles. No obstante, algunas de estas medidas, en particular las financiadas por fuentes nacionales, no se incluirán en los regímenes de seguimiento y control del MRR.

Marco temporal

12 La propuesta incluye un conjunto de objetivos que combinan medidas a corto plazo para abordar las necesidades inmediatas de seguridad del suministro, principalmente mediante la mejora de las infraestructuras e instalaciones energéticas, así como medidas a medio y largo plazo centradas, por ejemplo, en la eficiencia energética, los cuellos de botella en el transporte y el reciclaje de trabajadores.

13 En el anexo I de la propuesta se especifica que está previsto que las medidas incluidas en los capítulos de REPowerEU *«contribuyan eficazmente a la seguridad de suministro de la Unión en su conjunto, en particular mediante una diversificación del suministro de energía o la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles antes de 2030»*. Observamos que el horizonte de 2030 difiere del periodo de subvencionabilidad para el MRR, que finalizará en 2026.

⁹ Punto 5 de la exposición de motivos de la propuesta.

14 Con respecto a las medidas que abordan los objetivos a largo plazo de REPowerEU, observamos que su plena aplicación en el MRR, que finaliza en 2026, puede no ser posible. Aunque el MRR contribuirá a que se realicen inversiones a corto plazo, los objetivos a largo plazo de REPowerEU pueden tener que ejecutarse también mediante inversiones financiadas por otros programas de la UE.

Evaluación del impacto y consulta a las partes interesadas a escala de la UE y de los Estados miembros

15 Las directrices para la mejora de la legislación sugieren que se hagan evaluaciones de impacto y se consulte a las partes interesadas en el marco del análisis exhaustivo de las opciones de diseño y aplicación. A pesar de ello, la propuesta no ha sido objeto de una evaluación de impacto específica ni de una consulta a las partes interesadas. No obstante, estamos de acuerdo con la Comisión en que una evaluación exhaustiva del impacto de REPowerEU habría sido difícil en un plazo tan limitado.

16 La propuesta introduce el requisito de que los Estados miembros lleven a cabo consultas al elaborar sus PRR y presenten un resumen de este proceso de consulta en el capítulo REPowerEU, explicando el resultado de las consultas y el modo en que se ha tenido en cuenta la aportación de las partes interesadas¹⁰.

17 Aunque puede aumentar el tiempo necesario para desarrollar y presentar capítulos de REPowerEU, acogemos con satisfacción la participación de las partes interesadas a escala nacional. Sin embargo, no está claro hasta qué punto y cómo podría intervenir la Comisión en caso de que un Estado miembro no abordara suficientemente las opiniones e inquietudes de las partes interesadas.

¹⁰ Considerando 12 y artículo 1, apartado 3, de la propuesta.

Financiación y asignación financiera

Financiación de REPowerEU

Artículo 1 de la propuesta, por el que se modifica el artículo 14 del Reglamento del MRR; introducción de los artículos 21 *bis* y 21 *ter*; artículos 2, 3, 4 y 5 de la propuesta; y considerandos 14 a 18 y 20 de la propuesta

Puntos clave

- La financiación total es incierta y podría oscilar entre 20 000 y 275 000 millones de euros
- La financiación adicional (20 000 millones de euros) solo cubrirá una parte muy pequeña de las necesidades totales de inversión
- Los incentivos para utilizar el componente de préstamo pueden ser limitados para algunos Estados miembros

18 La Comisión ha estimado que será necesaria una inversión adicional de 210 000 millones de euros para REPowerEU, en particular a efectos de cubrir la eliminación progresiva de las importaciones de combustibles fósiles rusos para 2027¹¹. Está previsto que estas necesidades adicionales se financien a través de diversas fuentes, con una financiación máxima disponible de 274 400 millones de euros:

- 20 000 millones de euros de subvenciones mediante la subasta de derechos del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) de la UE;
- hasta 26 900 millones de euros de subvenciones procedentes de transferencias voluntarias de fondos de cohesión;
- hasta 7 500 millones de euros de subvenciones procedentes de transferencias voluntarias de fondos de desarrollo rural;
- hasta 220 000 millones de euros a través de los préstamos restantes del MRR.

¹¹ Ficha informativa «Financiación de REPowerEU».

19 Cabe señalar que, excepto en el caso de los derechos del RCDE, la Comisión no controla ninguna de estas fuentes, ya que dependen de que los Estados miembros transfieran fondos de otros ámbitos políticos o utilicen la parte restante de los préstamos del MRR. Por consiguiente, la financiación total realmente disponible puede ser considerablemente menor, y no existe certeza alguna sobre si será suficiente para cubrir las necesidades de inversión, estimadas en 210 000 millones de euros.

Apoyo en forma de subvenciones: nuevos ingresos procedentes de la subasta de derechos de emisión del RCDE.

20 Según la propuesta, la Comisión financiaría parte de las subvenciones REPowerEU recaudando 20 000 millones de euros (a precios corrientes) de la subasta de derechos del RCDE procedentes de la reserva de estabilidad del mercado. Esto cubriría solo una pequeña proporción de las necesidades totales estimadas.

21 El RCDE es un contribuyente clave al objetivo de la política climática de la UE de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero para cumplir los objetivos de 2030 y 2050. La finalidad de la reserva de estabilidad del mercado es ayudar a estabilizar el RCDE eliminando los excedentes de derechos cuando hay demasiados y liberándolos cuando hay muy pocos.

22 En nuestro informe especial de 2020 sobre el RCDE¹², recomendamos que la Comisión orientase mejor la asignación de derechos de emisión gratuitos y mejorase la metodología para el establecimiento de parámetros de referencia. De acuerdo con la propuesta, la modificación de la Decisión (UE) 2015/1814 prorrogaría la actual tasa de incorporación de derechos de emisión a la reserva de estabilidad del mercado hasta 2030 y permitiría liberar y subastar algunos derechos con el fin de generar ingresos adicionales para el MRR. Atendiendo a las tasas de negociación recientes (entre 80 y 100 euros/tCO₂e), para recaudar 20 000 millones de euros será necesario poner en circulación entre 200 y 250 millones de derechos adicionales para 2030.

23 Utilizar la reserva de estabilidad del mercado para obtener ingresos adicionales y devolver al mercado volúmenes tan elevados de derechos puede socavar el propósito original de la reserva de apoyar los precios del carbono y es posible que perturbe el

¹² Informe Especial 18/2020: «Régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea: la asignación gratuita de derechos de emisión necesitaba una mejor orientación», recomendaciones 1 y 2.

mercado del RCDE de la UE. Además, puede reducir los incentivos para movilizar financiación alternativa destinada a inversiones sostenibles.

Apoyo en forma de subvenciones: transferencias de los fondos de la política de cohesión y de desarrollo rural de la UE

24 La propuesta introduce la posibilidad de transferir hasta un 7,5 % adicional de las asignaciones iniciales de los fondos de la política de cohesión de los Estados miembros para apoyar las actividades de REPowerEU en el marco del MRR¹³. Esto generaría hasta 26 900 millones de euros, procedentes principalmente del FEDER. Este importe adicional estaría condicionado al pleno uso del mecanismo existente para transferir hasta un 5 % (17 700 millones de euros) de fondos de cohesión a otros instrumentos bajo gestión directa o indirecta. Las asignaciones transferidas se utilizarían en beneficio del Estado miembro autorizante.

25 Del mismo modo, la propuesta permite la transferencia al MRR del 12,5 % de la financiación del Feader, hasta un límite máximo de 7 500 millones de euros en todos los Estados miembros.

26 Ambas transferencias adicionales serían voluntarias. El hecho de que las medidas de REPowerEU no exijan cofinanciación nacional podría ser un incentivo para que los Estados miembros realicen estas transferencias. No obstante, podrían dar lugar a la reasignación de fondos del ámbito regional al nacional en los Estados miembros, puesto que tanto los fondos de la política de cohesión como el Feader se ejecutan a través de programas nacionales y regionales, mientras que REPowerEU no tiene necesariamente un componente regional. Por lo tanto, las autoridades regionales podrían mostrarse reacias a aceptar que se hagan estas transferencias.

27 Además, la propuesta y las directrices de la Comisión requieren que los fondos transferidos del Feader contribuyan no obstante a los objetivos de la PAC. Así se pretende excluir el riesgo de que las transferencias impidan la consecución de tales objetivos. Sin embargo, en el ámbito de la cohesión no existe esta correspondencia, a menos que la transferencia ya esté consignada en el acuerdo de asociación. Los fondos transferidos de un programa modificado no contribuirán necesariamente a los objetivos de dicho programa.

¹³ Artículo 2, apartado 5, de la propuesta.

28 Por consiguiente, la posibilidad de transferir voluntariamente fondos de cohesión y desarrollo rural al MRR dependerá de una opción política que podría reducir la disponibilidad de financiación para otros objetivos de cohesión y desarrollo rural.

Apoyo en forma de préstamos: a través de los préstamos restantes del MRR

29 La Comisión también propone financiar medidas de REPowerEU a partir de los préstamos restantes del MRR. De los 385 800 millones de euros disponibles para préstamos en el marco del MRR, los Estados miembros han solicitado hasta la fecha 165 000 millones de euros, de manera que quedan 220 000 millones de euros disponibles para REPowerEU. Teniendo en cuenta que solo siete Estados miembros han solicitado préstamos hasta la fecha, y los demás pueden hacerlo hasta el 31 de agosto de 2023¹⁴, el importe de los préstamos restantes disponibles para las medidas de REPowerEU todavía puede reducirse considerablemente.

30 Para que la Comisión pueda obtener alguna indicación de la proporción de préstamos disponibles, todos los Estados miembros tendrían que comunicar su intención de presentar una solicitud de préstamo a más tardar treinta días después de la entrada en vigor del Reglamento modificado. Sin embargo, esta información sería únicamente indicativa. Por consiguiente, el importe realmente disponible no se conocería hasta la fecha límite para la presentación de solicitudes de préstamo, el 31 de agosto de 2023.

31 Que los Estados miembros utilicen o no los préstamos restantes depende de una serie de factores, en particular, las condiciones de endeudamiento o sus necesidades de financiación adicionales o el coeficiente de endeudamiento. Por lo tanto, es probable que el atractivo de los préstamos varíe. En general, es poco probable que los Estados miembros con condiciones de endeudamiento más favorables que las que pueda ofrecer la UE recurran a los préstamos disponibles.

¹⁴ Artículo 14 del Reglamento (UE) 2021/241.

Asignación financiera

Artículo 1 de la propuesta, por el que se modifica el artículo 14 del Reglamento sobre el MRR; introducción de los artículos 21 *bis* y 21 *ter*; artículos 2, 3, 4 y 5 de la propuesta; y considerandos 14 a18 y 20 de la propuesta

Puntos clave

- La clave de reparto para subvenciones y préstamos no está directamente vinculada a los objetivos de REPowerEU
- El mecanismo de asignación de la parte restante de los préstamos del MRR aún no está claro

Asignación de subvenciones

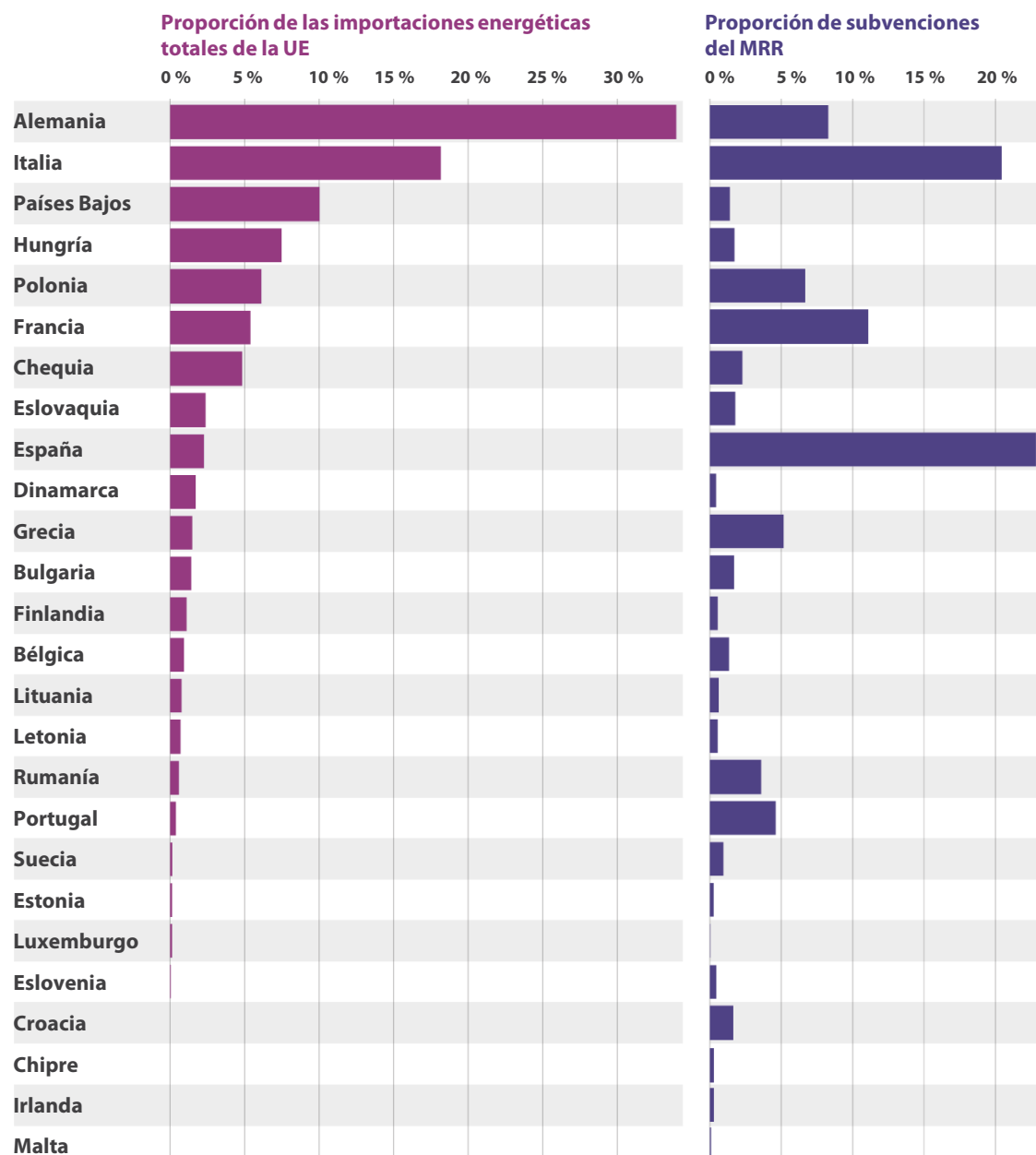
32 La propuesta¹⁵ sugiere calcular la proporción de subvenciones de los Estados miembros sobre la base de la clave de reparto del MRR definida en el artículo 11 del Reglamento 2021/241. Como consecuencia de ello, el 70 % de la parte de subvención se asignaría en función de la población, la inversa del PIB per cápita y la tasa de desempleo de cada Estado miembro. El 30 % restante se distribuiría en función de la población, la inversa del PIB per cápita y, en igual proporción, el cambio del PIB real en 2020 y el cambio acumulado del PIB real durante el periodo 2020-2021.

33 Por lo tanto, la clave de reparto propuesta no está directamente vinculada a las necesidades de inversión de REPowerEU ni a sus objetivos de reducir la dependencia de los combustibles fósiles y diversificar el suministro energético. Por ejemplo, no tiene en cuenta la tasa de dependencia energética¹⁶, en particular la dependencia de Rusia, que varía considerablemente entre los Estados miembros (véase la [ilustración 1](#)), ni la proporción de energías renovables en la combinación energética de cada Estado miembro, que oscila entre el 10 % y más del 90 %.

¹⁵ Artículo 21, apartado 2, letra a), del Reglamento 2021/241 modificado.

¹⁶ La tasa de dependencia energética muestra la proporción de energía que una economía debe importar.

Ilustración 1: Proporción de las importaciones energéticas totales de la UE procedentes de la Federación de Rusia frente a la proporción estimada de la subvención utilizando la clave de reparto del MRR



* No hay información no disponible para Austria.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html?lang=en> y https://ec.europa.eu/info/files/updated-member-states-grant-allocation-based-eurostat-outturn-data-2020-and-2021_en.

Asignación de préstamos

34 La propuesta no modifica la fórmula de asignación del componente de préstamo regulado en el artículo 14, apartado 5, del Reglamento 2021/241. Por consiguiente, cada Estado miembro puede solicitar préstamos de hasta el 6,8 % de su RNB de 2019. Como en el caso de las subvenciones, la asignación no guarda relación con los objetivos de REPowerEU.

35 El reglamento del MRR prevé la posibilidad de aumentar el importe de los préstamos en circunstancias excepcionales. De conformidad con la modificación propuesta del artículo 14, apartado 6, este aumento debe tener en cuenta las necesidades del Estado miembro solicitante y las solicitudes previstas o ya presentadas por otros Estados miembros. En la práctica, esto permite la reasignación de la parte restante del componente de préstamo del MRR a otros Estados miembros.

36 No está claro cómo se distribuirán los préstamos pendientes entre los Estados miembros, ya que el artículo 14, apartado 6, en su versión modificada, solo establece principios rectores (igualdad de trato, solidaridad, proporcionalidad y transparencia), sin más detalles sobre cómo se aplicarían en la práctica.

Capítulos de REPowerEU

Artículo 1, por el que se introduce el nuevo artículo 21 *quater*, y considerandos 4 a 8, 10,11, 13 y 14 de la propuesta

Puntos clave

- No es obligatorio presentar capítulos de REPowerEU
- Una exención general para algunas de las medidas de REPowerEU del principio de «no causar un perjuicio significativo» plantea riesgos para los objetivos ecológicos del MRR.
- Las iniciativas transfronterizas desempeñan un papel fundamental en la consecución de los objetivos, pero es posible que no se incluyan sistemáticamente en los capítulos de REPowerEU.
- El tiempo necesario para la evaluación significará que los fondos probablemente no estén disponibles hasta el final de 2023.
- El nuevo criterio para evaluar los capítulos de REPowerEU deja margen para el juicio cualitativo

Proceso de presentación de capítulos de REPowerEU

37 El Reglamento 2021/241 establece las condiciones en las que un Estado miembro puede modificar su PRR¹⁷. En el [cuadro 1](#) presentamos una visión general de los posibles motivos recogidos en el Reglamento 2021/241 para modificar un PRR.

Cuadro 1: circunstancias que permiten la modificación de un PRR

Tipo de modificación	Motivo de la modificación	Disposición del Reglamento 2021/241
Modificación de carácter general	El cálculo de la asignación final de fondos del MRR da lugar a un ajuste al alza o a la baja de la asignación al Estado miembro en cuestión.	Artículo 11, apartado 2
	El Estado miembro solicita un préstamo (adicional)	Artículo 14, apartado 4
	El Estado miembro solicita una modificación por no poder completar los hitos y objetivos del PRR debido a circunstancias objetivas	Artículo 21, apartado 1

¹⁷ Artículo 21 del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#).

Capítulos de REPowerEU*	El Estado miembro propone medidas de REPowerEU y solicita la financiación adicional mencionada en el artículo 21 <i>bis</i> del Reglamento 2021/241.	Artículo 14
	El Estado miembro propone medidas de REPowerEU y realiza una transferencia de fondos de cohesión o Feader	Artículo 18
	Los Estados miembros pueden solicitar un aumento de la ayuda en forma de préstamo superior al 6,8 % de la RNB de 2019	Artículo 14, apartado 6

* Presentación obligatoria en caso de modificaciones generales.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

38 Los Estados miembros que presenten una solicitud de modificación de su PRR tras la entrada en vigor de la propuesta tendrán la obligación de incluir un capítulo de REPowerEU. No obstante, los Estados miembros que no formulen tal solicitud no deberán presentar un capítulo de REPowerEU. Esto podría socavar la consecución de los objetivos de REPowerEU.

Contenido de los capítulos de REPowerEU

Recomendaciones específicas por país

39 El Reglamento 2021/241 estipula que *está previsto que el plan de recuperación y resiliencia contribuya a hacer frente de manera efectiva a la totalidad o a una parte significativa de los retos determinados en las correspondientes recomendaciones específicas por país dirigidas al Estado miembro en cuestión (REP) adoptadas en el Semestre Europeo*¹⁸.

40 Las REP de 2022¹⁹ hacen referencia, entre otras cosas, a los retos energéticos a los que se enfrentan los Estados miembros. En 2021, la Comisión no emitió ninguna REP, sino únicamente recomendaciones sobre la situación presupuestaria de los Estados miembros con arreglo al Pacto de Estabilidad y Crecimiento²⁰.

¹⁸ Artículos 18 y 19 y anexo V del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#).

¹⁹ [Semestre Europeo de 2022: Recomendaciones específicas por país / Recomendaciones de la Comisión](#).

²⁰ [Country-Specific Recommendations for 2019, 2020 and 2021: A tabular comparison and an overview of implementation](#), p. 2.

41 Puesto que la propuesta no modifica las disposiciones actuales del Reglamento 2021/241 en lo que atañe a las REP, los Estados miembros que propongan un capítulo de REPowerEU tendrán que demostrar igualmente que sus PRR modificados atañen a la totalidad o a una parte de REP pertinentes publicadas en la fecha en cuestión. Aunque las REP relacionadas con la energía de 2022 (por ejemplo, mejora de la eficiencia energética, diversificación de los suministros energéticos o desarrollo de infraestructuras energéticas) corresponden a los objetivos de REPowerEU, las REP no relacionadas con la energía (por ejemplo, las relacionadas con pensiones, impuestos o política fiscal) superan el alcance de estos capítulos y, por lo tanto, sigue sin estar claro cómo se cubrirán.

42 También observamos que ni el Reglamento 2021/241 ni la propuesta determinan lo que constituye una «correspondiente» REP o una «parte significativa» de esta. Esto dependerá de las conversaciones entre la Comisión y el Estado miembro en cuestión, teniendo en cuenta los fondos a disposición del Estado miembro. Evaluar la medida en que se abordan las REP es, por lo tanto, una cuestión de criterio.

El principio de «no causar un perjuicio significativo»

43 El Reglamento 2021/241 no permite que se incluya en un PRR ninguna medida de ejecución de las reformas y proyectos de inversión si pueden causar un perjuicio significativo al medio ambiente (el principio de «no causar un perjuicio significativo»).

44 La propuesta introduce una excepción a este principio respecto a las medidas de *«mejora de las infraestructuras e instalaciones energéticas para satisfacer las necesidades inmediatas de seguridad del suministro»*.

45 Entendemos que las medidas en cuestión pueden tener un impacto en el medio ambiente y que habrá un compromiso entre el objetivo de garantizar el suministro de energía y las cuestiones medioambientales y climáticas, al menos a corto plazo. No obstante, teniendo en cuenta la especial atención que el MRR presta a los objetivos ecológicos y al clima, la introducción de una exención del principio de «no causar un perjuicio significativo» puede menoscabar uno de sus valores fundamentales. Por lo tanto, puede ser útil indicar al menos el impacto de las medidas potencialmente perjudiciales para seleccionar aquellas que representen un nivel aceptable de impacto medioambiental y climático en comparación con el valor añadido que se espera que aporten a los objetivos de REPowerEU.

Proyectos transfronterizos

46 De acuerdo con la propuesta, los proyectos y medidas de carácter transfronterizo son especialmente idóneos para abordar los objetivos de REPowerEU²¹. Esto se aplica en particular a los proyectos destinados a mejorar la conexión energética entre los Estados miembros para aumentar la seguridad y la diversificación del suministro energético.

47 Hasta la fecha, el número de proyectos transfronterizos incluidos en los PRR aprobados ha sido limitado, y la propuesta no incluye ninguna acción específica para incentivar dichos proyectos. Además, el hecho de que los capítulos de REPowerEU puedan presentarse en diferentes momentos obstaculiza aún más la inclusión de proyectos transfronterizos en los PRR.

48 A pesar de su importancia estratégica para la consecución de los objetivos de REPowerEU, observamos que los proyectos transfronterizos o las secciones transfronterizas de los proyectos prioritarios de las RTE-E sufren a menudo retrasos. Por ejemplo, casi diez años después del plazo previsto, entre otras cosas, la integración del mercado eléctrico de la UE es incompleta debido a la insuficiente capacidad de los interconectores transfronterizos²².

49 Los retos específicos que se plantean a la hora de diseñar y ejecutar proyectos transfronterizos subrayan la necesidad de proponer proyectos maduros para la financiación de REPowerEU, teniendo en cuenta asimismo el plazo de ejecución del MRR. Esto puede dar lugar a que no se incluyan proyectos estratégicos transfronterizos en los PRR.

²¹ Véase la exposición de motivos de la propuesta.

²² ACER Market Monitoring Report 2020 – Electricity Wholesale Market Volume.

Evaluación de los capítulos del REPowerEU

Procedimiento de evaluación y calendario

50 Los procedimientos para evaluar los capítulos de REPowerEU corresponden por lo general a los utilizados para los PRR en su forma original:

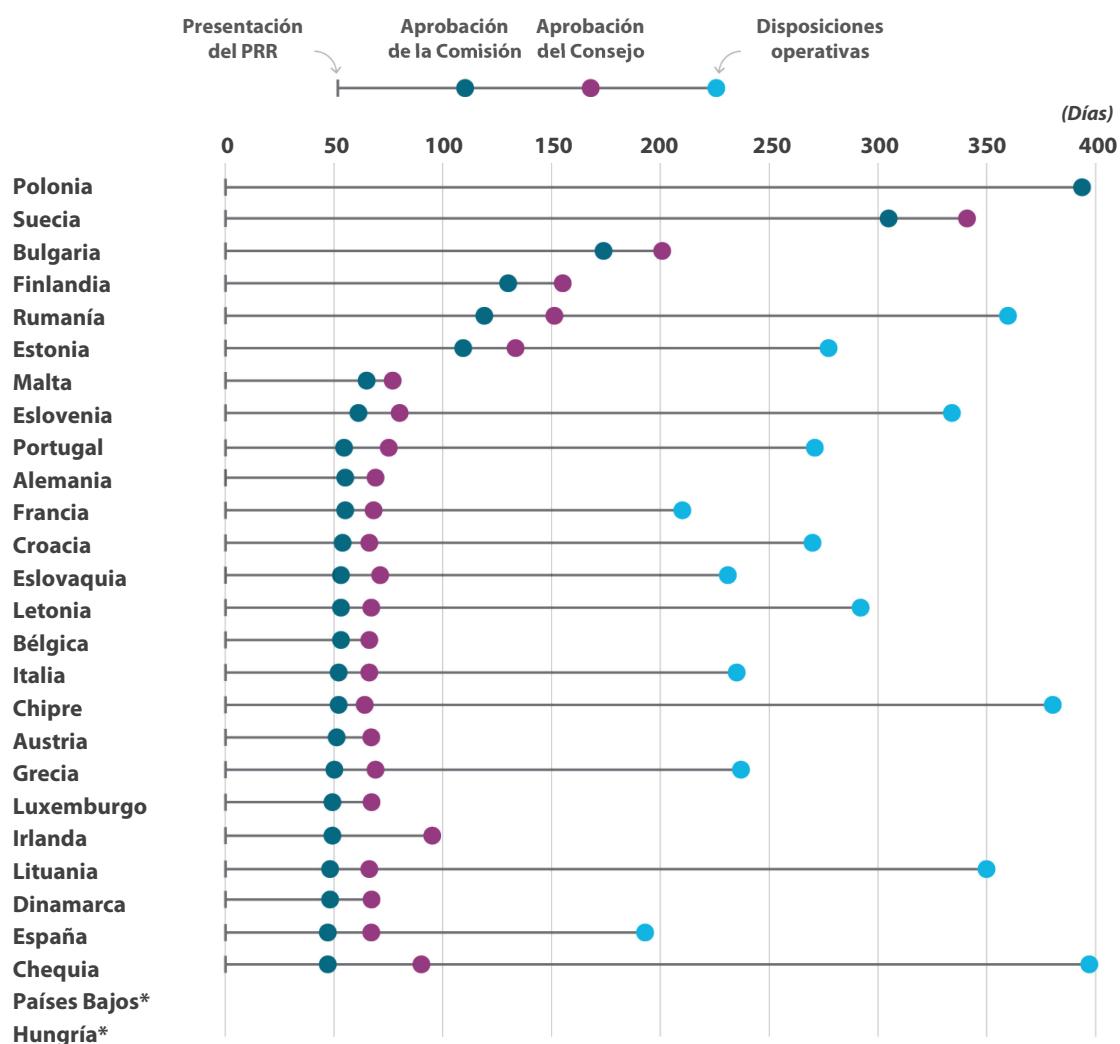
- La Comisión evaluará cada PRR en un plazo de dos meses a partir de su presentación por el Estado miembro. Con el acuerdo del Estado miembro, este plazo puede ampliarse por un período de tiempo razonable si es necesario²³. Una vez evaluado positivamente el PRR, la Comisión presenta una propuesta de decisión de ejecución del Consejo.
- Sobre la base de la propuesta, el Consejo debe aprobar la decisión de ejecución del Consejo sobre el PRR en un plazo de cuatro semanas²⁴.
- Una vez que el Consejo haya dado su aprobación, la Comisión formaliza disposiciones operativas con el Estado miembro que cubre aspectos técnicos de la aplicación, como un calendario, pasos intermedios adicionales para los hitos y objetivos, y disposiciones para el acceso a los datos subyacentes.

51 A 4 de julio de 2022, todos los Estados miembros han presentado sus PRR, pero solo catorce han firmado disposiciones operativas. En estos catorce casos, el plazo medio transcurrido desde la presentación del PRR hasta la firma de las disposiciones operativas ha sido de unos nueve meses (véase la *ilustración 2*).

²³ Artículo 19, apartado 1, del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#).

²⁴ Artículo 20 del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#).

Ilustración 2: Plazo entre la presentación de PRR y la firma de disposiciones operativas



* Hungría y los Países Bajos han presentado recientemente sus PRR, que todavía está evaluando la Comisión.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

52 Además, como se ha indicado anteriormente, la propuesta no especifica una fecha para la presentación de los capítulos de REPowerEU. Se limita a indicar: «*El plan de recuperación y resiliencia presentado a la Comisión a partir del [la entrada en vigor del presente Reglamento de modificación] deberá incluir un capítulo de REPowerEU*»,²⁵

²⁵ Artículo 21 *quater* del Reglamento 2021/241, en su versión modificada.

53 La ausencia de un marco temporal claro para la presentación de los capítulos de REPowerEU y el tiempo necesario para su evaluación podrían afectar negativamente a la puntualidad de la financiación de REPowerEU. Aun suponiendo que la evaluación de los capítulos de REPowerEU lleve menos tiempo que la evaluación original de los PRR, es poco probable que las disposiciones operativas modificadas se firmen antes de mediados de 2023, o que la financiación se encuentre disponible antes de que concluya 2023.

Criterio y calificación para la evaluación de los capítulos de REPowerEU

54 La evaluación por parte de la Comisión de los PRR y de los nuevos capítulos de REPowerEU se basa en una serie de criterios en cuatro categorías diferentes (*pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia*)²⁶.

55 En su propuesta, la Comisión introduce un criterio adicional para la evaluación de las inversiones y reformas incluidas en los capítulos de REPowerEU, y enumera elementos específicos que deben tenerse en cuenta (véase el *cuadro 2*).

Cuadro 2: Evaluación de los capítulos de REPowerEU

Criterio	Elementos que deben tenerse en cuenta en la evaluación
«Está previsto que las medidas [...] contribuyan eficazmente a la seguridad de suministro de la Unión en su conjunto, en particular mediante una diversificación del suministro de energía o la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles antes de 2030».	<p>«Está previsto que la ejecución de las medidas previstas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. contribuya de manera significativa a la mejora de las infraestructuras e instalaciones energéticas para satisfacer las necesidades inmediatas de seguridad del suministro de petróleo y gas, en particular para posibilitar la diversificación del suministro en interés de la Unión en su conjunto; o 2. contribuya de manera significativa al impulso a la eficiencia energética en los edificios, la descarbonización de la industria, el aumento de la producción y utilización de biometano sostenible e hidrógeno sostenible o no fósil, y el aumento de la proporción de energías renovables, o 3. elimine los cuellos de botella estructurales de las infraestructuras energéticas, en particular mediante la construcción de conexiones transfronterizas con otros Estados miembros o el apoyo al transporte sin emisiones y a sus infraestructuras, en particular los ferrocarriles, o 4. contribuya significativamente al reciclaje de los trabajadores hacia especializaciones ecológicas, así como al apoyo a las cadenas de valor en materiales y tecnologías clave relacionados con la transición ecológica, y

²⁶ Artículo 19, apartado 3, del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#).

	<p>5. si las medidas y la explicación [...] son complementarias entre sí y contribuyen significativamente a lograr la diversificación del suministro de energía de la Unión o la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles antes de 2030, junto con:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ medidas en las decisiones de ejecución del Consejo ya adoptadas y ○ otras medidas que contribuyan a los objetivos de REPowerEU que vayan a ejecutarse entre el 1 de febrero de 2022 y el 31 de diciembre de 2026 sin ayuda financiera con cargo al Mecanismo.»
--	--

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la propuesta.

56 En las directrices de evaluación se facilita una escala de calificación para todos los criterios de REPowerEU²⁷. La Comisión calificaría los capítulos de «A» (más alto) a «C» (más bajo). Sin embargo, para que el PRR obtenga una evaluación general positiva, el criterio de REPowerEU debe tener una calificación «A» (véase el [cuadro 3](#)).

Cuadro 3: Calificación de los capítulos de REPowerEU

Criterio	Posibles calificaciones de la contribución	Calificación mínima requerida
«Está previsto que las medidas [...] contribuyan eficazmente a la seguridad de suministro de la Unión en su conjunto, en particular mediante una diversificación del suministro de energía o la reducción de la dependencia de los combustibles fósiles antes de 2030».	<p>A – «En gran medida»</p> <p>B – «En una medida moderada»</p> <p>C – «En escasa medida»</p>	A

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la propuesta

57 Como observamos en nuestro dictamen sobre el MRR²⁸, la formulación del criterio y los elementos de evaluación no siempre son específicos («contribuya de manera significativa», «impulse la eficiencia energética»). Asimismo, la propuesta carece de una definición clara de lo que constituye una «medida que contribuye en gran medida/en una medida moderada/en escasa medida» a los objetivos de seguridad del suministro energético o de reducción de la dependencia de los

²⁷ Anexo V del Reglamento (UE) 2021/241, en su versión modificada.

²⁸ Dictamen n.º 6/2020, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia [COM(2020) 408].

combustibles fósiles. Por lo tanto, se trataría de una cuestión de criterio cualitativo, con los riesgos consiguientes en cuanto a la posible repercusión de los PRR y la coherencia de su evaluación en los distintos Estados miembros.

58 Hasta la fecha, por lo general, la Comisión ha evaluado los PRR en función de sus propios méritos, sin realizar análisis comparativos entre los Estados miembros. Es aún más probable que este enfoque se aplique a las modificaciones de los PRR, incluidos los capítulos de REPowerEU, ya que los Estados miembros no los presentarán al mismo tiempo. También reducirá la probabilidad de identificar y promover proyectos de carácter transfronterizo (véase *Proyectos transfronterizos*), que desempeñan un papel fundamental en la consecución de los objetivos de REPowerEU y a los que se alude de manera expresa en el tercer elemento de evaluación. Además, la ausencia de un análisis comparativo plantea un riesgo en lo que atañe a la coherencia de las evaluaciones de los capítulos de REPowerEU, y limitaría el alcance de cualquier visión estratégica en cuanto a la probabilidad de que las medidas incluidas en estos capítulos contribuyan a los objetivos generales de REPowerEU.

59 Acogemos con satisfacción la referencia expresa a la complementariedad en el último elemento de evaluación y la obligación de los Estados miembros de ofrecer una visión global de todas las medidas pertinentes, independientemente de la fuente de financiación. No obstante, las medidas financiadas con cargo a otras fuentes nacionales, en particular, quedan fuera de los mecanismos de control del MRR y podrían modificarse o revocarse en cualquier momento, lo que limita el beneficio de este elemento de evaluación.

Informes, seguimiento y evaluación

Artículo 1 de la propuesta, por el que se introduce el nuevo artículo 21 *quinquies*, considerando 21 y anexo I de la propuesta, y punto 1.4.4 de la ficha financiera legislativa

Puntos clave

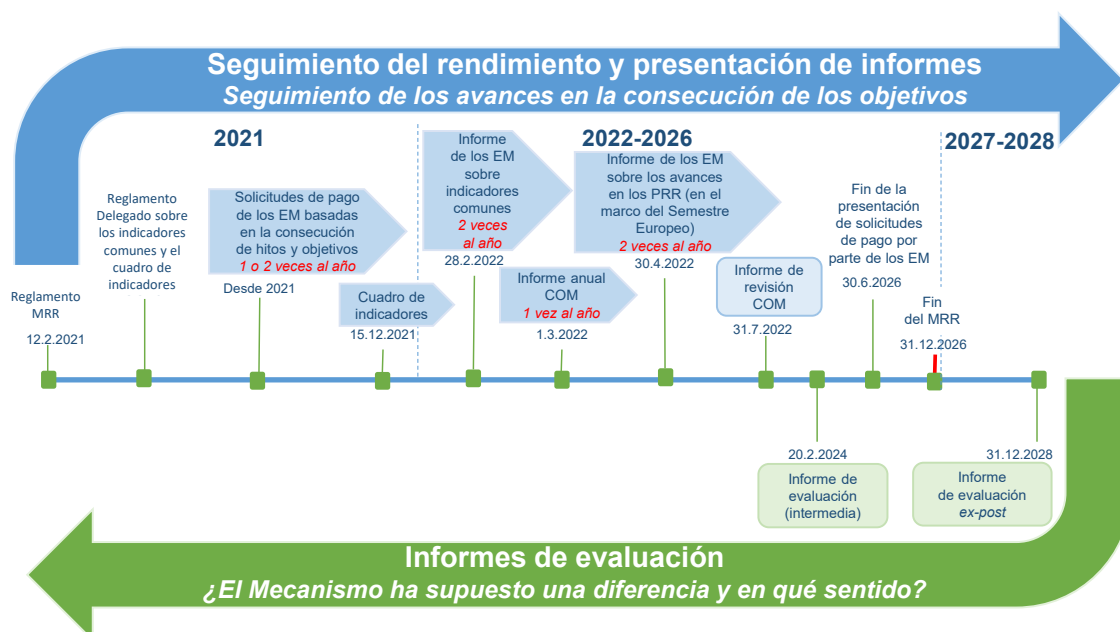
- La falta de orientación sobre la elaboración de informes puede menoscabar el seguimiento y la evaluación adecuados de REPowerEU
- Los indicadores propuestos no son adecuados para supervisar el progreso hacia los objetivos de REPowerEU
- El informe de evaluación intermedia sobre el MRR en 2024 llegará demasiado pronto para facilitar información sobre la aplicación de las medidas de REPowerEU.

60 El Reglamento 2021/241²⁹ establece las obligaciones de información para los Estados miembros y la Comisión respecto a los avances realizados hacia la consecución de los objetivos del MRR, medidos con arreglo a un conjunto de indicadores comunes³⁰; en determinados momentos, se requiere un informe de evaluación independiente sobre la aplicación de dicho mecanismo. Conforme a la propuesta, las inversiones y reformas en el capítulo de REPowerEU estarán sujetas a los mismos mecanismos de seguimiento que otras medidas de un PRR. La *ilustración 3* presenta una visión general de los mecanismos de información, seguimiento y evaluación previstos en el Reglamento 2021/241.

²⁹ Artículos 27, 30, y 31 del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#).

³⁰ [Reglamento Delegado \(UE\) 2021/2106](#), por el que se completa el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, mediante el establecimiento de los indicadores comunes y los elementos detallados del cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia.

Ilustración 3: Seguimiento y evaluación del rendimiento del MRR 2021-2028



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Elaboración de informes sobre la aplicación de los capítulos de REPowerEU

61 La propuesta reitera que las disposiciones vigentes en materia de información en el marco del MRR deben ampliarse al capítulo de REPowerEU.

62 Acogemos con satisfacción el hecho de que la Comisión proponga incluir la elaboración de informes sobre REPowerEU en el actual sistema de información del MRR. En este contexto, observamos que la Comisión debe proporcionar orientaciones adicionales sobre el contenido de los informes de los Estados miembros y sobre la recogida, análisis y verificación de los datos e información que estos deben incluir. La elaboración de informes debe incluir toda la información necesaria para el correcto seguimiento y la evaluación de las medidas incluidas en los capítulos de REPowerEU, y cualquier retraso y deficiencia a este respecto, incluido el riesgo de fraude y otras irregularidades, debe evitarse o mitigarse adecuadamente.

63 En este sentido, es importante establecer mecanismos eficaces de denuncia del fraude que permitan el seguimiento y la supervisión continuos de la protección de los intereses financieros de la UE³¹. Hasta la fecha, los Estados miembros no han tenido la

³¹ Véase el [Dictamen n.º 6/2020 del Tribunal](#), apartado 23.

obligación de notificar a la Comisión sospechas de fraude en el MRR como ocurre en otros regímenes de la UE³².

Seguimiento por parte de la Comisión

64 Las medidas incluidas en los capítulos de REPowerEU estarán sujetas a los mismos mecanismos de seguimiento que todas las demás medidas del MRR. Estos mecanismos se basan en catorce indicadores comunes para informar sobre los avances hacia los objetivos del MRR³³ y comprenden una metodología para informar sobre el gasto social³⁴.

65 Además, la propuesta exige que la Comisión realice un seguimiento de los avances y logros en relación con los capítulos de REPowerEU mediante los siguientes indicadores de rendimiento³⁵:

- o número de planes modificados que incluyen el capítulo de REPowerEU aprobados por la Comisión (realización);
- o número de medidas incluidas en los capítulos de REPowerEU ejecutadas (resultado);
- o contribución global a los objetivos de REPowerEU y, en particular, a la eliminación progresiva de la dependencia de la UE respecto al gas ruso (resultado);
- o los objetivos de REPowerEU perseguidos en los capítulos correspondientes, que se han alcanzado, entre otras cosas, gracias a la ayuda financiera recibida (impacto).

³² Los Estados miembros comunican a la Comisión los casos de sospecha de fraude o de fraude demostrado (y otras irregularidades) mediante el sistema de gestión de irregularidades (IMS), que está integrado en la plataforma de la OLAF de información contra el fraude.

³³ [Reglamento Delegado \(UE\) 2021/2106](#), por el que se establecen los indicadores comunes y los elementos detallados del cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia.

³⁴ [Reglamento delegado \(UE\) 2021/2105](#), que completa el Reglamento (UE) 2021/241 mediante la determinación de una metodología para informar sobre los gastos sociales.

³⁵ Punto 1.4.4 de la ficha financiera legislativa de la propuesta.

66 No obstante, observamos que los indicadores propuestos no se corresponden plenamente con los objetivos de REPowerEU y no son adecuados para medir su rendimiento. El primer indicador es un indicador de realización que no está directamente vinculado a los objetivos de la propuesta de REPowerEU o al MRR. El segundo indicador mide los resultados de REPowerEU, pero solo está vinculado indirectamente a los objetivos. Los indicadores tercero y cuarto están directamente relacionados con los objetivos de REPowerEU, pero será difícil evaluarlos, porque se basan en el supuesto de una simple relación causa/efecto que no existe necesariamente en la realidad, a saber, que la consecución de los objetivos está vinculada a la contribución financiera global o al volumen de la ayuda financiera.

67 De los catorce indicadores comunes, cuatro se prestan a su uso con medidas comprendidas en los capítulos de REPowerEU: «*ahorro en consumo anual de energía primaria*»; «*capacidad operativa adicional instalada para energía renovable*»; «*infraestructura para los combustibles alternativos (puntos de repostaje/recarga)*»; y «*número de participantes en los sistemas de educación o formación*». Sin embargo, los indicadores comunes no recogen todos los aspectos de REPowerEU, como la producción y la adopción de biometano sostenible o la descarbonización de la industria.

68 El sistema de seguimiento debe establecer un vínculo claro entre indicadores y objetivos, e hitos y metas previstos³⁶. Para facilitar el seguimiento y la evaluación de la aplicación de las medidas de REPowerEU, y para ayudar a los Estados miembros a utilizar eficazmente sus recursos para alcanzar los objetivos energéticos comunes de la UE, la Comisión debería especificar indicadores con un nivel de detalle suficiente. Esto también garantizaría que los datos de los distintos Estados miembros sean comparables y puedan agregarse.

69 Por otra parte, aunque el objetivo de REPowerEU de reducir la dependencia de los combustibles fósiles y diversificar el suministro de energía pudiera medirse³⁷, la propuesta no cuantifica los resultados previstos para este objetivo general a escala de la UE, salvo en la medida en que se refiere a los objetivos de la Unión en materia de clima para 2030 y su objetivo de neutralidad climática para 2050.

³⁶ Directrices para la mejora de la legislación, [SWD\(2017\) 350](#).

³⁷ [Better regulation toolbox](#), p. 110.

70 A escala de los Estados miembros, el artículo 21 *quater* del Reglamento 2021/241 modificado exigirá que se explique de qué modo contribuirán las medidas a los objetivos de REPowerEU, incluida una cuantificación del ahorro energético.

71 Las directrices³⁸ de la Comisión a los Estados miembros les exigen que, en sus capítulos de REPowerEU, demuestren que las inversiones y las reformas correspondientes se atenderán a los objetivos de REPowerEU mediante la medición de:

- o la reducción prevista de las importaciones de gas o combustibles fósiles procedentes de Rusia y la disminución prevista del consumo de energía, y
- o la modernización de las infraestructuras de red para favorecer la descentralización, la integración del mercado o la mejora de la seguridad del suministro.

72 Acogemos con satisfacción esta intención de medir y comunicar el posible impacto de las medidas contenidas en los capítulos de REPowerEU. No obstante, los indicadores propuestos solo abarcan algunos de los objetivos de REPowerEU, y la única estimación cuantificada obligatoria correspondería a la reducción de las importaciones de gas procedentes de Rusia.

Evaluaciones

73 El Reglamento 2021/241 exige un informe de evaluación intermedia independiente sobre la ejecución del MRR a más tardar el 20 de febrero de 2024, y un informe de evaluación *ex post* independiente a más tardar el 31 de diciembre de 2028. La evaluación intermedia ha de examinar el grado en que el MRR ha alcanzado sus objetivos, la eficiencia en el uso de los recursos y su valor añadido, y debe ir acompañada, en su caso, de una propuesta de modificación del Reglamento. La evaluación *ex post* debe aportar una evaluación global del MRR y considerar su impacto a largo plazo.

74 Es probable que el informe de evaluación intermedia incluya escasa información sobre la aplicación de las medidas de REPowerEU, ya que probablemente la primera financiación de REPowerEU no se hará efectiva hasta el final de 2023, dependiendo del tiempo que lleve completar el procedimiento legislativo para adoptar la propuesta y, posteriormente, evaluar los PRR modificados.

³⁸ [Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU](#), p. 27.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo el 21 de julio de 2022.

Por el Tribunal de Cuentas

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K-H Le', written in a cursive style.

Klaus-Heiner Lehne

Presidente