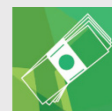


Informe Especial

La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia

es adecuada en general, pero persisten los riesgos en la ejecución



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-X
Introducción	01-16
El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	01-03
Planes de recuperación y resiliencia	04-08
Funciones y responsabilidades en el proceso de preparación y evaluación de los planes de recuperación y resiliencia	09-15
Estados miembros	09-10
La Comisión	11-13
El Consejo	14-15
Situación en cuanto a la presentación y la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia antes del 1 de junio de 2022	16
Alcance y enfoque de la auditoría	17-22
Observaciones	23-111
Los procedimientos internos y el apoyo a los Estados miembros fueron adecuados, pero no siempre disponían de trazabilidad, y estuvieron sujetos a limitaciones de tiempo	23-39
El procedimiento interno de la Comisión fue adecuado, pero no siempre disponía de trazabilidad	24-33
La orientación y el apoyo proporcionados por la Comisión a los Estados miembros fueron adecuados, pero sujetos a limitaciones de tiempo	34-39
Es probable que los planes de recuperación y resiliencia contribuyan a la consecución de los seis pilares, pero siguen existiendo lagunas al abordar las recomendaciones específicas por país	40-53
La evaluación de la Comisión verificó que los planes de recuperación y resiliencia contribuyen a la consecución de los seis pilares, si bien varía el alcance de la contribución	40-44
Los planes de recuperación y resiliencia abordan las recomendaciones específicas por país, pero todavía existen lagunas	45-53

La evaluación de las condiciones clave en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia fue adecuada, pero no totalmente transparente	54-76
Las evaluaciones de la Comisión reconocieron el cumplimiento del principio de «no causar un perjuicio significativo», pero no se incluyeron sistemáticamente los hitos ni objetivos de las medidas de compensación	56-61
La Comisión verificó la contribución de las medidas de la muestra a las transiciones ecológica y digital	62-65
La calificación de los costes estimados reflejó una falta de información para determinadas medidas	66-72
El perfil de desembolso fue el resultado de negociaciones, más que un reflejo de los costes de los hitos y objetivos subyacentes	73-76
La evaluación de la Comisión mejoró la calidad de los hitos y objetivos, pero aún no se han abordado algunas cuestiones importantes	77-96
El proceso de evaluación de la Comisión fue exhaustivo	79-81
Determinados hitos y objetivos no son claros	82
La cobertura de las etapas clave de ejecución de hitos y objetivos es, en algunos casos, incompleta	83-84
Los hitos y objetivos de ciertas medidas indican que se culminarán después del 31 de agosto de 2026.	85-86
Las orientaciones de la Comisión otorgan preferencia a los indicadores que miden los resultados en lugar del impacto	87-89
El enfoque respecto a la definición de hitos y objetivos difiere entre Estados miembros	90-96
La evaluación por parte de la Comisión de las disposiciones de seguimiento y control fue exhaustiva, pero se basó en parte en sistemas aún no implantados	97-111
La evaluación por parte de la Comisión de las disposiciones de seguimiento y ejecución de los Estados miembros fue exhaustiva, pero se basó en parte en sistemas aún no implantados	98-105
La evaluación por parte de la Comisión de las disposiciones de auditoría y control fue adecuada, pero a menudo se condicionaba al cumplimiento pendiente de determinados requisitos	106-111
Conclusiones y recomendaciones	112-121

Anexos

Anexo I — Criterios de evaluación y calificación de los planes de recuperación y resiliencia

Anexo II — Situación en cuanto a la presentación y la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia, a 1 de junio de 2022

Anexo III — Resumen de las principales características e los planes de recuperación y resiliencia para los seis Estados miembros en la muestra de auditoría

Anexo IV — Las medidas que seleccionamos en los seis Estados miembros incluidos en la muestra

Anexo V — Seis pilares y componentes de los planes de recuperación y resiliencia evaluados por la Comisión como factores que contribuyen significativamente a tales planes, para los seis Estados miembros en la muestra de auditoría

Anexo VI — Resumen de las deficiencias identificadas por la Comisión en relación con los costes totales estimados de los planes de recuperación y resiliencia, para seis Estados miembros en la muestra de auditoría

Anexo VII — Visión general de las estructuras de seguimiento y ejecución en los Estados miembros, para los seis Estados miembros incluidos en la muestra de auditoría

Anexo VIII — Resumen de hitos específicos relacionados con los sistemas de ejecución, seguimiento y control, para los seis Estados miembros incluidos en la muestra

Anexo IX — La contribución financiera máxima del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en comparación con la tasa de absorción y las asignaciones en los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I En julio de 2020, en respuesta a la pandemia de COVID-19, el Consejo Europeo acordó la constitución de un fondo de recuperación de más de 800 000 millones de euros: el Instrumento Europeo de Recuperación (Next Generation EU). Su elemento central es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, cuya dotación asciende a un total de 723 800 millones de euros (a precios corrientes). El objetivo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es mitigar el impacto económico y social de la pandemia y lograr que las economías y sociedades de la Unión sean más sostenibles y resilientes de cara al futuro, haciendo especial hincapié en la transición ecológica y digital.

II Para beneficiarse de la ayuda del Mecanismo, los Estados miembros presentaron a la Comisión sus proyectos de planes nacionales de recuperación y resiliencia. La Comisión es responsable de evaluar dichos planes bajo los criterios establecidos en el Reglamento del Mecanismo, y de proporcionar orientación y apoyo a los Estados miembros a este respecto.

III Esta es la primera de una serie de auditorías del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Seleccionamos una muestra de seis Estados miembros y examinamos la idoneidad de la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia que llevó a cabo la Comisión, verificamos si el proceso de evaluación y las directrices dirigidas a los Estados miembros se gestionaron eficazmente, y que los planes son pertinentes para abordar los objetivos del Mecanismo y cumplen las condiciones definidas en el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La presente auditoría podría incorporarse a cualquier evaluación futura de la Comisión, especialmente en lo que atañe a la presentación de planes de recuperación y resiliencia modificados, y pone de relieve los riesgos y retos que pueden afectar a su ejecución.

IV Concluimos que la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia llevada a cabo por la Comisión fue adecuada en general, dada la complejidad del proceso y las limitaciones de tiempo. Sin embargo, detectamos una serie de insuficiencias en el proceso y diversos riesgos para la ejecución eficaz del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

V La evaluación de la Comisión se basó en exhaustivas directrices internas y listas de comprobación, pero los evaluadores no las utilizaron de manera sistemática ni uniforme para la evaluación cualitativa. Se disponía de los principales documentos justificativos de la evaluación final de la Comisión, pero su trazabilidad no siempre era

sencilla. La Comisión asistió a los Estados miembros en la elaboración de los planes de recuperación y resiliencia y la publicación de los documentos de orientación. Sin embargo, un papel más activo de la Comisión en la promoción del intercambio de buenas prácticas entre Estados miembros habría facilitado el proceso.

VI En cuanto a los objetivos estratégicos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, concluimos que la evaluación de la Comisión verificó que dichos planes contribuyen probablemente a la consecución de los seis pilares y, por tanto, a los ámbitos políticos que atañen al Mecanismo, pero el alcance varía y el impacto debe todavía observarse en la práctica. Algunos aspectos importantes de las recomendaciones específicas por país siguen sin abordarse en diversos Estados miembros, en particular las de 2019, que representan cambios estructurales recurrentes.

VII Por lo que se refiere al cumplimiento de las condiciones fundamentales del Mecanismo, la evaluación de la Comisión concluía que, probablemente, ninguna de las medidas incluidas en nuestra muestra de auditoría causará un daño significativo al medio ambiente. Sin embargo, las medidas para atenuar el impacto medioambiental no se han incluido sistemáticamente como hito u objetivo en los planes de recuperación y resiliencia, y las medidas que incumplan el principio de «no causar un perjuicio significativo» pueden financiarse al margen del Mecanismo. En la evaluación de los costes estimados efectuada por la Comisión se señaló una falta de información para determinadas medidas. Los perfiles de desembolso se obtuvieron a raíz de una negociación, en lugar de basarse en los costes subyacentes. También verificó que las medidas de la muestra contribuyeron a la transición ecológica y digital, en su caso.

VIII La evaluación de la Comisión mejoró la calidad de los hitos y objetivos, pero algunos de ellos eran poco claros o no cubrían todas las etapas clave de la aplicación de una medida. También observamos que los hitos y objetivos se limitan generalmente a medir las realizaciones en lugar del impacto y que el enfoque adoptado para establecerlos no siempre estaba armonizado en todos los Estados miembros.

IX En la evaluación de la Comisión sobre los mecanismos de control y seguimiento propuestos por los Estados miembros se señalaron correctamente lagunas y deficiencias que requieren la adopción de medidas adicionales. En cierta medida, no obstante, la evaluación se basaba en la descripción de sistemas pendientes aún de implantarse. También observamos que algunos Estados miembros decidieron no utilizar la herramienta de extracción de datos y puntuación de riesgos de la Comisión, lo que puede reducir su utilidad general y elevar el riesgo de falta de detección de fraude y de doble financiación en el Estado miembro de que se trate.

X A partir de estas constataciones, recomendamos que la Comisión:

- mejore los procedimientos de evaluación y la documentación;
- promueva el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros;
- lleve a cabo un seguimiento de la contribución de las medidas ejecutadas a partir de las recomendaciones específicas por país;
- mejore la transparencia y el seguimiento del principio de «no causar un perjuicio significativo»;
- garantice mecanismos claros de verificación de los hitos y objetivos, así como su adecuada definición;
- verifique el cumplimiento de los hitos de seguimiento y control específicos y fomente el uso de la herramienta de extracción de datos y puntuación de riesgos de la Comisión.

Introducción

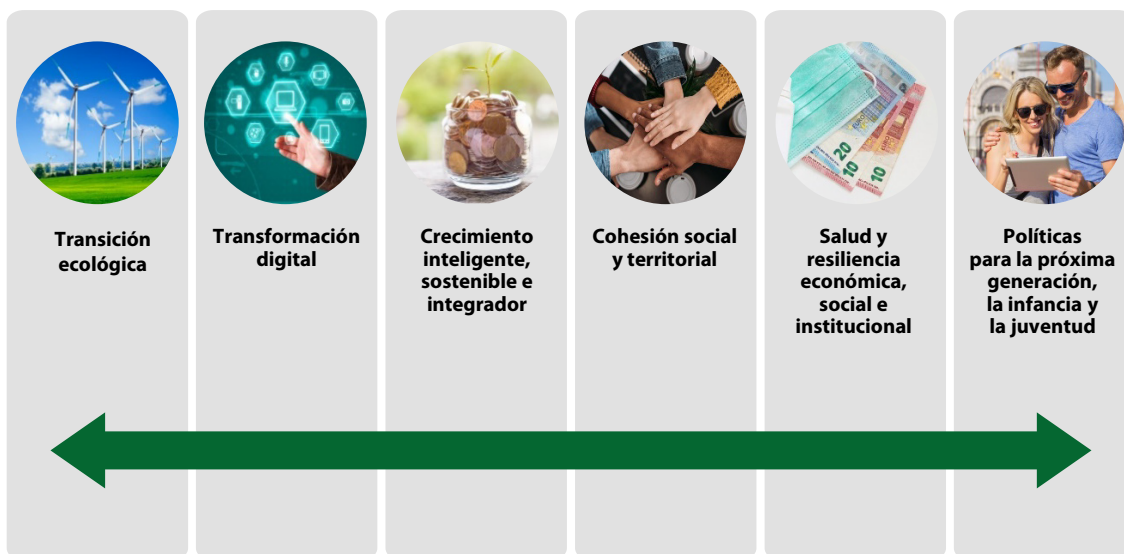
El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

01 En julio de 2020, en respuesta a la pandemia de COVID-19, el Consejo Europeo acordó la constitución de un instrumento de recuperación temporal dotado con más de 800 000 millones de euros (a precios corrientes): el Instrumento de Recuperación y Resiliencia (NextGenerationEU). Su pilar fundamental es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Con un importe máximo de 723 800 millones de euros en total (a precios corrientes), de los que hasta 338 000 millones se asignan a subvenciones y hasta 385 800 millones a préstamos, equivale aproximadamente por su valor a dos tercios del nuevo marco financiero plurianual de 2021-2027, y es el mayor instrumento de la UE hasta la fecha.

02 El objetivo del MRR es mitigar las repercusiones económicas y sociales de la pandemia de COVID-19 y mejorar las economías y sociedades europeas haciéndolas más sostenibles, resilientes y mejor preparadas para los retos y oportunidades de las transiciones ecológica y digital. Financiará inversiones y reformas en ámbitos de la formulación de políticas de relevancia para el conjunto de la UE, estructuradas en seis pilares¹ (véase la *ilustración 1*).

¹ Artículo 3 del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#) por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Ilustración 1 – Ámbitos políticos que aborda el MRR (seis pilares)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [Reglamento del MRR](#).
Imágenes: ©Depositphotos.

03 La contribución financiera por Estado miembro se establece con arreglo a una clave de asignación establecida en los anexos I a III del Reglamento del MRR. Según dicho Reglamento, el MRR es un instrumento basado en el rendimiento, y los Estados miembros recibirán financiación con arreglo a la consecución de hitos cualitativos y objetivos cuantitativos.

Planes de recuperación y resiliencia

04 Para beneficiarse de las ayudas del MRR, los Estados miembros presentaron a la Comisión sus proyectos de planes nacionales de recuperación y resiliencia a partir de mediados de octubre de 2020, y los planes de recuperación y resiliencia definitivos a partir de la entrada en vigor del Reglamento del MRR, el 12 de febrero de 2021², de conformidad con determinados criterios y condiciones. Los planes de recuperación y resiliencia consisten en un conjunto de medidas, ya sean inversiones o reformas, agrupadas en componentes temáticos (por ejemplo, movilidad respetuosa con el clima o digitalización de la educación).

05 La evaluación de los planes de recuperación y resiliencia por parte de la Comisión se basa en 11 criterios, conforme a lo dispuesto en el artículo 19, apartado 3, del Reglamento del MRR (véase el [cuadro 1](#)).

² [Reglamento \(UE\) 2021/241](#).

Cuadro 1 – Criterios de evaluación de los planes de recuperación y resiliencia

Categoría	Criterios
Pertinencia	Criterio 1 – Contribuir a la consecución de los seis pilares;
	Criterio 2 – Hacer frente de manera efectiva a los retos determinados en el Semestre Europeo, en particular las recomendaciones específicas por país (REP) de 2019 y 2020;
	Criterio 3 – Contribuir a reforzar el potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia;
	Criterio 4 – Garantizar que ninguna de las medidas cause un perjuicio significativo a objetivos medioambientales;
	Criterio 5 – Contribuir a la transición ecológica (al menos el 37 % del coste total estimado para el gasto climático);
	Criterio 6 – Contribuir a la transición digital (al menos el 20 % del coste total estimado);
Eficacia	Criterio 7 – El plan de recuperación y resiliencia tendrá repercusiones duraderas;
	Criterio 8 – Garantizar un seguimiento y una ejecución del plan de recuperación y resiliencia, incluidos los hitos y objetivos previstos, y los indicadores correspondientes;
Eficiencia	Criterio 9 – Aportar una justificación razonable y verosímil de los costes estimados totales del plan de recuperación y resiliencia;
	Criterio 10 – Proporcionar sistemas y medidas de control que prevengan, detecten y corrijan la corrupción, el fraude, las irregularidades, los conflictos de intereses y la doble financiación;
Coherencia	Criterio 11 – El plan de recuperación y resiliencia incluye medidas que representan actuaciones coherentes.

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

06 De conformidad con las directrices de evaluación³, la Comisión puede puntuar en general cada criterio como «A», «B» o «C», donde «A» es la calificación más alta y «C» la más baja. En 2 de los 11 criterios, en concreto, los relativos al principio de «no causar un perjuicio significativo», y a los sistemas de control, solo es posible la calificación de «A» o «C» (en el [anexo I](#) se explican brevemente las calificaciones).

³ Anexo V del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#).

07 Para que un plan de recuperación y resiliencia reciba una evaluación positiva, debe alcanzar al menos las siguientes calificaciones finales:

- o una «A» para los criterios 2 (recomendaciones específicas por país), 3 (potencial de crecimiento, creación de empleo y resiliencia), 5 (transición ecológica) y 6 (transformación digital);
- o una mayoría de calificaciones «A» en los otros siete criterios;
- o ausencia de calificaciones «C».

08 Los planes de recuperación y resiliencia pueden evaluarse en varias ocasiones. Además de la evaluación inicial de la Comisión objeto de esta auditoría, el plan de recuperación y resiliencia se evaluará cuando el Estado miembro presente una actualización, modificación o revisión, concretamente:

- o cuando un Estado miembro actualiza su plan siguiendo la actualización de la contribución financiera máxima por la ayuda financiera no reembolsable en junio de 2022; o
- o solicite una modificación del plan de recuperación y resiliencia presentado inicialmente alegando que dicho plan, incluidos los hitos y objetivos pertinentes, ya no es alcanzable, en parte o en su totalidad, por circunstancias objetivas (artículo 21, apartado 1 del Reglamento del MRR); o
- o solicite ayuda en forma de préstamos del MRR. Los Estados miembros podrán solicitar ayuda en forma de préstamo en el momento de la presentación de un plan de recuperación y resiliencia, o en una fecha diferente hasta el 31 de agosto de 2023. En este último caso, la solicitud se acompañará de un plan revisado, que incluirá hitos y objetivos adicionales (artículo 14, apartado 2, del Reglamento del MRR).

Funciones y responsabilidades en el proceso de preparación y evaluación de los planes de recuperación y resiliencia

Estados miembros

09 Los Estados miembros se encargarán de elaborar los planes nacionales de recuperación y resiliencia de conformidad con el artículo 18, apartado 4, del

Reglamento del MRR. Deben cooperar con la Comisión durante la preparación y evaluación de sus planes y facilitarle toda la información adicional solicitada.

10 Los Estados miembros también podrán modificar o revisar sus planes de recuperación y resiliencia más adelante, en caso de que estos dejen de ser alcanzables o deban incluir hitos y objetivos adicionales para el uso de la ayuda en forma de préstamo (véase el apartado **08**).

La Comisión

11 La Comisión se encarga de evaluar los planes de recuperación y resiliencia en estrecha colaboración con los Estados miembros. Proporciona orientación y asistencia a los Estados miembros para garantizar el cumplimiento de los diferentes criterios y condiciones establecidos en el Reglamento del MRR.

12 El proceso de evaluación se basa en un diálogo continuo, que comienza incluso antes de la presentación oficial de los planes de recuperación y resiliencia. Tras la presentación del plan nacional de recuperación y resiliencia, la Comisión dispone de dos meses para resolver, junto con el Estado miembro, las cuestiones pendientes y solicitar más información o cambios, antes de finalizar su evaluación y emitir su propuesta oficial de decisión del Consejo. Si fuera necesario, el Estado miembro de que se trate y la Comisión podrán convenir la prórroga del plazo de evaluación durante un período de tiempo razonable⁴.

13 Tras la aprobación del Consejo, la Comisión conviene una serie de disposiciones operativas con cada Estado miembro en las que se detallan los aspectos técnicos de la ejecución, como los plazos, los pasos provisionales adicionales hacia la consecución de los hitos y objetivos, y los mecanismos para proporcionar acceso a los datos subyacentes.

⁴ Artículo 19, apartado 1, del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#).

El Consejo

14 A propuesta de la Comisión, el Consejo debe aprobar la evaluación del plan de recuperación y resiliencia mediante una decisión de ejecución en un plazo de cuatro semanas⁵. Los planes modificados y revisados (véase el apartado **08**) también deben ser aprobados por el Consejo.

15 En lo que respecta a las decisiones de ejecución del Consejo adoptadas antes del 31 de diciembre de 2021, el Estado miembro podría solicitar una prefinanciación del 13 %. Todos los pagos posteriores se basan en los avances comunicados por el Estado miembro (y evaluados por la Comisión) en la ejecución del plan de recuperación y resiliencia. A efectos del desembolso, la Comisión presentará su evaluación preliminar al Comité Económico y Financiero para que este último emita su dictamen. La Comisión tendrá en cuenta el dictamen para su evaluación, tal como se establece en el artículo 24, apartado 4, del Reglamento del MRR.

Situación en cuanto a la presentación y la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia antes del 1 de junio de 2022

16 A 1 de junio de 2022, todos los Estados miembros excepto los Países Bajos habían presentado oficialmente sus planes de recuperación y resiliencia. La Comisión evaluó positivamente 25 planes, cuyas calificaciones se facilitan en la *ilustración 2*, mientras que la evaluación relativa a Hungría seguía en curso en el momento de la auditoría (véase el *anexo II*).

⁵ Artículo 20 del [Reglamento \(EU\) 2021/241](#).

Ilustración 2 – Calificación de los planes de recuperación y resiliencia, situación a 1 de junio de 2022

N.º	Estado miembro																												
	Criterios de evaluación	AT	BE	BG	CZ	CY	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	HR	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	SE	SI	SK	RO	
(1)	Respuesta equilibrada	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A
(2)	REP	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A
(3)	Crecimiento, resiliencia e impacto social	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A
(4)	No crear perjuicio significativo	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A
(5)	Objetivo ecológico	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A
(6)	Objetivo digital	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A
(7)	Impacto duradero	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A
(8)	Seguimiento y ejecución	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A
(9)	Costes	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B		B	B	B	B	B	B	B		B	B	B	B	B	B	B
(10)	Sistemas de control	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A
(11)	Coherencia	A	B	A	B	A	A	A	B	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A		A	A	A	A	A	A	A

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de trabajo de los servicios de la Comisión.

Alcance y enfoque de la auditoría

17 La presente auditoría responde a la prioridad del Tribunal de Cuentas Europeo de abordar la respuesta de la UE a la pandemia de COVID-19 en diversas dimensiones políticas, como la gobernanza económica, examinando si el mayor instrumento de la Unión hasta la fecha seguía una evolución adecuada. La auditoría permitirá a las partes interesadas conocer con mayor precisión la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia. Su objetivo es contribuir a toda modificación futura necesaria del proceso de evaluación, en particular en relación con la presentación de planes modificados o revisados. Aunque este informe se centra fundamentalmente en el trabajo de evaluación de la Comisión, también destaca los riesgos y desafíos que podrían afectar a la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia.

18 La presente es la primera de una serie de auditorías que planificamos sobre el Instrumento de Recuperación y Resiliencia (NextGenerationEU) y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). No cubre la propuesta de la Comisión para modificar el Reglamento del MRR en lo que respecta a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia⁶. Nos propusimos examinar la idoneidad de la evaluación de los planes realizada por la Comisión, determinando si:

- los procedimientos internos de la Comisión eran claros y fueron aplicados, las directrices a los Estados miembros fueron suficientes y se siguieron, y el apoyo a los Estados miembros fue eficaz;
- la evaluación de la Comisión garantizó que:
 - los planes de recuperación y resiliencia contribuyen adecuadamente a la consecución de los seis pilares y abordan eficazmente todos o una parte significativa de los retos identificados en las recomendaciones específicas por país (REP);
 - las medidas de los planes de recuperación y resiliencia cumplen las principales condiciones establecidas en el Reglamento del MRR (transición ecológica, transformación digital, «no causar un perjuicio significativo», costes);
 - los hitos y objetivos que se proponen son claros y realistas;

⁶ Propuesta de la Comisión por la que se modifica el Reglamento del MRR en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia, [COM\(2022\) 231](#).

- los mecanismos propuestos de seguimiento y control son adecuados.

19 Nuestros criterios de auditoría se derivan de:

- o los requisitos normativos (en particular el Reglamento del MRR);
- o las normas y procedimientos internos de la Comisión (por ejemplo, instrucciones y directrices).

20 Nuestra evaluación se basa en una muestra de seis Estados miembros: los cuatro con la mayor asignación de subvenciones en términos absolutos (Alemania, España, Francia e Italia) y los dos con la mayor asignación de subvenciones respecto a su producto interior bruto de 2020 (Grecia y Croacia). Los seis planes de recuperación y resiliencia son diferentes en diversos aspectos. En el *anexo III* se presentan algunas características. Además, empleamos un muestreo discrecional y seleccionamos siete medidas en cada uno de los seis Estados miembros de nuestra muestra con arreglo a su materialidad (los costes más elevados) y de las siguientes áreas temáticas: «transporte», «transición ecológica», «transformación digital», «salud» y «otros» para las inversiones, y «fiscal» y «social» para las reformas. Las 42 medidas de la muestra se presentan en el *anexo IV*. También llevamos a cabo un análisis general de los hitos y objetivos en los seis planes de recuperación y resiliencia de la muestra, para adquirir cierto conocimiento sobre la naturaleza y la distribución oportuna de los hitos y los objetivos, así como del enfoque de los Estados miembros respecto a su definición.

21 En cuanto a estos seis Estados miembros, examinamos el proceso de evaluación de la Comisión, desde la presentación inicial de los proyectos de plan de recuperación y resiliencia hasta sus evaluaciones finales y la propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo, basada en 8 de los 11 criterios de evaluación (1, 2, 4-6, 8-10; véase el *cuadro 1*). Por consiguiente, la auditoría abarcó el período comprendido entre octubre de 2020 (cuando se presentaron los primeros proyectos de planes de recuperación y resiliencia) y junio de 2022. La auditoría no comprendía el proceso de aprobación por el Consejo de la propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo.

22 Analizamos la documentación facilitada por la Comisión, como la correspondencia pertinente con los seis Estados miembros durante el proceso de evaluación. También entrevistamos al personal de la Comisión y a las autoridades nacionales pertinentes. Además, debatimos las principales observaciones del informe con un grupo de expertos.

Observaciones

Los procedimientos internos y el apoyo a los Estados miembros fueron adecuados, pero no siempre disponían de trazabilidad, y estuvieron sujetos a limitaciones de tiempo

23 La novedad y la complejidad de los planes de recuperación y resiliencia exigen unos procedimientos internos adecuados para la Comisión, así como el apoyo adecuado a los Estados miembros en la preparación de sus planes. Examinamos si la Comisión:

- o había gestionado eficazmente sus procedimientos internos para movilizar su propio conocimiento y garantizar una aplicación coherente y transparente de sus directrices internas;
- o había proporcionado orientaciones claras y oportunas y prestado ayuda a los Estados miembros.

El procedimiento interno de la Comisión fue adecuado, pero no siempre disponía de trazabilidad

24 La gobernanza política del MRR es ejercida por un comité de dirección de alto nivel, presidido por el presidente de la Comisión Europea y compuesto por los tres vicepresidentes ejecutivos, el comisario de Economía, el secretario general, el jefe del nuevo Grupo de Trabajo de Recuperación y Resiliencia (RECOVER) y el director general de Asuntos Económicos y Financieros (DG Asuntos Económicos y Financieros). El comité de dirección supervisa todos los pasos, desde la colaboración inicial con los Estados Miembros respecto a los proyectos de plan de recuperación y resiliencia hasta la ejecución de los planes definitivos y la consecución de sus hitos y objetivos. Informa regularmente al Colegio de Comisarios sobre sus debates. El Colegio se encarga de aprobar la propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo.

25 El grupo de trabajo RECOVER se creó el 16 de agosto de 2020 en la Secretaría General y, conjuntamente con la DG Asuntos Económicos y Financieros, se encarga de dirigir la ejecución del MRR y la coordinación de estos con el Semestre Europeo. RECOVER y la DG Asuntos Económicos y Financieros también se ocupan de procurar la participación de las otras direcciones generales de la política en todas las etapas del proceso cuando sea necesario.

26 A tal efecto, RECOVER y la DG Asuntos Económicos y Financieros celebraron reuniones de coordinación semanales y colaboraron regularmente con otras direcciones generales a través de «equipos nacionales». Estos se basan en los equipos del Semestre Europeo existentes, pero también comprenden especialistas de todas las direcciones generales pertinentes para que proporcionen los conocimientos técnicos especializados necesarios sobre los diferentes ámbitos de la formulación de políticas que cubren los planes de recuperación y resiliencia.

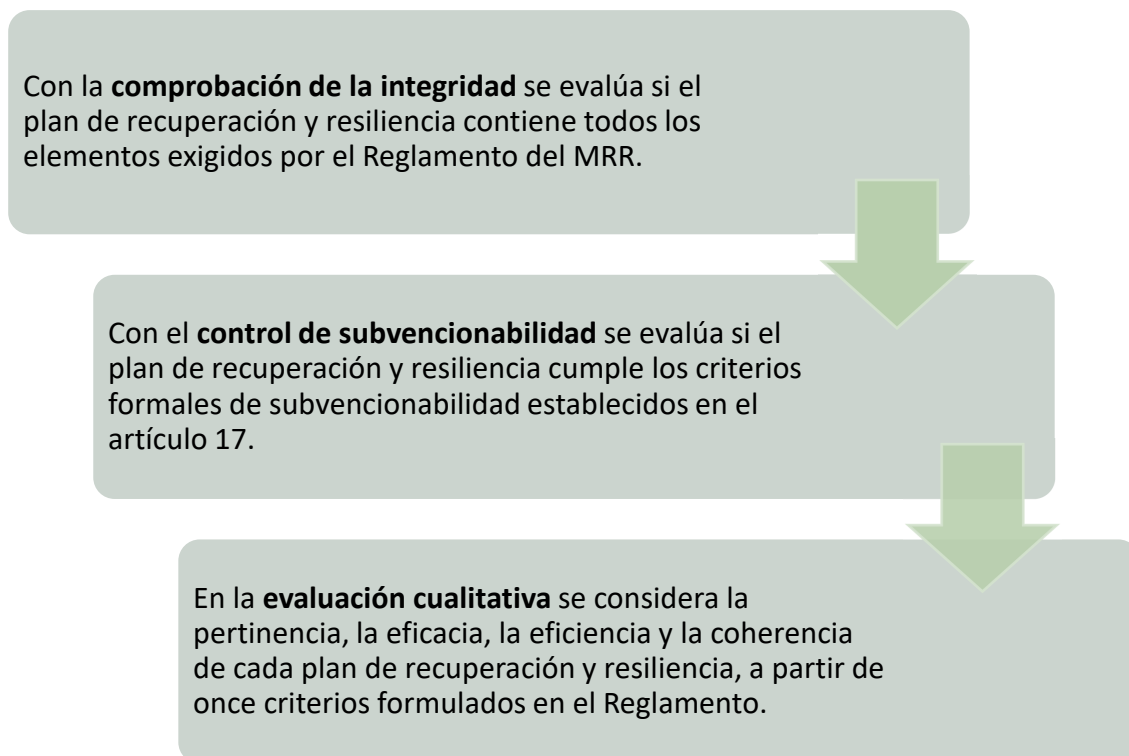
27 Las interacciones con los Estados miembros son gestionadas por 27 equipos negociadores compuestos por los jefes (adjuntos) de las unidades nacionales pertinentes de RECOVER y la DG Asuntos Económicos y Financieros, así como por los miembros seleccionados de los equipos nacionales de las DG políticas, dependiendo de los conocimientos especializados necesarios. Se encargan, en particular, del análisis de los (proyectos de) planes de recuperación y resiliencia, de la elaboración de evaluaciones y actos de ejecución relacionados con los planes y las solicitudes de pago, así como del seguimiento del progreso de la ejecución. Generalmente, dos negociadores principales con rango de director, uno de la DG Asuntos Económicos y Financieros y otro de RECOVER, supervisan el trabajo del equipo encargado del país.

28 Por último, se crearon equipos horizontales conjuntos entre RECOVER y DG Asuntos Económicos y Financieros para abordar aspectos generales relacionados con la transición ecológica (como el principio de «no causar un perjuicio significativo»), la transformación digital, el cálculo de costes y los hitos y objetivos. Proporcionaron orientación para evaluar los ámbitos más importantes bajo su responsabilidad.

29 El hecho de combinar representantes de las unidades nacionales de RECOVER y la DG Asuntos Económicos y Financieros con los equipos nacionales de las DG políticas en los equipos negociadores garantizó que la evaluación se basara en los conocimientos especializados del personal en los diferentes ámbitos políticos, así como en los aspectos geográficos. Nuestro análisis de la evaluación realizada por la Comisión de las medidas de la muestra (véase el apartado **20**) confirmó la participación de todas las direcciones generales pertinentes en el proceso.

30 El proceso de evaluación constaba de varias etapas (véase la *ilustración 3*).

Ilustración 3 – Tres etapas del proceso de evaluación de los planes de recuperación y resiliencia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las directrices internas de la Comisión sobre la evaluación de planes de recuperación y resiliencia.

31 Para facilitar la evaluación y el debate con los Estados miembros, la Comisión elaboró directrices internas generales y listas de comprobación. En lo que se refiere al impacto económico y social, los hitos y objetivos, los costes y el principio de «no causar un perjuicio significativo», estas directrices internas generales se complementaron con directrices técnicas más detalladas.

32 Las directrices internas y la lista de comprobación normalizan el proceso de evaluación y contribuyen a la igualdad de trato de los diferentes planes de recuperación y resiliencia. Las directrices internas y las listas de comprobación proporcionaron un conjunto completo de consideraciones para que los evaluadores de los equipos nacionales realizaran y documentaran sus evaluaciones. No obstante, el uso de las listas de comprobación solo era obligatorio para la evaluación de la integridad y la subvencionabilidad. Como resultado, no se utilizaron de manera sistemática o uniforme para la evaluación cualitativa de los 11 criterios de evaluación. En ocasiones, los evaluadores facilitaron únicamente una información mínima, mientras que, en otros casos, redactaron notas u otros documentos de trabajo sin ninguna estructura normalizada.

33 Aunque nuestra auditoría de la muestra de medidas confirmó que los documentos esenciales resultantes del trabajo de la Comisión que respaldaban sus evaluaciones finales estaban disponibles y se encontraban registrados, no siempre era sencillo hacer un seguimiento de la documentación subyacente a las conclusiones en los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión.

La orientación y el apoyo proporcionados por la Comisión a los Estados miembros fueron adecuados, pero sujetos a limitaciones de tiempo

34 La Comisión era responsable de proporcionar a los Estados miembros la orientación y el apoyo necesarios en la elaboración de sus planes de recuperación y resiliencia. Esta asistencia se prestó desde una fase inicial mediante documentos de orientación y debates, mientras que el Reglamento del MRR seguía siendo objeto de debate por parte de los legisladores.

35 La Comisión adoptó varios documentos de orientación para ayudar a los Estados miembros a elaborar sus planes de recuperación y resiliencia:

- o unas orientaciones generales respecto a los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros adoptadas el 17 de septiembre de 2020, que fueron modificados y sustituidos por una nueva versión el 22 de enero de 2021;
- o una guía técnica sobre la aplicación del criterio de «no causar un perjuicio significativo»⁷, publicada el 12 de febrero de 2021.

Además, estos documentos se complementaron con listas de comprobación de autoevaluación para los sistemas de control nacionales.

36 Debido a la brevedad del plazo para la preparación de los planes de recuperación y resiliencia y para la elaboración y la adopción del Reglamento del MRR, la Comisión tuvo que elaborar en parte sus documentos de orientación antes de que se finalizara el texto legal, y en paralelo con la preparación de los planes por parte de los Estados miembros. Por este motivo, la Comisión publicó dos versiones de su documento de orientación principal sobre la elaboración de planes de recuperación y resiliencia (véase el apartado **35**). Esto, en algunos casos, llevó a los Estados miembros a tener que ajustar sus planes de recuperación y resiliencia durante el proceso. Así ocurrió en

⁷ Comisión Europea, Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, C(2021) 1054.

particular en el caso de la orientación sobre el principio de «no causar un perjuicio significativo», adoptada al mismo tiempo que el Reglamento del MRR, y que exigía a los Estados miembros que cumplimentaran una lista de comprobación sobre dicho principio por cada reforma e inversión en sus planes.

37 Observamos que las evaluaciones de los planes de recuperación y resiliencia se basaban fundamentalmente en un diálogo continuo entre la Comisión y los Estados miembros, consistente en reuniones bilaterales, comunicaciones e intercambios de información. Para facilitar aún más el intercambio de información, la Comisión creó asimismo una plataforma en línea de preguntas y respuestas sobre el MRR, que ofrece a los Estados miembros explicaciones y orientaciones adicionales. En nuestras entrevistas, las autoridades de los Estados miembros confirmaron la utilidad de esta ayuda.

38 El artículo 18, apartado 5, del Reglamento del MRR establece asimismo que los Estados miembros podrán solicitar a la Comisión que organice un intercambio de buenas prácticas con otros Estados miembros. Acogimos con satisfacción esta posibilidad en nuestro dictamen sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece el MRR⁸. Según la Comisión, solo un Estado miembro (no incluido en nuestra muestra de auditoría) ha solicitado formalmente tal intercambio, pero posteriormente retiró la solicitud.

39 Sin embargo, la mayoría de las autoridades de los Estados miembros que entrevistamos habrían acogido favorablemente una mayor interacción con los demás Estados miembros durante el proceso de negociación de los planes de recuperación y resiliencia. Algunos Estados miembros organizaron reuniones bilaterales informales por iniciativa propia, aunque el papel activo de la Comisión para fomentar sinergias entre los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros habría facilitado el proceso y fomentado la inclusión de proyectos transnacionales en los planes.

⁸ [Dictamen n.º 06/2020](#) [con arreglo a los artículos 287, apartado 4, y 322, apartado 1, letra a), del TFUE] 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), apartado 38.

Es probable que los planes de recuperación y resiliencia contribuyan a la consecución de los seis pilares, pero siguen existiendo lagunas al abordar las recomendaciones específicas por país

La evaluación de la Comisión verificó que los planes de recuperación y resiliencia contribuyen a la consecución de los seis pilares, si bien varía el alcance de la contribución

40 Examinamos el modo en que la Comisión había evaluado si los planes de recuperación y resiliencia contribuyen adecuadamente a la consecución de los seis pilares, con arreglo a los criterios establecidos en el Reglamento del MRR (véase el [recuadro 1](#)).

Recuadro 1

Elementos para evaluar la contribución de los planes de recuperación y resiliencia a la consecución de los seis pilares

- El plan de recuperación y resiliencia contribuye de manera integral y adecuadamente equilibrada a la consecución de los seis pilares a que se refiere el artículo 3, teniendo en cuenta los retos específicos y la contribución financiera del Estado miembro de que se trate y la ayuda solicitada en forma de préstamo.

Fuente: Anexo V, apartado 2.1 del [Reglamento del MRR](#).

41 La Comisión evaluó la contribución de los planes de recuperación y resiliencia a la consecución de los seis pilares basándose en una descripción detallada, evaluando para cada componente si contribuía de manera significativa o, al menos, parcial a cada pilar (véase el [anexo IV](#)). Llegó a la conclusión de que todos los planes de la muestra contribuían de manera exhaustiva y adecuadamente equilibrada a la consecución de los seis pilares y otorgó una calificación de «A» en este ámbito a todos ellos.

42 El análisis de la Comisión confirmó que los seis pilares fueron abordados por al menos uno de los componentes de todos los planes de recuperación y resiliencia de nuestra muestra. El análisis de la Comisión se llevó a cabo a escala de los componentes, y se consideraron medidas concretas para determinar los pilares (principales) a los que contribuye cada uno de ellos. Sin embargo, observamos que no todas las medidas de un componente contribuyen directamente al pilar en cuestión.

43 Muchos componentes que figuran en los planes de recuperación y resiliencia abordan más de un pilar, y varía la relación causal entre los componentes y los pilares, y por tanto la medida en que los componentes probablemente contribuyan. En general, el vínculo entre componentes y pilares es más estrecho en el caso de los pilares más específicos como «transformación digital» y «transición ecológica» que en el de los más amplios y generales como «crecimiento inteligente, sostenible e integrador» y «cohesión social y territorial».

44 Por otra parte, puesto que cada componente introduce reformas que pueden carecer de coste, resulta difícil determinar en qué proporción contribuyen los fondos a cada uno de los seis pilares. En consecuencia, desde una perspectiva financiera, no está claro si los seis pilares se abordan de una «manera adecuadamente equilibrada», como exige el Reglamento del MRR. Además, el Reglamento no define lo que realmente constituye una respuesta «adecuadamente equilibrada» en este contexto.

Los planes de recuperación y resiliencia abordan las recomendaciones específicas por país, pero todavía existen lagunas

45 El Semestre Europeo, introducido en 2011, es el ciclo de coordinación de políticas económicas, fiscales, laborales y sociales de la UE. En este contexto, la Comisión analiza la evolución económica y social en los Estados miembros y los retos que afrontan estos. Para abordar tales retos, el Consejo emite cada año las REP a todos los Estados miembros, sobre la base de las propuestas de la Comisión, que son el principal resultado del Semestre Europeo. Mientras que, anteriormente, la coordinación de las políticas en el Semestre Europeo y la ejecución de las REP no estaban vinculadas a ninguna asignación financiera, la situación ha cambiado con la introducción de medidas que abordan las REP en los planes de recuperación y resiliencia.

46 El Reglamento del MRR exige que los planes de recuperación y resiliencia contengan medidas que aborden la totalidad o una parte significativa de las REP de 2019 y 2020. En su evaluación, la Comisión tiene en cuenta cuatro elementos (véase el [recuadro 2](#)).

Recuadro 2

Criterios para evaluar la contribución de los planes de recuperación y resiliencia a la tarea de abordar las REP de 2019 y 2020

- Se espera de los planes de recuperación y resiliencia que contribuyan a abordar de manera efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos identificados en las REP pertinentes, teniendo en cuenta la contribución financiera del Estado miembro en cuestión y la ayuda en forma de préstamo solicitado;
- el plan de recuperación y resiliencia constituye una respuesta global y adecuada a la situación económica y social del Estado miembro de que se trate;
- los retos a los que hace frente el plan de recuperación y resiliencia se consideran significativos para impulsar de manera sostenible el potencial de crecimiento de la economía del Estado miembro de que se trate;
- una vez finalicen las reformas e inversiones propuestas, es previsible que los retos conexos se hayan superado o abordado de una manera que contribuya significativamente a su superación.

Fuente: Anexo V, apartado 2.2 del [Reglamento del MRR](#).

47 Comprobamos si la evaluación de la Comisión garantizaba que las medidas en los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros de la muestra contribuyeran a abordar las REP pertinentes, y entrevistamos a las autoridades de los Estados miembros para obtener más información sobre el proceso de introducción de medidas asociadas a las REP en sus planes.

48 Durante la evaluación del proyecto de plan de recuperación y resiliencia, la Comisión identificó lagunas en determinados elementos de las REP y pidió a los Estados miembros que propusieran medidas adicionales. Los resultados han sido mejores en algunos casos (por ejemplo, evaluación de la calidad del gasto público en Francia, revisión del gasto en Italia o medidas judiciales y anticorrupción en Croacia) que en otros casos, ya que algunas subpartes de las REP (principalmente las de 2019) siguieron sin abordarse en los planes definitivos.

49 En cuanto a los planes de recuperación y resiliencia presentados, la Comisión llevó a cabo un ejercicio de análisis incluido en el documento de trabajo de sus servicios, en el que se indicaba la medida en que las REP se habían abordado de manera suficiente, y se identificaban las REP que no se habían abordado. Al igual que en el caso de los seis pilares, este ejercicio se llevó a cabo por componentes (conjuntos de medidas, véase el apartado **04**), y se consideraron medidas individuales cuando procedió. En lo que se refiere a los seis Estados miembros de la muestra, la evaluación de la Comisión concluyó que todas las REP de 2019 y 2020 se habían aplicado de manera parcial (con deficiencias persistentes) o plena (sin deficiencias persistentes), por lo que todos los planes de recuperación y resiliencia definitivos de nuestra muestra obtuvieron una «A». El **cuadro 2** ofrece una visión general de las lagunas restantes identificadas por la Comisión.

Cuadro 2 – Lagunas en la aplicación de las REP de 2019 y 2020 identificadas por la Comisión

Estado miembro	Lagunas identificadas en los planes de recuperación y resiliencia
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> • Redes de banda ancha de muy alta capacidad (REP 2019.1.2) – el plan de recuperación y resiliencia no incluye medidas para apoyar el despliegue de redes de banda ancha de muy alta capacidad. • Competencia en servicios empresariales y profesiones reguladas (REP 2019.1.4) – el plan de recuperación y resiliencia no contiene medidas para reforzar la competencia en el ámbito de los servicios empresariales y las profesiones reguladas. • Desincentivos a trabajar para los segundos perceptores de ingresos (REP 2019.2.1) – se requieren esfuerzos adicionales en los próximos años para abordar este reto. • Sistema de pensiones (REP 2019.2.2) – el plan de recuperación y resiliencia ofrece una descripción del sistema de pensiones, incluido el plan de pensiones privado Riester Rente, aunque sin hitos ni objetivos vinculantes ni reformas específicas del sistema de pensiones.
Grecia	No se ha identificado ninguna deficiencia.
España	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de pensiones (REP 2019.1.4) – la reforma del sistema de pensiones podría elevar el gasto en pensiones a medio y largo plazo. El impacto fiscal global del aumento del gasto en pensiones podría tener que atenuarse aún más mediante ajustes fiscales proporcionales en el futuro. • Interconexiones eléctricas (REP 2019.3.5) – el plan de recuperación y resiliencia no incluye medidas que aborden estas REP. • Políticas de investigación e innovación (REP 2019.3.6) – en el plan de recuperación y resiliencia no está claro aún cómo se coordinarán las políticas y las estrategias entre las distintas escalas de la gobernanza regional. • Atención primaria (REP 2020.1.2) – el plan de recuperación y resiliencia recoge planes para el despliegue de la reforma de la atención primaria, pero no incluye las inversiones asociadas en este ámbito.

Estado miembro	Lagunas identificadas en los planes de recuperación y resiliencia
Francia	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de pensiones (REP 2019.1.4) – la reforma del sistema de pensiones se analiza en el plan de recuperación y resiliencia, pero no se incluye en una medida y, por tanto, no se asocia a hitos ni objetivos. • Producción de energía renovable (REP 2019.3.2 y 2020.3.5) – el plan de recuperación y resiliencia no contiene medidas de apoyo directo para aumentar la producción de energía renovable. • Interconexiones eléctricas transfronterizas (REP 2019.3.2 y 2020.3.6) – el plan de recuperación y resiliencia no contiene ninguna iniciativa sobre interconexiones eléctricas transfronterizas. • Restricciones normativas en el sector de los servicios (REP 2019.4.2 y 2020.4.1) – el plan de recuperación y resiliencia no incluye ninguna medida para reducir las restricciones normativas en el sector de los servicios, en particular en las profesiones reguladas y los minoristas, excepto la facilitación de las ventas en línea de medicamentos por parte de farmacéuticos.
Croacia	No se ha identificado ninguna deficiencia.
Italia	Evasión fiscal (CSR 2019.1.4) – el plan de recuperación y resiliencia menciona una reforma integral del impuesto sobre la renta de las personas físicas, pero no se incluye como medida y, por tanto, no se asocia a hitos ni objetivos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de [documentos de trabajo de los servicios de la Comisión](#).

50 Nuestro propio análisis a nivel de las medidas proporcionó, en términos generales, el mismo resultado en el caso de las REP que el de la Comisión. Las principales diferencias atañen a Italia, para la que identificamos otras deficiencias respecto a ciertos elementos de las REP (reformas del sistema catastral y de pensiones, así como partes de la reforma del sector financiero), que no constaban en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión (véase el [cuadro 3](#)).

Cuadro 3 – Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de la medida en que los planes de recuperación y resiliencia incluidos en la muestra abordan las REP de 2019 y 2020

REP	2019						2020					
Estado miembro	DE	EL	ES	FR	HR	IT	DE	EL	ES	FR	HR	IT
Categoría												
Abordada sustancialmente	0	2	2	1	4	3	2	4	3	3	4	4
Abordada de manera sustancial, aparte de elementos menores	0	0	0	2	0	0	0	0	1	1	0	0
Abordada parcialmente, con una o más subpartes sin abordar	2	0	2	1	0	1	0	0	0	0	0	0
No abordada	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Número total de REP	2	2	4	4	4	5	2	4	4	4	4	4

Nota: Debido a la activación de la «cláusula general de salvaguardia» del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el contexto de la pandemia de COVID-19, las REP de 2019 sobre el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y las REP de 2020 para avanzar de manera suficiente hacia la consecución de sus objetivos presupuestarios a medio plazo dejaron de ser pertinentes y, por tanto, no se consideraron una deficiencia.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de [documentos de trabajo de los servicios de la Comisión](#).

51 Observamos que las REP de 2020 generalmente se abordaron en los planes de recuperación y resiliencia incluidos en la muestra. Sin embargo, aún quedan algunas deficiencias en relación con determinados elementos de las REP, como el sistema sanitario (España) o las inversiones y el entorno regulador (Francia), que se prevé abordar al margen del MRR. Aun así, no siempre quedó claro por qué no se incluyeron en cambio en los planes de recuperación y resiliencia, en particular en el caso de medidas transfronterizas importantes (por ejemplo, las interconexiones eléctricas entre España y Francia), que por definición resultarían adecuadas para el MRR.

52 La mayoría de las lagunas identificadas atañen a las REP de 2019, que en gran parte representan retos estructurales recurrentes a los que los Estados miembros se enfrentan desde hace años. Por ejemplo, el plan de recuperación y resiliencia alemán no contiene ninguna medida para reforzar la competencia en los servicios empresariales y las profesiones reguladas, lo que figura en las REP para Alemania desde 2011. Asimismo, varios planes de recuperación y resiliencia no abordaron los elementos de las REP relacionados con la sostenibilidad de las pensiones (Alemania, Francia, Italia y parcialmente España) o la fiscalidad (Alemania e Italia).

53 En general, consideramos que la evaluación de la Comisión dio lugar a que los planes de recuperación y resiliencia contribuyeran a la ejecución de la mayoría de las REP de 2019 y 2020. No obstante, algunos elementos importantes de las REP siguen sin abordarse en todos los Estados miembros en nuestra muestra de auditoría, en gran medida relacionados con retos estructurales recurrentes a los que los Estados miembros se enfrentan desde hace años. Por otra parte, la evaluación de lo que constituye una «parte significativa» de REP que se haya abordado no ha sido definida ni en el Reglamento del MRR, ni por la Comisión. Por lo tanto, la evaluación mantiene un carácter discrecional, especialmente en los casos en que la Comisión identificó varias lagunas, graves o no.

La evaluación de las condiciones clave en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia fue adecuada, pero no totalmente transparente

54 Para determinar si la evaluación de la Comisión del principio de «no causar un perjuicio significativo», el etiquetado ecológico y digital y las estimaciones de costes fue adecuada, seleccionamos siete medidas en cada uno de los seis Estados miembros de nuestra muestra (véase el apartado **20**).

55 Respecto a las medidas incluidas en la muestra, examinamos si la Comisión había evaluado adecuadamente si:

- o las medidas incluidas en el plan de recuperación y resiliencia perjudican de manera significativa los objetivos medioambientales en el sentido del artículo 17 del Reglamento sobre la taxonomía⁹ (cumplimiento del principio de «no causar un perjuicio significativo»);
- o se espera que la ejecución de las medidas previstas contribuya eficazmente a la transición ecológica y la transformación digital, incluido el etiquetado de las medidas y los coeficientes aplicados;
- o los costes estimados eran razonables, verosímiles, proporcionales a los beneficios económicos y sociales previstos y no estaban cubiertos por otros fondos de la UE.

⁹ Reglamento (UE) 2020/852 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles.

Las evaluaciones de la Comisión reconocieron el cumplimiento del principio de «no causar un perjuicio significativo», pero no se incluyeron sistemáticamente los hitos ni objetivos de las medidas de compensación

56 Para que se apruebe un plan de recuperación y resiliencia, todas las medidas deben respetar el principio de «no causar un perjuicio significativo» (véase el [Recuadro 3](#)).

Recuadro 3

Criterios para evaluar el cumplimiento de las medidas con el principio de «no causar un perjuicio significativo»

- ninguna medida para la ejecución de reformas y proyectos de inversión incluidos en el plan de recuperación y resiliencia perjudica de manera significativa los objetivos medioambientales (el principio de «no causar un perjuicio significativo»).

Fuente: Anexo V, apartado 2.4 del [Reglamento del MRR](#).

57 La Comisión publicó una orientación técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» durante la evaluación los planes de recuperación y resiliencia (véanse los apartados [35](#) y [36](#)). Exigía a los Estados miembros que proporcionaran una lista de comprobación respecto a dicho principio para cada medida incluida en sus planes de recuperación y resiliencia.

58 A continuación, la Comisión evaluó las medidas presentadas y sus correspondientes listas de comprobación del principio de «no causar un perjuicio significativo», y facilitó información de referencia adicional o estableció condiciones que se incluyeron en el conjunto final de hitos y objetivos acordados en la Decisión de Ejecución del Consejo. En cuanto a las medidas de la muestra, observamos que la Comisión:

- se aseguró de que las listas de comprobación abordaran los objetivos medioambientales;
- solicitó información adicional cuando resultó necesario, teniendo en cuenta la información de referencia recabada y los cambios sugeridos o la exclusión de determinadas medidas, incluso en relación con la formulación de medidas concretas y los hitos u objetivos correspondientes;

- o solicitó correctamente, en relación con diversos planes de recuperación y resiliencia, la exclusión de determinadas partes de las medidas consideradas no conformes con el principio de «no causar un perjuicio significativo». Posteriormente se eliminaron de los planes de recuperación y resiliencia. Sin embargo, en determinados casos, es posible que se financien fuera del MRR, lo que es contrario al principio de «no causar un perjuicio significativo»;
- o en relación con las medidas que probablemente ejercieran un impacto medioambiental, veló por que las listas de comprobación cumplimentadas por los Estados miembros ofrecieran una explicación sobre el modo de evitar un perjuicio significativo. Esto incluye la propuesta de medidas de mitigación.

59 Sin embargo, observamos que la documentación de evaluación de la Comisión de las listas de comprobación del principio de «no causar un perjuicio significativo» se encontraba repartida entre varios documentos de trabajo y carecía de una lista resumida que mostrara todas las evaluaciones de dicho principio para cada medida, con el fin de respaldar su conclusión general en el documento de trabajo de sus servicios y su evaluación final.

60 Además, la escala y la naturaleza del impacto de las medidas potencialmente perjudiciales no se cuantificaron en la lista de comprobación ni de ningún otro modo. Esto dificultó la tarea de evaluar si las explicaciones facilitadas y las medidas de mitigación propuestas eran suficientes para garantizar el cumplimiento del principio de «no causar un perjuicio significativo».

61 Por otra parte, en los casos en los que se necesitaban medidas de atenuación para otorgar una evaluación positiva respecto a dicho principio, tales medidas no se han incluido sistemáticamente como hito u objetivo en los planes de recuperación y resiliencia. En consecuencia, su cumplimiento no constituye una condición de pago ni existe fundamento jurídico para imponer su ejecución o realizar un seguimiento de esta.

La Comisión verificó la contribución de las medidas de la muestra a las transiciones ecológica y digital

62 La evaluación de la Comisión sobre si los planes de recuperación y resiliencia contribuyen a la transición ecológica y digital se basó en varios elementos (véase el [recuadro 4](#)).

Recuadro 4

Criterios para evaluar la contribución de los planes de recuperación y resiliencia a la transición ecológica y la transformación digital

Transición ecológica

- está previsto que la ejecución de las medidas previstas contribuya eficazmente a la transición ecológica, contribuyendo así a la consecución de los objetivos climáticos de la Unión de aquí a 2030, mientras que se cumple el objetivo de neutralidad climática de la UE de aquí a 2050;
- los Estados miembros aplican una metodología consistente en atribuir una ponderación específica a la ayuda proporcionada, que refleja en qué medida contribuye dicha ayuda a la consecución de los objetivos climáticos;
- está previsto que la ejecución de las medidas previstas tenga una incidencia duradera.

Transformación digital

- está previsto que la ejecución de las medidas contempladas contribuya de manera significativa a la transformación digital de los sectores económicos o sociales;
- está previsto que la ejecución de las medidas previstas contribuya de manera significativa a hacer frente a los retos que se derivan de la transformación digital;
- los Estados miembros aplican una metodología consistente en atribuir una ponderación específica a la ayuda proporcionada, que refleja en qué medida contribuye dicha ayuda a la consecución de los objetivos digitales;
- está previsto que la ejecución de las medidas previstas tenga una incidencia duradera.

Fuente: Anexo V, apartados 2.5 y 2.6 del [Reglamento del MRR](#).

63 Hemos verificado la evaluación de la Comisión para nuestra muestra de 42 medidas (véase el apartado **20**). En relación con estas medidas, comprobamos si la evaluación por parte de la Comisión de los ámbitos y coeficientes de intervención (100 % para la contribución plena a la transición ecológica/ transformación digital, 40 % para la contribución parcial o 0 % para la contribución nula) era conforme con el

Reglamento del MRR, y si las etiquetas finales asignadas a las medidas fueron apropiadas.

64 Constatamos que:

- o la Comisión había llevado a cabo una evaluación detallada de los ámbitos de intervención y los coeficientes aplicados por los Estados miembros para las diferentes medidas. En particular, se consultó a la DG Energía, Acción por el Clima, Competencia, DG Política Regional y Urbana y al Centro Común de Investigación, así como a los equipos horizontales ecológicos y digitales, respecto a diversas medidas de la muestra;
- o en varias medidas de la muestra, la Comisión había facilitado a los Estados miembros información de referencia durante la fase de redacción sobre si estos habían utilizado ámbitos de intervención incorrectos o si se requería un desglose adicional de las medidas (en medidas o submedidas separadas) con coeficientes diferentes. En todos los casos, los Estados miembros habían introducido los cambios necesarios en sus proyectos de plan de recuperación y resiliencia, y la Comisión entendió que las versiones finales eran conformes a este respecto;
- o para algunos tipos de medidas, el Reglamento del MRR no establecía ámbitos de intervención ni coeficientes verdes. No obstante, para garantizar una evaluación coherente, la Comisión facilitó orientaciones internas adicionales sobre la manera de tratar tales medidas (por ejemplo, las relativas a los automóviles eléctricos e híbridos) conforme al Reglamento sobre taxonomía;
- o la Comisión había informado de la lista definitiva de medidas que contribuyen a la transiciones verde y la transformación digital en el documento de trabajo de sus servicios para cada Estado miembro.

65 No obstante, queda por ver hasta qué punto las medidas de los planes de recuperación y resiliencia contribuirán en la práctica a la consecución de los objetivos climáticos de la UE. Por ejemplo, en uno de nuestros informes recientes concluimos que se sobrestimó la contribución climática de subsectores clave como el transporte ferroviario, la electricidad y la biomasa en relación con el presupuesto de la UE, y el gasto declarado no siempre fue pertinente para la acción por el clima¹⁰.

¹⁰ Informe Especial n.º 09/2022: «El gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE para 2014-2020: No fue tan elevado como se había comunicado».

La calificación de los costes estimados reflejó una falta de información para determinadas medidas

66 La evaluación de los costes estimados en los planes de recuperación y resiliencia reviste especial importancia, ya que, a diferencia de otros instrumentos de la UE, la financiación del MRR se basa únicamente en la consecución de hitos y objetivos, y no en el reembolso de costes. En consecuencia, los costes estimados de las medidas que figuran en los planes de recuperación y resiliencia solo se evalúan en el momento en que la Comisión evalúa el plan, y no tienen impacto en el desembolso efectivo de fondos durante la ejecución del MRR.

67 La Comisión tuvo que evaluar el coste total estimado de cada plan de recuperación y resiliencia con arreglo a los criterios de evaluación establecidos en el Reglamento del MRR (véase el [recuadro 5](#)).

Recuadro 5

Criterios de evaluación de los costes totales estimados de los planes de recuperación y resiliencia

- el Estado miembro facilitó información y pruebas suficientes de que el importe de los costes totales estimados del plan de recuperación y resiliencia:
 - es apropiado (razonable);
 - concuerda con la naturaleza y el tipo de las reformas e inversiones previstas (verosímil);
 - debe financiarse con cargo al Mecanismo y no está cubierto por la financiación existente o prevista de la Unión;
- el importe del coste total estimado del plan es proporcional a las repercusiones sociales y económicas esperadas de las medidas previstas en el plan del Estado miembro en cuestión.

Fuente: Anexo V, apartado 2.9 del [Reglamento del MRR](#).

68 De conformidad con el Reglamento del MRR, la Comisión evaluó los costes totales estimados con arreglo a los criterios mencionados en el [recuadro 5](#). El Reglamento del MRR no especifica cómo deben consolidarse estos cuatro criterios en una calificación global de los costes. No obstante, la Comisión desarrolló un sistema de calificación para cada uno de los cuatro criterios, así como para la calificación global consolidada.

69 Hasta la fecha, todos los planes de recuperación y resiliencia han recibido la puntuación «B» para el cálculo de costes. Observamos que el requisito de alcanzar una calificación de «A» en cada uno de los criterios, así como en el plan en su conjunto, era relativamente ambicioso, y relativamente bajo para obtener una calificación de «C», por lo que resultaba poco probable que se otorgara otra cosa distinta a una calificación de «B». Como resultado, a pesar de las diferencias en la frecuencia y la gravedad de las deficiencias identificadas por la Comisión en los Estados miembros en nuestra muestra, a todos se les concedió la misma calificación («B»). Tales deficiencias pueden ser la falta de información relativa a ciertas medidas en la fase de planificación, o unos supuestos subyacentes que no son plenamente verosímiles para cada una de ellas (véase el [anexo VI](#)). Además, dado el carácter innovador de ciertas inversiones, la estimación de costes relativos en los planes de recuperación y resiliencia se basa en gran medida en el criterio profesional y no en datos históricos.

70 Para las 42 medidas de la muestra (véase el apartado [20](#)), se ha comprobado la información sobre la estimación de costes facilitada por los Estados miembros, la información adicional sobre costes solicitada por la Comisión, los propios documentos de trabajo internos de la Comisión sobre la evaluación de los costes totales estimados, y las conclusiones de la Comisión respecto a la estimación de costes en los documentos de trabajo de sus servicios.

71 Los Estados miembros elaboraron fichas informativas para cada medida, en las que se facilita información sobre costes, como las hipótesis subyacentes en materia de costes, los costes de referencia como los consignados en datos históricos o comparativos, e información sobre si la financiación del MRR es adicional al apoyo prestado en el marco de otros programas e instrumentos de la UE y no cubre los mismos costes.

72 La Comisión solicitó información adicional cuando resultó necesario, en particular sobre la metodología y las hipótesis subyacentes. En el caso de las medidas de la muestra, comprobamos que se obtuvo información para verificar los costes estimados. En los casos en que la Comisión no obtuvo información suficiente, reflejó esta circunstancia en sus evaluaciones y calificaciones. Durante este proceso, se consultó a las direcciones generales pertinentes (como la DG Energía, Movilidad y Transporte y DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión) cuando fue necesario, de conformidad con las directrices internas sobre la evaluación de costes. Consideramos que la calificación de «B» refleja correctamente la falta de información en algunos ámbitos y las deficiencias identificadas relacionadas con la estimación de costes.

El perfil de desembolso fue el resultado de negociaciones, más que un reflejo de los costes de los hitos y objetivos subyacentes

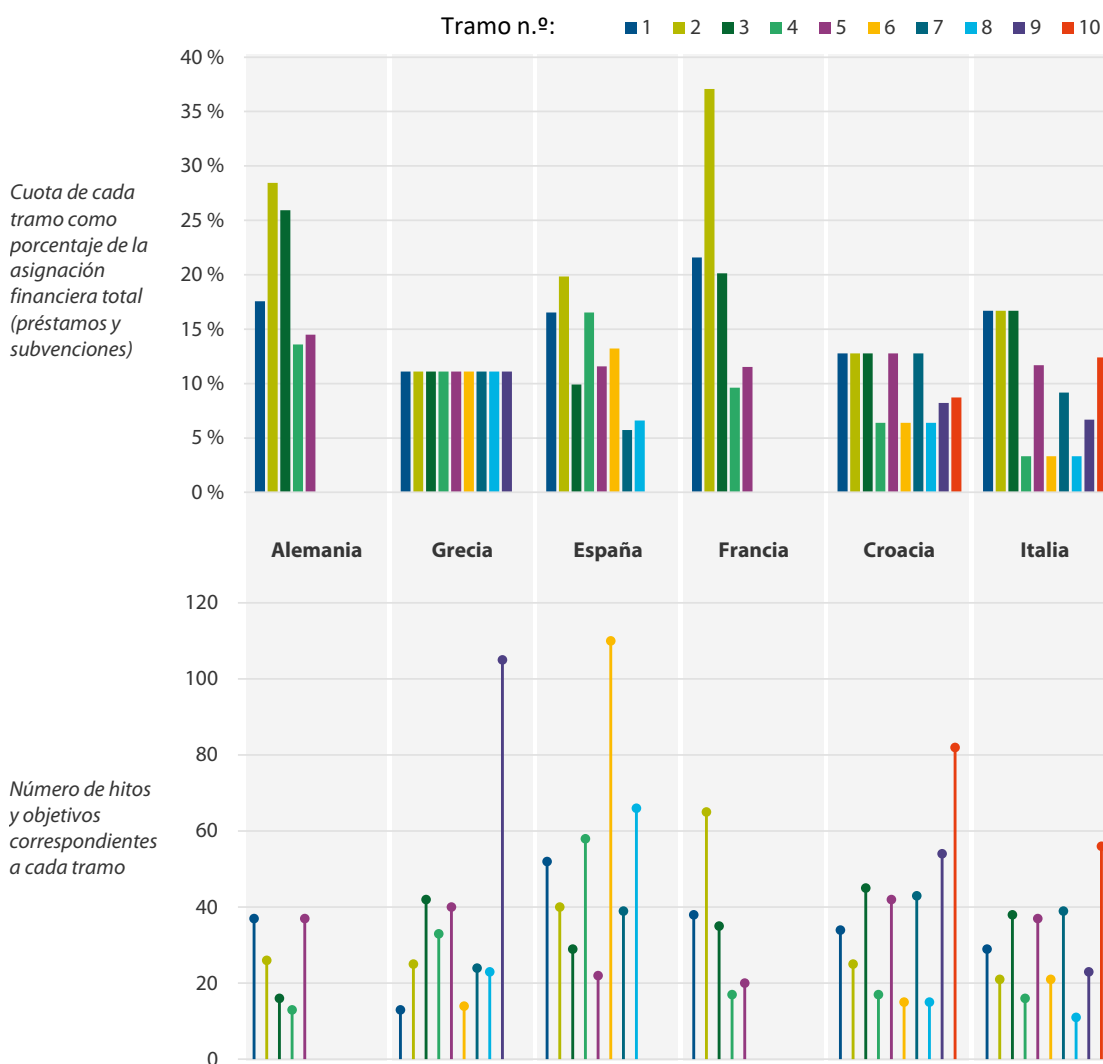
73 El importe abonado en un tramo específico no se basa necesariamente en los costes estimados para alcanzar los hitos y objetivos incluidos en la solicitud de pago, sino más bien en el resultado de las negociaciones con el Estado miembro en cuestión. Estas negociaciones tienen en cuenta la proporción de hitos y objetivos, así como su importancia relativa.

74 En la EU-27, el número total de tramos (para ayudas no reembolsables) oscila entre cuatro (Chipre) y diez (Bélgica, Croacia, Italia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia), y el número de hitos y objetivos que deben alcanzarse en cada tramo oscila entre dos (Chequia - séptimo tramo) y 114 (Portugal - noveno tramo).

75 Sin embargo, por ser el resultado de una negociación, el proceso para determinar los perfiles de desembolso carecía de transparencia. Aunque no constituye necesariamente un problema para la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia, esta opción resultará problemática durante la ejecución del MRR, dado que una consecución parcial de hitos y objetivos deberá reflejarse en el pago al Estado miembro en cuestión. El hecho de que el importe del pago en cada tramo es consecuencia de una negociación en lugar de reflejar los costes subyacentes dificultará la tarea de determinar qué reducción resultaría apropiada. En la fecha de la auditoría, la Comisión no había definido aún una metodología de cálculo de la reducción parcial de los pagos.

76 En la práctica, en los seis Estados miembros de la muestra observamos una heterogeneidad significativa en los perfiles de desembolso en términos tanto de la proporción de la financiación total en cada tramo como del número de hitos y objetivos que deben alcanzarse en cada tramo (*ilustración 4*).

Ilustración 4 – Perfil de pagos e hitos y objetivos subyacentes para los seis Estados miembros incluidos en la muestra



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, basándose en los [anexos a las decisiones de ejecución del Consejo](#).

La evaluación de la Comisión mejoró la calidad de los hitos y objetivos, pero aún no se han abordado algunas cuestiones importantes

77 De conformidad con el Reglamento del MRR, los hitos y objetivos deben medir la progresión hacia la consecución de una reforma o una inversión, considerándose que los hitos constituyen logros cualitativos y los objetivos constituyen logros cuantitativos. La consecución de hitos y objetivos constituye la base de las solicitudes de pago presentadas por los Estados miembros, lo que las convierte en un elemento clave en la ejecución del MRR.

78 De conformidad con el Reglamento del MRR y las orientaciones dirigidas a los Estados miembros¹¹, la Comisión tuvo que evaluar hitos y objetivos como parte del criterio 8 «mecanismos para supervisar su aplicación, incluidos hitos, objetivos e indicadores conexos» (véase el [recuadro 6](#)).

Recuadro 6

Subcriterio para la evaluación de hitos y objetivos

- los hitos y objetivos que se proponen son claros y realistas; y los indicadores propuestos para esos hitos y objetivos son pertinentes, aceptables y sólidos.

Fuente: Anexo V, apartado 2.8 del [Reglamento del MRR](#).

El proceso de evaluación de la Comisión fue exhaustivo

79 Auditamos la evaluación de la Comisión de los hitos y objetivos a partir de una muestra de 42 medidas en 6 planes de recuperación y resiliencia. Para estas medidas, evaluamos si los hitos y objetivos finales acordados en la decisión de ejecución del Consejo cumplían los criterios anteriores. También llevamos a cabo un análisis más general de los hitos y objetivos en los seis planes de recuperación y resiliencia de la muestra, con el fin de adquirir cierto conocimiento sobre la naturaleza y la distribución oportuna de los hitos y los objetivos, así como del enfoque de los Estados miembros respecto a su definición.

80 Respecto a las 42 medidas de la muestra, concluimos que, en general, el proceso de evaluación de los hitos y objetivos de la muestra fue exhaustivo, tras una serie de comunicaciones entre la Comisión y los Estados miembros. En particular, la Comisión solicitó aclaraciones respecto a las descripciones de hitos y objetivos, lo que dio lugar a descripciones más claras de los resultados concretos previstos y, en algunos casos, sugirió una redacción más precisa. Por otra parte, la Comisión exigió que se redujera el número de hitos y objetivos para hacer más manejables determinados planes de recuperación y resiliencia y, en otros casos, exigió hitos y metas más desagregados para cubrir las diferentes fases, especialmente en las medidas de gran envergadura.

¹¹ « Commission guidance to Member States Recovery and resilience plans », [SWD\(2021\) 12](#), PARTE 1/2.

81 No obstante, el registro de la documentación se encuentra en general fragmentado, y los análisis se recogen en varios documentos de trabajo de la Comisión relativos a los distintos componentes de los planes de recuperación y resiliencia. Además, no se ofreció una visión general de todos los proyectos de hitos y objetivos durante las negociaciones. La Comisión aplicó una evaluación cualitativa de cada plan con respecto a las normas del Reglamento del MRR, y no una evaluación comparativa, lo que habría facilitado la identificación de buenas prácticas en los distintos Estados miembros.

Determinados hitos y objetivos no son claros

82 En nuestra auditoría, nos centramos en la claridad de los hitos y objetivos, como requisito previo para medir el progreso de las medidas y justificar el desembolso de fondos. En nuestro análisis general de hitos y objetivos, observamos que en los seis planes de recuperación y resiliencia estos no son claros (véanse algunos ejemplos en el [cuadro 4](#)). La ausencia de hitos y objetivos inequívocos genera el riesgo de que estos resulten difíciles de evaluar, y el riesgo asociado de que no se alcance el objetivo inicialmente previsto.

Cuadro 4 – Ejemplos de hitos y objetivos carentes de claridad

Estado miembro	Medida	Hito u objetivo relevante	Descripción del hito u objetivo	Mecanismo de verificación
Francia	C3.17 Refuerzo de la resiliencia de las redes eléctricas	Inicio de los proyectos (Hito)	Inicio de los proyectos sobre las redes eléctricas en zonas rurales.	Documento de síntesis con una descripción de los proyectos, el estado de avance de la obra y la ubicación.
Alemania	2.1.1 Reforma: Política de datos innovadora para Alemania	Inicio de los proyectos (Hito)	Todos los proyectos y actividades de la medida han comenzado. En su caso, se han completado los procedimientos de selección y se han iniciado los proyectos seleccionados.	Sin objeto (Disposición operativa no publicada en el momento de la auditoría)
Grecia	14 - 4.3. Mejorar la eficiencia del sistema judicial – 16575 Agilizar la administración de justicia	Policía de justicia operativa (Hito)	Puesta en práctica de la policía judicial en todas sus competencias, tanto a nivel de la administración	Informe del Ministerio de Justicia, que incluye: a) Organigramas tanto a escala administrativa

Estado miembro	Medida	Hito u objetivo relevante	Descripción del hito u objetivo	Mecanismo de verificación
			central como a nivel regional en los tribunales.	central como regional, por tribunal; b) una confirmación por escrito de la finalización de todas las acciones relativas a la dotación de personal y la contratación, instalación y puesta en funcionamiento de todas las infraestructuras pertinentes.
España	Inversión 2 (C24.I2) – Dinamización de la cultura a lo largo del territorio	Dinamizar iniciativas culturales y creativas (Objetivo)	Dinamizar la actividad cultural de organizaciones con ánimo de lucro y sin ánimo de lucro en áreas no urbanas (al menos 400 iniciativas).	a) lista de acciones, incluida la denominación y una breve descripción; b) referencia oficial de la resolución de adjudicación que demuestre que el proyecto o la acción se han financiado; c) las entidades que han recibido financiación; d) la región; e) el tipo de acción.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los anexos a las decisiones de ejecución del Consejo y en las disposiciones operativas.

La cobertura de las etapas clave de ejecución de hitos y objetivos es, en algunos casos, incompleta

83 La orientación práctica interna de la Comisión exige que los hitos y objetivos reflejen las etapas clave en la ejecución de la medida en cuestión (inicio - período intermedio - final). En nuestro análisis general de hitos y objetivos, observamos que el promedio de hitos/objetivos oscilaba entre 1,7 por medida en Croacia y 3,2 en Alemania (véase el [cuadro 5](#)).

Cuadro 5 – Promedio de hitos y objetivos por medida

Estado miembro (1)	Número total de medidas (2)	Número total de hitos y objetivos (3)	Promedio de hitos y objetivos por medida (3:2)
España	212	416	2,0
Italia	190	527	2,8
Francia	92	175	1,9
Alemania	40	129	3,2
Grecia	175	330	1,9
Croacia	222	372	1,7

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, basándose en los [anexos a las decisiones de ejecución del Consejo](#).

84 Cubrir las etapas clave de ejecución es especialmente relevante en el caso de las inversiones, que a menudo son complejas y se ejecutan durante un período más largo y, por tanto, requieren hitos y objetivos secuenciales para supervisar su progreso. Sin embargo, en nuestro análisis general de los hitos y objetivos en los seis planes de recuperación y resiliencia de la muestra, nos encontramos con inversiones que incluían solo un hito u objetivo (véanse algunos ejemplos en el [cuadro 6](#)).

Cuadro 6 – Ejemplos de inversiones que incluyen únicamente un hito u objetivo

Inversión	Hito u objetivo	Calendario	Descripción del hito o del objetivo
C2.I4 Biodiversidad (Francia)	Número de proyectos subvencionados en los ámbitos de la restauración ecológica y las zonas protegidas	Hasta el cuarto trimestre de 2022	Número de proyectos relacionados con la restauración ecológica y la conservación de la biodiversidad en zonas protegidas.
C1.4. R1- I4 Sistema de control de la notificación para el transporte de pasajeros y mercancías por carretera (Croacia)	Establecimiento de un sistema de control de los informes para el transporte de pasajeros y mercancías por carretera que funcione correctamente	Hasta el cuarto trimestre de 2024	Se establecerá un sistema de control de la notificación para el transporte de pasajeros y mercancías por carretera que funcione correctamente, que conectará los datos del sistema central de procesamiento de tacógrafos (SOTAH) y los registros nacionales de las tarjetas de tacógrafo y los registros correspondientes bajo la responsabilidad del Ministerio del Mar, Transportes e Infraestructuras.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, basándose en los [anexos a las decisiones de ejecución del Consejo](#).

Los hitos y objetivos de ciertas medidas indican que se culminarán después del 31 de agosto de 2026.

85 El MRR se diseñó como una respuesta a la pandemia de COVID-19 y, por tanto, es importante que dicho marco se ejecute en un plazo razonable. La Comisión indica en su sitio web que los Estados miembros presentan planes de reformas e inversiones que deberán ejecutarse antes de 2026¹². El Reglamento del MRR especifica además que:

- o el plan de recuperación y resiliencia estará debidamente motivado y justificado. En concreto, deberán figurar en él los elementos siguientes: los hitos y objetivos previstos, así como un calendario indicativo para la realización de las reformas e inversiones con plazo de finalización hasta el 31 de agosto de 2026 (artículo 18, apartado 4, letra i));

¹² « Recovery and Resilience Facility – From Plans to Payments », [sitio web](#).

- o en la propuesta de la Comisión también se establecerá el plazo, que no debería ser posterior al 31 de agosto de 2026, fecha en la que deberán haberse alcanzado los hitos y objetivos finales tanto de los proyectos de inversión como de las reformas (artículo 20, apartado 5, letra d)).

86 Sin embargo, algunas de las medidas en los planes de recuperación y resiliencia de la muestra incluyen un hito o un objetivo inicial o intermedio en los últimos meses previos al final del período de ejecución del MRR. Esto puede dar lugar a que la inversión no se haya completado el 31 de agosto de 2026 (véase el [cuadro 7](#)), lo que incumple el Reglamento del MRR (véase el apartado [85](#)).

Cuadro 7 – Ejemplos de hitos y objetivos que indican una ejecución posterior a 2026

Medida	Hito u objetivo relevante	Calendario	Descripción del hito u objetivo
Inversión C1.2. R1-I3 Uso del hidrógeno y nuevas tecnologías (Croacia)	Licitación pública para capacidad adicional de hidrógeno (hito)	Para el segundo trimestre de 2026	Licitación pública para la construcción de una instalación que instalaría 20 MW de capacidad de producción de hidrógeno mediante electrólisis.
Inversión 1.2.5 Apoyo a la adquisición de autobuses con propulsión alternativa (Alemania)	Pedidos de autobuses con propulsión alternativa (objetivo)	Para el tercer trimestre de 2026	Se han encargado al menos 2 800 autobuses con propulsión alternativa con apoyo del programa.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, basándose en los [anexos a las decisiones de ejecución del Consejo](#).

Las orientaciones de la Comisión otorgan preferencia a los indicadores que miden los resultados en lugar del impacto

87 Las orientaciones de la Comisión dirigidas a los Estados miembros¹³ establecen que:

- o los hitos y objetivos pueden reflejar diferentes etapas de la ejecución de reformas e inversiones, ya sea a partir de indicadores de recursos o, preferiblemente, indicadores de realizaciones;

¹³ Commission guidance to Member States Recovery and resilience plans, [SWD\(2021\) 12](#), Parte 1/ 2, página 34.

- o los indicadores de impacto deben evitarse dada la imprevisibilidad de tales indicadores y su dependencia de otros factores ajenos al control del Estado miembro.

88 De acuerdo con la orientación, la mayoría de los hitos y objetivos en los seis planes de recuperación y resiliencia de nuestra muestra de auditoría están orientados a las realizaciones (por ejemplo, número de edificios renovados/kilómetros de vías férreas renovadas/estaciones de carga instaladas). Sin embargo, al menos la mitad de los planes de recuperación y resiliencia de la muestra incluían medidas con indicadores de recursos, generalmente referidos al gasto de una cierta cantidad de fondos (por ejemplo, Alemania, España y Francia).

89 Los indicadores de impacto adoptan por definición un horizonte temporal más largo, que puede no resultar adecuado para el limitado plazo de ejecución del MRR. Sin embargo, observamos que evitar los indicadores de impacto, incidir en los indicadores de realizaciones e incluso incluir indicadores de recursos respecto a hitos y objetivos, limitará considerablemente la posibilidad de medir el rendimiento de las medidas y, en última instancia, su repercusión en los objetivos políticos más generales del MRR de la Unión Europea.

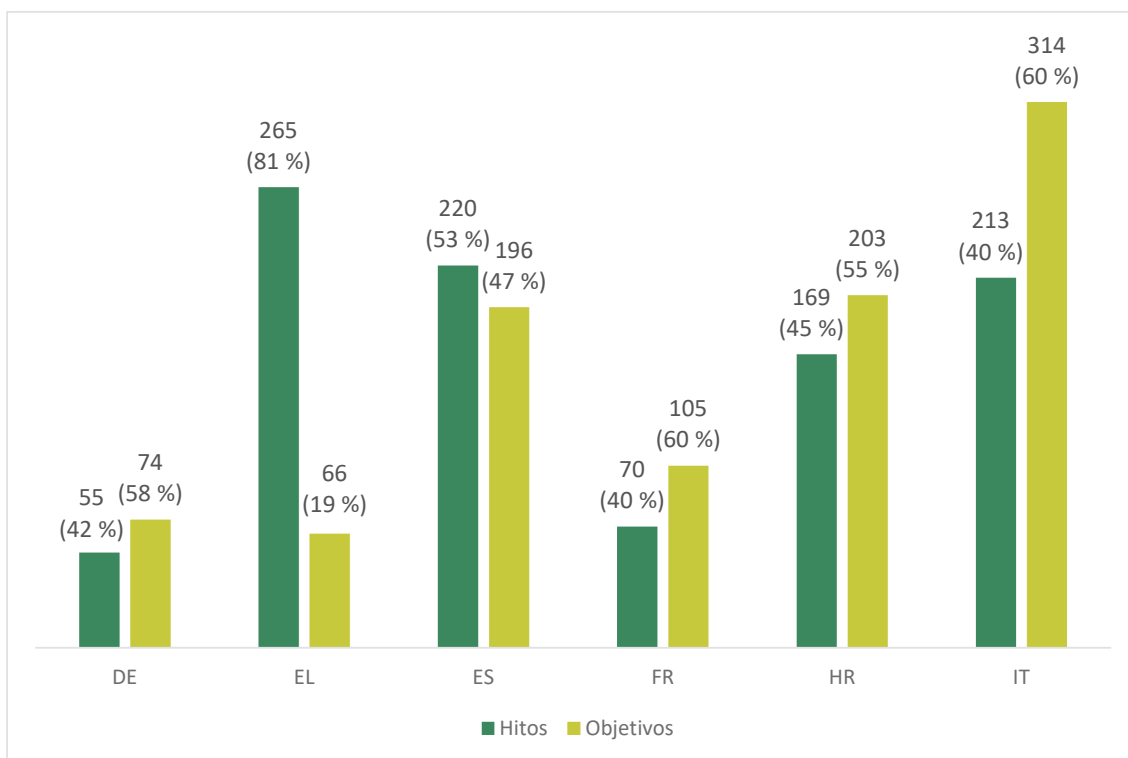
El enfoque respecto a la definición de hitos y objetivos difiere entre Estados miembros

90 La ausencia de enfoque armonizado respecto al establecimiento de hitos y objetivos afecta a la comparabilidad entre Estados miembros y plantea un riesgo sobre la igualdad de trato. Aunque la Comisión alentó la adopción de un enfoque armonizado, en particular mediante la provisión de orientaciones y ejemplos de reformas e inversiones, no llevó a cabo un análisis comparativo de los distintos planes puesto que la situación difiere en cada Estado miembro. En nuestro análisis general de hitos y objetivos, encontramos diferencias entre los planes de recuperación y resiliencia en lo que se refiere a su formulación, que se ilustran en los siguientes apartados.

La distinción entre hitos y objetivos no siempre es clara

91 En los seis planes de recuperación y resiliencia de la muestra, el número total de hitos y objetivos oscila entre 129 en Alemania y 527 en Italia, y la proporción entre hitos y objetivos oscila entre 2:3 en Francia e Italia y 4:1 en Grecia (véase la [ilustración 5](#)).

Ilustración 5 – Número y proporción de hitos respecto a objetivos en los seis Estados miembros de nuestra muestra (subvenciones y préstamos)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, basándose en los [anexos a las decisiones de ejecución del Consejo](#).

92 Aunque el número total de hitos y objetivos viene determinado en gran medida por los fondos asignados y el alcance del plan de recuperación y resiliencia, la diferencia en la proporción entre hitos y objetivos puede indicar asimismo un enfoque diferente en la definición de tales hitos y objetivos, y la distinción entre ambos en los distintos Estados miembros. Mientras que, en la mayoría de los planes de recuperación y resiliencia, la culminación de una inversión se medía generalmente como un objetivo cuantificable (número de viviendas renovadas, zonas reforestadas, etc.), en particular en el plan griego se incluyó a menudo un hito no cuantificable concretado en un informe de finalización. No obstante, estos hitos se cuantificaron en ocasiones en la sección de descripción de la Decisión de ejecución del Consejo, o en el «mecanismo de verificación» descrito en la disposición operativa.

93 El artículo 2, apartado 4, del Reglamento del MRR define los hitos como logros cualitativos y los objetivos como logros cuantitativos. Apartarse de esta distinción entraña los siguientes riesgos:

- o en los casos en los que los hitos se cuantificaron en la descripción o el mecanismo de verificación, existe cierta inseguridad jurídica respecto a la medida en que tal cuantificación forma parte de la condición de pago, debido al hecho de que los

hitos, por definición, no se cuantifican, y su logro se mide en función de un indicador cualitativo;

- o en los casos en los que se ha incluido un hito respecto a un logro cuantificable y no existe cuantificación en la descripción o el mecanismo de verificación, puede resultar difícil determinar la medida en que se ha ejecutado con éxito. Además, la inclusión de hitos no cuantificados (por ejemplo, presentación de un informe de finalización) en lugar de un objetivo cuantificado (por ejemplo, renovación de un determinado número de viviendas) plantea un riesgo en lo que atañe a la igualdad de trato, ya que este último puede resultar más difícil de alcanzar.

Hitos en proyectos transfronterizos no necesariamente armonizados

94 Los proyectos transfronterizos desempeñan un papel específico en lo que se refiere a un enfoque armonizado. Dado que son similares por definición, se beneficiarían especialmente de un enfoque armonizado. Sin embargo, los proyectos transfronterizos no dieron lugar necesariamente al establecimiento de hitos y objetivos similares (véase el [cuadro 8](#)).

Cuadro 8 – Ejemplos de hitos y objetivos diferentes para un mismo proyecto transfronterizo

Medida	Hitos	Objetivos
<p>Proyecto PIICE de inversión en hidrógeno: 1.1.1 – Proyectos de hidrógeno en el marco de los PIICE (Alemania)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Finalización del procedimiento de manifestación de interés (las empresas han presentado proyectos de proyectos hasta el segundo trimestre de 2021) Emisión de las primeras decisiones de subvención (primer trimestre de 2022) Publicación del informe de evaluación del programa de apoyo (hasta el cuarto trimestre de 2025). 	<ul style="list-style-type: none"> Compromiso de al menos 500 000 000 euros (hasta el segundo trimestre de 2024) Compromiso de 1 500 000 000 euros (hasta el tercer trimestre de 2026) Creación de al menos 300 MW de capacidad de electrólisis (hasta el tercer trimestre de 2026)
<p>Proyecto PIICE de inversión en hidrógeno: C4.I2 – Desarrollar hidrógeno descarbonizado (Francia)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Adjudicación de los contratos en el marco del mecanismo de apoyo (publicación en el sitio web hasta el tercer trimestre de 2022). Firma de la decisión de asignar ayuda financiera a promotores privados (publicación en el sitio web hasta el tercer trimestre de 2022). 	<ul style="list-style-type: none"> Volumen de hidrógeno producido en el marco del mecanismo de apoyo - acumulativo (12 000 toneladas hasta el cuarto trimestre de 2022) Volumen de hidrógeno producido en el marco del mecanismo de apoyo - acumulativo (100 000 toneladas hasta el cuarto trimestre de 2025) Capacidad de producción de electrólisis (a 140 MW anuales de capacidad de producción instalada financiada a través de los PIICE sobre hidrógeno)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, basándose en los [anexos a las decisiones de ejecución del Consejo](#).

Diferencias en la definición de hitos y objetivos

95 Además, observamos la ausencia de enfoque armonizado respecto a la definición de hitos y objetivos. Las deficiencias detectadas en cuanto a las medidas que se aplicarán después de agosto de 2026 y las medidas con indicadores de recursos no se

produjeron de igual manera en todos los planes de recuperación y resiliencia de la muestra:

- o los hitos y objetivos que indican que la medida correspondiente se ejecutará después de 2026 se incluyeron en algunos planes de recuperación y resiliencia (por ejemplo, Grecia y Croacia), pero no en otros (por ejemplo, España);
- o de manera similar, los indicadores de recursos fueron bastante más frecuentes en algunos planes de recuperación y resiliencia (por ejemplo, Alemania y España).

96 Aunque convenimos con la Comisión en que las circunstancias específicas de cada Estado miembro deben tenerse en cuenta en la evaluación, observamos una falta de análisis comparativo.

La evaluación por parte de la Comisión de las disposiciones de seguimiento y control fue exhaustiva, pero se basó en parte en sistemas aún no implantados

97 Para evaluar el papel de la Comisión en el fomento de la adopción de un marco de seguimiento y control adecuado en los Estados miembros, examinamos si había evaluado adecuadamente:

- o las disposiciones de seguimiento y ejecución propuestas por los Estados miembros en sus planes de recuperación y resiliencia;
- o las disposiciones de auditoría y control propuestas por los Estados miembros para prevenir y detectar la corrupción, el fraude, los conflictos de intereses y la doble financiación.

La evaluación por parte de la Comisión de las disposiciones de seguimiento y ejecución de los Estados miembros fue exhaustiva, pero se basó en parte en sistemas aún no implantados

98 El Reglamento del MRR¹⁴ exige que la Comisión evalúe, sobre la base de un conjunto de elementos, las disposiciones propuestas por los Estados miembros para el seguimiento y la ejecución eficaces de sus planes de recuperación y resiliencia (*recuadro 7*).

¹⁴ Artículo 19, apartado 3, letra h) del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#).

Recuadro 7

Elementos para evaluar las disposiciones de seguimiento y los requisitos de ejecución de los Estados miembros

- Se prevé una estructura en el Estado miembro encargada de: (i) la ejecución del plan de recuperación y resiliencia; (ii) el seguimiento de los avances en los hitos y objetivos; y (iii) la información;
- el conjunto de disposiciones propuestas por los Estados miembros en lo que se refiere a la organización de la ejecución de las reformas e inversiones (incluidas las disposiciones para garantizar una dotación de personal suficiente) son fiables.

Fuente: Anexo V, apartado 2.8 del [Reglamento del MRR](#).

99 Comprobamos si la Comisión había evaluado las disposiciones de seguimiento y ejecución de los Estados miembros de la muestra, en particular sus estructuras, las funciones y responsabilidades de sus diferentes órganos y la capacidad requerida.

100 Las estructuras para el seguimiento y la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia en los seis Estados miembros incluidos en la muestra varían significativamente, dependiendo de la complejidad de la estructura del Estado miembro, y de si se basa en los sistemas y organismos existentes (Alemania, Francia y Croacia) o necesita introducir otros nuevos (Grecia, España e Italia). En el [anexo VII](#) se resumen los sistemas propuestos por los seis Estados miembros incluidos en la muestra.

101 Concluimos que la evaluación de la Comisión, tal como se documenta en los documentos de trabajo de sus servicios, describía suficientemente las estructuras y sistemas de los Estados miembros incluidos en la muestra para la ejecución, el seguimiento y la información, así como sus disposiciones organizativas, funciones y responsabilidades, y señalaba los riesgos pendientes. La evaluación de la Comisión concluyó que las disposiciones de seguimiento y ejecución propuestas por los Estados miembros eran adecuadas y, por tanto, se les concedió una calificación de «A»¹⁵.

¹⁵ Con arreglo al anexo V del apartado 2.8 del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#), esta parte podría calificarse con una «A» (disposiciones adecuadas), una «B» (disposiciones mínimas) o una «C» (disposiciones insuficientes).

102 Con el fin de atenuar los riesgos para el seguimiento y la ejecución eficaces de los planes de recuperación y resiliencia detectados en algunos Estados miembros durante la evaluación, la Comisión propuso la consecución de hitos específicos antes del primer pago (con la excepción de la prefinanciación) a cinco de los seis Estados miembros de la muestra. Estos hitos se introdujeron en los anexos a las Decisiones de Ejecución del Consejo (véase el [anexo VIII](#)). Un ejemplo de estos hitos específicos es el de realizar un análisis de la carga de trabajo de las instituciones implicadas en la ejecución con el fin de atenuar los problemas de capacidad (Croacia) o el de emprender importantes reformas de la administración pública con el fin de establecer estructuras de coordinación, sistemas de seguimiento y mecanismos de ejecución, y proporcionar personal y asistencia para el seguimiento y la ejecución (Italia).

103 Aunque, en general, estamos de acuerdo con la evaluación de la Comisión, en parte se basó en sistemas que aún no existían en el momento de la evaluación. Esto plantea riesgos, en particular si los elementos pendientes son importantes. No disponer de un sistema de seguimiento plenamente funcional genera el riesgo de que los hitos o objetivos en la realidad no se alcancen hasta que se logren estos otros hitos.

104 Además, el hecho de que, en parte, los sistemas de seguimiento o los organismos de ejecución no estuvieran aún implantados en el momento de la aprobación de los planes de recuperación y resiliencia limitó asimismo la evaluación por parte de la Comisión de su capacidad administrativa. En algunos casos, la Comisión se basó en la confirmación de los Estados miembros de que disponían de capacidad suficiente para ejecutar y supervisar eficazmente el plan de recuperación y resiliencia (por ejemplo, Alemania y Francia), mientras que en otros expresó su preocupación por la capacidad administrativa de los organismos nacionales de ejecución (por ejemplo, Croacia).

105 En algunos de nuestros dictámenes recientes¹⁶, señalamos que los Estados miembros deben disponer de tiempo suficiente y de la capacidad administrativa adecuada para absorber los fondos de la UE. Algunos de los Estados miembros con la menor absorción en el período de programación de 2014-2020 recibirán un apoyo sustancial del MRR en los próximos años (véase el *anexo IX*). En nuestro Informe anual de 2020¹⁷, también destacamos que el nivel de recursos administrativos necesarios para gestionar el aumento sustancial de los fondos puede no ser suficiente. En particular, en aquellos Estados miembros en los que una elevada proporción de las inversiones públicas ya están financiadas por la UE, esta circunstancia puede elevar el riesgo de que no puedan gastar los fondos de que disponen y obtener una rentabilidad.

La evaluación por parte de la Comisión de las disposiciones de auditoría y control fue adecuada, pero a menudo se condicionaba al cumplimiento pendiente de determinados requisitos

106 De conformidad con el Reglamento del MRR, la Comisión debe velar por que los Estados miembros establezcan los sistemas de control apropiados para proteger los intereses financieros de la UE (véase el *recuadro 8*)¹⁸. La configuración en materia de auditoría y control del MRR se basa fundamentalmente en los sistemas correspondientes de cada Estado miembro. Los Estados miembros deben presentar información suficiente sobre los sistemas de control que implantarán, en particular para garantizar el cumplimiento de los principios fundamentales de buena gestión financiera.

¹⁶ [Dictamen 04/2020](#) relativo a la propuesta de Reglamento REACT-UE y el Reglamento sobre disposiciones comunes que rigen los Fondos EIE, 14 de julio de 2020; y [Dictamen 06/2020](#) (de conformidad con el artículo 287, apartado 4, y el artículo 322, apartado 1, letra a), del TFUE) 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).

¹⁷ [Informe Anual relativo al ejercicio 2020](#), capítulo 2.

¹⁸ Artículo 19, apartado 3, letra j) del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#).

Recuadro 8

Criterios para evaluar las disposiciones de control de los Estados miembros

- el sistema de control interno descrito en el plan de recuperación y resiliencia se basa en procesos y estructuras sólidos, e identifica a agentes (organismos/entidades) inequívocos y sus funciones y responsabilidades; garantiza una separación adecuada de las funciones pertinentes;
- el sistema de control y demás disposiciones pertinentes, incluidas las relativas a la recopilación y puesta a disposición de datos sobre los perceptores finales descritos en el plan de recuperación y resiliencia, en particular para prevenir, detectar y corregir la corrupción, el fraude y los conflictos de intereses en la utilización de los fondos proporcionados en el marco del MRR, son adecuados;
- las disposiciones descritas en el plan de recuperación y resiliencia destinadas a evitar la doble financiación procedente del MRR y de otros programas de la UE son adecuadas;
- los agentes (organismos/entidades) responsables de los controles están habilitados legalmente y cuentan con la capacidad administrativa necesaria para ejercer las funciones y tareas previstas.

Fuente: Anexo V, apartado 2.10 del [Reglamento del MRR](#).

107 Comprobamos si la Comisión había evaluado las disposiciones de control de los Estados miembros, en particular la claridad de sus estructuras, las funciones y responsabilidades de sus diferentes órganos, los sistemas y procesos previstos y la capacidad requerida.

108 La Comisión elaboró orientaciones dirigidas a los Estados miembros¹⁹ y proporcionó una lista de comprobación para la autoevaluación. Constatamos que:

- la Comisión había abordado aspectos importantes de los sistemas de control de los seis Estados miembros de la muestra y había utilizado una lista de comprobación interna exhaustiva para verificar el cumplimiento de todos los criterios del Reglamento del MRR (véase el [recuadro 8](#)). En cuanto a los planes de

¹⁹ « Commission guidance to Member States Recovery and resilience plans », [SWD\(2021\) 12](#), PARTE 1/2.

recuperación y resiliencia de nuestra muestra, encontramos un análisis adecuado y una documentación suficientemente detallada que justifica la evaluación;

- o la Comisión había consultado a las DG pertinentes respecto a las disposiciones de control en estos Estados miembros (por ejemplo, DG Presupuestos, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Política Regional y Urbana).

109 La Comisión otorgó una calificación de «A» a los seis Estados miembros de la muestra al tiempo que señaló, en su caso, lagunas o deficiencias que precisaban la aplicación de medidas adicionales antes del primer pago (véase el [anexo VIII](#)). Los hitos concretos consistieron, por ejemplo, en especificar las funciones y responsabilidades de los distintos órganos de auditoría y control (por ejemplo, en Francia), el alcance de su mandato (por ejemplo, en Grecia), o la adopción o modificación de las estrategias de los órganos de auditoría con el fin de establecer unidades especializadas a cargo del MRR (por ejemplo, en Croacia). De manera similar al caso del sistema de seguimiento y ejecución (véase el apartado [103](#)), esto plantea un riesgo, ya que la Comisión no había podido evaluar aún los sistemas existentes en el momento de la evaluación.

110 Además, no todos los Estados miembros utilizarán la herramienta de extracción de datos y puntuación de riesgos de la Comisión para identificar proyectos, beneficiarios y contratistas en riesgo de fraude, conflicto de intereses e irregularidades en el marco del MRR. Cinco Estados miembros de nuestra muestra de auditoría (Grecia, España, Francia, Croacia e Italia) utilizarán la herramienta de extracción de datos y puntuación de riesgos de la Comisión, cuya importancia destacamos en una auditoría anterior²⁰. El uso de la herramienta no era obligatorio, como decidió el Consejo, y por tanto, no era necesario para una evaluación positiva de los sistemas de control de un Estado miembro. Sin embargo, una herramienta común de extracción de datos y puntuación de riesgos constituye un elemento clave para proteger los intereses financieros de la UE y, más concretamente, para prevenir el fraude, los conflictos de intereses y la doble financiación, así como reforzar la transparencia y la rendición de cuentas.

²⁰ Informe Especial n.º 01/2019: «Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas».

111 Aunque la evaluación de los sistemas de control de los Estados miembros llevada a cabo por la Comisión fue exhaustiva, el hecho de que se requirieran hitos específicos es indicativo de que la Comisión y los Estados miembros reconocían que los sistemas de control de los Estados miembros de la muestra en el momento de la evaluación no se encontraban, en parte, aún implantados. Por tanto, la calificación de «A» de todos los planes de recuperación y resiliencia en este ámbito se explica, al menos en parte, por el hecho de que el Reglamento del MRR solo permite una calificación de «A» (adecuado) o «C» (insuficiente), y de que una «C» da lugar al rechazo de todo el plan de recuperación y resiliencia. No disponer de un sistema de control plenamente funcional conlleva el riesgo de que los intereses financieros de la UE no se protejan suficientemente hasta que se cumplan tales hitos.

Conclusiones y recomendaciones

112 Concluimos que la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia por parte de la Comisión fue adecuada en general, dada la complejidad del proceso y las limitaciones de tiempo. No obstante, detectamos diversas deficiencias, riesgos y áreas que requerirán atención en el futuro, como, por ejemplo, que los perfiles de pago se obtengan a través de negociaciones, que los hitos y objetivos no sean claros, o que los sistemas de seguimiento y control no se encuentren aún plenamente implantados en el momento de la evaluación (véanse los apartados siguientes).

113 Comprobamos que la Comisión gestionaba eficazmente el proceso de evaluación. La estructura organizativa y la responsabilidad compartida en el seno de la Comisión garantizaron la participación de todos los agentes pertinentes. La evaluación se ajustó a directrices internas y listas de comprobación exhaustivas, pero los evaluadores no las utilizaron de manera sistemática y uniforme para la evaluación cualitativa. Los principales documentos resultantes del trabajo de la Comisión justificativos de su evaluación final se encontraban disponibles y registrados, pero su trazabilidad no siempre era sencilla (apartados 24 a 33).

Recomendación 1 — Mejorar los procedimientos de evaluación y documentación

Recomendamos que la Comisión:

- a) siga mejorando el procedimiento en futuras evaluaciones, para garantizar que se sigan todas las fases del proceso y se tienen plenamente en cuenta las partes cualitativas de la evaluación;
- b) garantice que la documentación de la evaluación final y su motivación se encuentren bien documentados, y que la trazabilidad de los documentos fundamentales sea sencilla para fomentar la transparencia y la eficiencia del proceso.

Fecha de aplicación prevista: cualquier evaluación futura.

114 La Comisión asistió a los Estados miembros en toda la fase de elaboración de los planes de recuperación y resiliencia, y publicó documentos de orientación para facilitar el proceso. Debido al escaso tiempo disponible, las orientaciones se elaboraron paralelamente a los planes de recuperación y resiliencia, lo que en algunos

casos exigió que los planes se ajustaran a lo largo del proceso. La Comisión también impartió sesiones de formación y proporcionó una plataforma en línea de preguntas y respuestas, lo que facilitó el intercambio de información. La Comisión desempeñó un papel limitado en la promoción del intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros, lo que habría facilitado el proceso de evaluación y fomentado la inclusión de proyectos transnacionales en los planes de recuperación y resiliencia (apartados 34 a 39).

Recomendación 2 — Promover el intercambio de buenas prácticas entre Estados miembros

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

Plazo previsto de aplicación: durante la aplicación de los planes de recuperación y resiliencia.

115 La evaluación de la Comisión reconoció que los planes de recuperación y resiliencia abordaron los principales objetivos políticos del MRR, incluidos los seis pilares, tras un análisis descriptivo efectuado a escala de los componentes, pero sin incluir un análisis de todas las medidas individuales (véanse los apartados 40 a 44). La medida de la probable contribución de los componentes varía, y aún queda por ver su impacto en la práctica.

116 Concluimos que la evaluación de la Comisión dio lugar a que los planes de recuperación y resiliencia abordaran en términos generales las recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020, y los retos asociados que figuran en el marco del Semestre Europeo. No obstante, algunos aspectos importantes de las recomendaciones específicas por país siguen sin atenderse, en particular, en el ámbito de las REP de 2019. En términos más generales, la evaluación de lo que constituye una «parte significativa» de recomendaciones específicas por país sigue basándose hasta cierto punto en juicios de valor (apartados 45 a 53).

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

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

- a) adaptar los informes de situación relativos al MRR a los informes en el contexto del Semestre Europeo, con el fin de garantizar que todas las recomendaciones específicas por país, incluidas las que no se abordan directamente en los planes de recuperación y resiliencia, sean objeto de un seguimiento adecuado;
- b) en el marco actual de elaboración de informes del Semestre Europeo, facilitar información sobre el grado en que el MRR contribuye a la ejecución de las recomendaciones específicas por país.

Fecha prevista de aplicación: a partir de 2022.

117 La evaluación de la Comisión dio lugar a que los planes de recuperación y resiliencia adoptados incluyeran únicamente medidas que cumplieran el principio de «no causar un perjuicio significativo», o que se acompañaran de medidas de atenuación si es probable que estas ejerzan un impacto medioambiental, como se observa en las medidas de nuestra muestra. Sin embargo, la documentación carecía de una lista sucinta que justificara la conclusión general de la Comisión en su evaluación final. Por otra parte, en el caso de las medidas con un probable impacto medioambiental, este impacto no fue cuantificado en muchos casos. Además, las medidas de atenuación no se han incluido sistemáticamente con un hito u objetivo en los planes de recuperación y resiliencia. En consecuencia, su cumplimiento no constituye una condición de pago y no existe fundamento jurídico para imponer su ejecución o realizar un seguimiento de estas medidas. Por último, las medidas que incumplan el principio de «no causar un perjuicio significativo» pueden financiarse con otras fuentes distintas del MRR, lo que es contrario a dicho principio (véanse los apartados [56](#) a [60](#)).

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

Recomendamos que la Comisión:

- a) pida a los Estados miembros que faciliten, si procede, una estimación cuantitativa del impacto medioambiental de las medidas de cara a futuras autoevaluaciones del principio de «no causar un perjuicio significativo» y, si se facilita tal estimación, que se tenga en cuenta en la evaluación;

Fecha de aplicación prevista: para cualquier evaluación futura.

- b) introduzca medidas de atenuación en hitos y objetivos, cuando se consideren de relevancia para la evaluación positiva de la medida en lo que se refiere al principio de «no causar un perjuicio significativo», y compruebe el cumplimiento de las condiciones que contienen estos hitos y objetivos durante la ejecución.

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

118 La evaluación de la Comisión de los costes totales estimados de los planes de recuperación y resiliencia fue adecuada. En todos los casos, la calificación «B» reflejaba la naturaleza sin precedentes de algunas medidas y, en consecuencia, la falta de información disponible sobre ellas. Además, la metodología empleada de cálculo del importe a pagar en un tramo específico no es transparente, puesto que se basa en condiciones negociadas con los Estados miembros. La frecuencia y gravedad de las deficiencias identificadas por la Comisión varían entre los Estados miembros de la muestra, a pesar de que se les asignó la misma calificación («B»). Además, en la fecha de la auditoría, la Comisión no había definido aún una metodología para calcular la suspensión o la reducción parcial de los pagos (véanse los apartados [66](#) a [76](#)).

119 La evaluación de la Comisión contribuyó a mejorar la calidad de los hitos y objetivos. No obstante, nuestra auditoría puso de manifiesto que varios hitos y objetivos no son suficientemente claros, no abarcan etapas clave de la ejecución, ni indican que determinadas medidas podrían no haberse culminado al final de agosto de 2026. También observamos una falta de comparabilidad entre Estados miembros debido a un enfoque no armonizado en la definición de hitos y objetivos. Además, como recomienda la Comisión, los hitos y objetivos suelen estar relacionados con los resultados o incluso con los recursos, más que con la medición del impacto. Las deficiencias señaladas en cuanto a los hitos y objetivos (véanse los subapartados anteriores) no se dieron en la misma medida en todos los planes de recuperación y resiliencia de la muestra (apartados [77](#) a [96](#)).

Recomendación 5 — Garantizar la claridad de los mecanismos de comprobación de hitos y objetivos, así como su adecuada definición

Recomendamos que la Comisión:

- a) introduzca mecanismos claros de verificación en la disposición operativa para hitos y objetivos que propicie una evaluación inequívoca de su cumplimiento;

Fecha prevista de aplicación: mediados de 2023

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

Fecha de aplicación prevista: para cualquier evaluación futura.

120 La evaluación de la Comisión de las disposiciones de seguimiento y control propuestas por los Estados miembros fue exhaustiva e identificó varias deficiencias, principalmente relacionadas con la insuficiente capacidad administrativa para ejecutar y supervisar los planes de recuperación y resiliencia y las estructuras de control que solo se habían implantado parcialmente en el momento de la evaluación. Estas deficiencias se han atendido introduciendo hitos específicos convenidos con los respectivos Estados miembros y que han de ejecutarse antes de que pueda efectuarse el primer pago de la Comisión. Por tanto, la evaluación de la Comisión se basó en cierta medida en un compromiso, más que en los sistemas implantados efectivamente en ese momento (apartados [98](#) a [112](#)).

121 También observamos que la decisión de algunos Estados miembros de no utilizar la herramienta de extracción de datos y puntuación de riesgos de la Comisión puede reducir su utilidad en general y elevar el riesgo de que no se detecte el fraude y exista doble financiación en el Estado miembro de que se trate (apartado [110](#)).

Recomendación 6 — Verificar el cumplimiento de los hitos específicos de seguimiento y control y fomentar el uso de la herramienta de extracción de datos y puntuación de riesgos de la Comisión

Recomendamos que la Comisión:

- a) examine detenidamente el cumplimiento satisfactorio y la ejecución oportuna de los hitos específicos relacionados con los sistemas de seguimiento y control;
- b) invite a todos los Estados miembros a utilizar la herramienta de extracción de datos y puntuación de riesgos de la Comisión.

Plazo previsto de aplicación: final de 2023.

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

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

Anexo I — Criterios de evaluación y calificación de los planes de recuperación y resiliencia

Categoría	Criterios	Posible calificación	Calificación mínima requerida
Pertinencia	Criterio 1 – Contribuir a la consecución de los seis pilares;	A – En gran medida B – En una medida moderada C – En escasa medida	B*
	Criterio 2 – Hacer frente de manera efectiva a los retos determinados en el Semestre Europeo, en particular las recomendaciones específicas por país (REP) de 2019 y 2020;	A – Hace frente, de manera efectiva, a la totalidad o una parte significativa de los retos de las REP B – Hace frente a una parte significativa de los retos de las REP C – No hace frente a ningún reto de las REP	A
	Criterio 3 – Contribuir a reforzar el potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia;	A – Incidencia prevista elevada B – Incidencia prevista media C – Incidencia prevista baja	A
	Criterio 4 – Garantizar que ninguna de las medidas cause un perjuicio significativo a objetivos medioambientales;	A – Ninguna medida causa un perjuicio significativo C – Una o más medidas causan un perjuicio significativo	A
	Criterio 5 – Contribuir a la transición ecológica (al menos un 37 % del coste total estimado);		A
	Criterio 6 – Contribuir a la transición digital (como mínimo un 20 % del coste total estimado);	A – En gran medida B – En una medida moderada C – En escasa medida	A
Eficacia	Criterio 7 – El plan de recuperación y resiliencia tendrá repercusiones duraderas;		B*
	Criterio 8 – Garantizar un seguimiento y una ejecución del plan de recuperación y resiliencia, incluidos los hitos y objetivos previstos, y los indicadores correspondientes;	A – Disposiciones adecuadas B – Disposiciones mínimas C – Disposiciones insuficientes	B*
Eficiencia	Criterio 9 – Aportar una justificación razonable y verosímil de los costes estimados totales del plan de recuperación y resiliencia;	A – En gran medida B – En una medida moderada C – En escasa medida	B*
	Criterio 10 – Proporcionar sistemas y medidas de control que prevengan, detecten y corrijan la corrupción, el fraude, las irregularidades, los conflictos de intereses y la doble financiación;	A – Disposiciones adecuadas C – Disposiciones insuficientes	A
Coherencia	Criterio 11 – El plan de recuperación y resiliencia incluye medidas que representan actuaciones coherentes.	A – En gran medida B – En una medida moderada C – En escasa medida	B*

*Requisito adicional: una mayoría de calificaciones «A» para los siete criterios 1, 4 y 7-11.

Nota: Para los criterios 4 y 10, solo es posible la calificación «A» o «C».

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del Reglamento del MRR.

Anexo II — Situación en cuanto a la presentación y la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia, a 1 de junio de 2022

Estado miembro	Plan de recuperación y resiliencia presentado por el Estado miembro	Plan de recuperación y resiliencia aprobado por la Comisión	Decisión de Ejecución del Consejo adoptada por el Consejo	Prefinanciación desembolsada	Disposición operativa firmada	Primera solicitud de pago presentada a la Comisión	Primer pago desembolsado por la Comisión
Austria	1 de mayo de 2021	21 de junio de 2021	7 de julio de 2021	28 de septiembre de 2021			
Bélgica	1 de mayo de 2021	23 de junio de 2021	6 de julio de 2021	3 de agosto de 2021			
Bulgaria	15 de octubre de 2021	7 de abril de 2022	4 de mayo de 2022				
Croacia	15 de mayo de 2021	8 de julio de 2021	20 de julio de 2021	28 de septiembre de 2021	9 de febrero de 2022	15 de marzo de 2022	
Chipre	17 de mayo de 2021	8 de julio de 2021	20 de julio de 2021	9 de septiembre de 2021			
Chequia	2 de junio de 2021	19 de julio de 2021	31 de agosto de 2021	28 de septiembre de 2021			
Dinamarca	30 de abril de 2021	17 de junio de 2021	6 de julio de 2021	2 de septiembre de 2021			
Estonia	18 de junio de 2021	5 de octubre de 2021	29 de octubre de 2021	17 de diciembre de 2021	22 de marzo de 2022		
Finlandia	27 de mayo de 2021	4 de octubre de 2021	29 de octubre de 2021	21 de enero de 2022			
Francia	29 de abril de 2021	23 de junio de 2021	6 de julio de 2021	19 de agosto de 2021	25 de noviembre de 2021	26 de noviembre de 2021	4 de marzo de 2022
Alemania	28 de abril de 2021	22 de junio de 2021	6 de julio de 2021	26 de agosto de 2021			
Grecia	28 de abril de 2021	17 de junio de 2021	6 de julio de 2021	9 de agosto de 2021	21 de diciembre de 2021	29 de diciembre de 2021	8 de abril de 2022
Hungría	12 de mayo de 2021						

Estado miembro	Plan de recuperación y resiliencia presentado por el Estado miembro	Plan de recuperación y resiliencia aprobado por la Comisión	Decisión de Ejecución del Consejo adoptada por el Consejo	Prefinanciación desembolsada	Disposición operativa firmada	Primera solicitud de pago presentada a la Comisión	Primer pago desembolsado por la Comisión
Irlanda	28 de mayo de 2021	16 de julio de 2021	31 de agosto de 2021				
Italia	1 de mayo de 2021	22 de junio de 2021	6 de julio de 2021	13 de agosto de 2021	22 de diciembre de 2021	30 de diciembre de 2021	13 de abril de 2022
Letonia	30 de abril de 2021	22 de junio de 2021	6 de julio de 2021	10 de septiembre de 2021	16 de febrero de 2022		
Lituania	15 de mayo de 2021	2 de julio de 2021	20 de julio de 2021	17 de agosto de 2021	5 de mayo de 2022		
Luxemburgo	30 de abril de 2021	18 de junio de 2021	6 de julio de 2021	3 de agosto de 2021			
Malta	13 de julio de 2021	16 de septiembre de 2021	28 de septiembre de 2021	17 de diciembre de 2021			
Países Bajos							
Polonia	3 de mayo de 2021	1 de junio de 2022					
Portugal	22 de abril de 2021	16 de junio de 2021	6 de julio de 2021	3 de agosto de 2021	18 de enero de 2022	25 de enero de 2022	9 de mayo de 2022
Rumanía	31 de mayo de 2021	27 de septiembre de 2021	29 de octubre de 2021	2 de diciembre de 2021		1 de junio de 2022	
Eslovaquia	29 de abril de 2021	21 de junio de 2021	9 de julio de 2021	13 de octubre de 2021	16 de diciembre de 2021	29 de abril de 2022	
Eslovenia	1 de mayo de 2021	1 de julio de 2021	20 de julio de 2021	17 de septiembre de 2021	31 de marzo de 2022		
España	30 de abril de 2021	16 de junio de 2021	6 de julio de 2021	17 de agosto de 2021	9 de noviembre de 2021	12 de noviembre de 2021	27 de diciembre de 2021
Suecia	28 de mayo de 2021	29 de marzo de 2022	4 de mayo de 2022				

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del cuadro de indicadores del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Comisión (https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html) y del sitio web oficial del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en#national-recovery-and-resilience-plans).

Anexo III — Resumen de las principales características e los planes de recuperación y resiliencia para los seis Estados miembros en la muestra de auditoría

Estado miembro	Dotación del MRR (subvenciones y préstamos, miles de millones de euros)	Número de componentes	Número total de medidas (reformas – inversiones)	Número total de indicadores (hitos – objetivos)	Perfil de desembolso
Croacia	6,3	5 + 1 iniciativa	222 (76-146)	372 (166-206)	Hitos anticipados y objetivos retrasados.
Francia	39,4	9	91 (21-70)	175 (70-105)	Hitos y objetivos anticipados.
Alemania	25,6	10	40 (15-25)	129 (55-74)	Hitos anticipados y objetivos retrasados.
Grecia	30,5	18	175 (67-108)	331 (266-65)	Hitos y objetivos retrasados.
Italia	191,5	16	190 (58-132)	527 (213-314)	Hitos anticipados y objetivos retrasados.
España	69,5	30	212 (102-110)	416 (221-195)	Hitos anticipados y objetivos retrasados.

Nota: El término «anticipado» implica que está previsto que la mayoría de los hitos u objetivos se culminen en los tres primeros años de ejecución del MRR, mientras que el término «retrasado» significa que su ejecución tendrá lugar en los tres últimos años del período de ejecución del MRR.

Fuente: El Tribunal de Cuentas Europeo se basa en los anexos a las decisiones de ejecución del Consejo.

Anexo IV — Las medidas que seleccionamos en los seis Estados miembros incluidos en la muestra

Ámbito político	Alemania	Grecia	España	Francia	Croacia	Italia
Inversiones						
Transporte	C1.2.I3: Apoyo a la sustitución del parque de vehículos privados (1.2.3)	C.4.6.I2 (ID 16628): Carretera E-65 de Grecia Central: Sección Trikala-Egnatia	C.1.I1: Zonas de bajas emisiones y transformación digital y sostenible del transporte urbano y metropolitano	C.3.I1: Apoyo al sector ferroviario	C1.4. R5-I2: Investigación, desarrollo y producción de nuevos vehículos de movilidad e infraestructuras de apoyo	M2C2.I4: Transporte local sostenible, carriles bici y renovación del material rodante
Transición ecológica	C1.3.I3: Renovación de edificios: financiación federal para edificios energéticamente eficientes (1.3.3)	C1.2.I1 (ID: 16872): Renovación energética de edificios residenciales	C2.I1: Programas de rehabilitación para la recuperación económica y social en entornos residenciales	C1.I3: Renovación térmica de edificios públicos	C6.1. R1-I1: Renovación energética de edificios	M2C3.I3: Refuerzo de Ecobonus y Sismabonus hasta el 110 % para la eficiencia energética y la seguridad de edificios
Transformación digital	C2.2.I1: Programa de inversión de la industria fabricante/suministrador de vehículos (2.2.1)	C2.2.I1 (ID 16778): Digitalización de archivos y servicios conexos	C13.I3: Digitalización e innovación	C9.I1: Ponerse al día de las normas técnicas para la salud digital	C1.2. R1-I1: Revitalización, construcción y digitalización del sistema energético y apoyo a las infraestructuras para descarbonizar el sector energético	M1C2.I1: Transición 4.0
Sanidad	C5.1.I1: Programa para hospitales con perspectivas de futuro (5.1.2)	C.3.3.I1 (ID 16795): Infraestructura sanitaria	C18.I1: Plan de inversión para equipos de alta tecnología en el Sistema Nacional de Salud	C9.I2: Modernización y reestructuración de hospitales y suministro de asistencia sanitaria	C5.1. R2-I1: Mejora de la calidad de la radioterapia oncológica	M6.C1.I1: Redes de proximidad, instalaciones y telemedicina para la asistencia sanitaria territorial
Otros	C1.1.I1: Proyectos de hidrógeno en el marco de los PIICE (1.1.1)	C 1.4.I3 (ID 16846): Infraestructuras de gestión de aguas residuales urbanas e infraestructuras de gestión de lodos del tratamiento de aguas residuales	C9.I1: Hidrógeno renovable: un proyecto país	C4.I2: Desarrollar hidrógeno descarbonizado	C1.3. R1-I1: Construcción o reconstrucción de una red pública de alcantarillado	M2C2.I3: Promoción de la producción, la distribución y los usos finales del hidrógeno

Ámbito político	Alemania	Grecia	España	Francia	Croacia	Italia
Reformas						
Política fiscal/administración pública	C6.1.R2: Digitalización de la administración: aplicación de la Ley de acceso en línea (6.1.2)	C4.1.R1 (ID 16610): Fomentar la aceleración de las devoluciones del IVA	C29.R1: Proceso de revisión y evaluación del gasto público	C7.R5: Evaluación de la calidad del gasto público	C.2.7. R1: Mejora de la planificación y la notificación fiscales	M1C1.R13 Reforma del marco de revisión del gasto
Mercado de trabajo / educación	C3.1.R1: Plataforma educativa (3.1.2)	C3.2.R1 (ID: 16913): Nueva estrategia para el aprendizaje permanente: Modernización y mejora del sistema griego de mejora de las capacidades y reciclaje profesional	C23.R6: Establecimiento de un mecanismo permanente de flexibilidad interna, estabilidad interna y recualificación de trabajadores en transición	C8.R4: Reforma del seguro de desempleo	C4.1. R1: Desarrollo y ejecución de nuevas medidas específicas de política activa de empleo para atender las necesidades relacionadas con la transición hacia un mercado laboral ecológico y digital.	M5C1.R1: Políticas activas del mercado laboral y formación profesional

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo V — Seis pilares y componentes de los planes de recuperación y resiliencia evaluados por la Comisión como factores que contribuyen significativamente a tales planes, para los seis Estados miembros en la muestra de auditoría

Estado miembro	Transición ecológica	Transformación digital	Crecimiento inteligente, sostenible e integrador	Cohesión social y territorial	Salud y resiliencia económica, social e institucional	Políticas para la próxima generación
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> 1.1 Descarbonización utilizando, en particular, el hidrógeno renovable 1.2 Movilidad respetuosa con el clima 1.3 Renovación y construcción respetuosas con el clima 	<ul style="list-style-type: none"> 2.1. Datos como materia prima del futuro 2.2. Digitalización de la economía 3.1. Digitalización de la educación 5.1. Refuerzo de un sistema de asistencia sanitaria resistente a las pandemias 6.1. Administración pública moderna 	<ul style="list-style-type: none"> 1.1 Descarbonización utilizando, en particular, el hidrógeno renovable 1.2 Movilidad respetuosa con el clima 2.1. Datos como materia prima del futuro 3.1. Digitalización de la educación 5.1. Refuerzo de un sistema de asistencia sanitaria resistente a las pandemias 	<ul style="list-style-type: none"> 3.1. Digitalización de la educación 4.1. Refuerzo de la inclusión social 	<ul style="list-style-type: none"> 5.1. Refuerzo de un sistema de asistencia sanitaria resistente a las pandemias 6.1. Administración pública moderna 	<ul style="list-style-type: none"> 3.1. Digitalización de la educación 4.1. Refuerzo de la inclusión social
Grecia	<ul style="list-style-type: none"> 1.1 «Power Up»: resiliencia, capacidad y capacidad de almacenamiento de la red eléctrica 1.2 Renovación: planificación urbana y renovación de edificios 1.3 Recarga y repostaje: equipos e infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos 1.4 Uso sostenible de los recursos, resiliencia frente al cambio climático y 	<ul style="list-style-type: none"> 2.1 Connect: infraestructura de fibra óptica, conexiones de banda ancha y tecnologías 5G y tecnologías y aplicaciones espaciales. 2.2 Modernización: incorporación de nuevas tecnologías, herramientas e infraestructuras en el sector público y prestación de mejores servicios a ciudadanos y empresas 2.3 Digitalización de las empresas 	<ul style="list-style-type: none"> 1.4 Uso sostenible de los recursos, resiliencia frente al cambio climático y protección del medio ambiente 2.3 Digitalización de las empresas 3.1 Promover la creación de empleo y la participación en el mercado laboral 3.2 Educación, educación y formación profesionales y capacidades 4.2 Modernizar la administración pública 	<ul style="list-style-type: none"> 1.1 «Power Up»: resiliencia, capacidad y capacidad de almacenamiento de la red eléctrica 1.2 Renovación: planificación urbana y renovación de edificios 1.4 Uso sostenible de los recursos, resiliencia frente al cambio climático y protección del medio ambiente 2.2 Modernización: incorporación de nuevas 	<ul style="list-style-type: none"> 3.3 Mejorar la resiliencia, la accesibilidad y la sostenibilidad de la asistencia sanitaria 3.4 Aumentar el acceso a políticas sociales eficaces e inclusivas 4.1 Hacer que los impuestos sean más favorables al crecimiento y mejorar la administración tributaria y la recaudación de impuestos 4.2 Modernizar la administración pública 	<ul style="list-style-type: none"> 2.3 Digitalización de las empresas 3.1 Promover la creación de empleo y la participación en el mercado laboral 3.2 Educación, educación y formación profesionales y capacidades 3.4 Aumentar el acceso a políticas sociales eficaces e inclusivas 4.5 Promover la investigación y la innovación

Estado miembro	Transición ecológica	Transformación digital	Crecimiento inteligente, sostenible e integrador	Cohesión social y territorial	Salud y resiliencia económica, social e institucional	Políticas para la próxima generación
	<p>protección del medio ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2.2 Modernización: nuevas tecnologías, herramientas e infraestructuras en el sector público, mejora de los servicios a ciudadanos y empresas • 3.1 Promover la creación de empleo y la participación en el mercado laboral • 3.2 Educación, educación y formación profesionales y capacidades • 3.3 Mejorar la resiliencia, la accesibilidad y la sostenibilidad de la asistencia sanitaria • 4.3 Mejorar la eficiencia del sistema judicial • 4.6 Modernizar y mejorar la resiliencia de sectores económicos clave • Instrumento de préstamo 	<ul style="list-style-type: none"> • 3.1 Promover la creación de empleo y la participación en el mercado laboral • 3.2 Educación, educación y formación profesionales y capacidades • 3.3 Mejorar la resiliencia, la accesibilidad y la sostenibilidad de la asistencia sanitaria • 3.4 Aumentar el acceso a políticas sociales eficaces e inclusivas • 4.1 Hacer que los impuestos sean más favorables al crecimiento y mejorar la administración tributaria y la recaudación de impuestos • 4.2 Modernizar la administración pública • 4.3 Mejorar la eficiencia del sistema judicial • 4.4 Reforzar el sector financiero y los mercados de capitales • 4.5 Promover la investigación y la innovación • 4.6 Modernizar y mejorar la resiliencia de sectores económicos clave • Instrumento de préstamo 	<ul style="list-style-type: none"> • 4.3 Mejorar la eficiencia del sistema judicial • 4.5 Promover la investigación y la innovación • 4.6 Modernizar y mejorar la resiliencia de sectores económicos clave • 4.7 Mejorar la competitividad y promover la inversión privada y el comercio • Instrumento de préstamo 	<p>tecnologías, herramientas e infraestructuras en el sector público y</p> <ul style="list-style-type: none"> • prestación de servicios mejorados a ciudadanos y empresas • 3.1 Promover la creación de empleo y la participación en el mercado laboral • 3.2 Educación, educación y formación profesionales y capacidades • 3.4 Aumentar el acceso a políticas sociales eficaces e inclusivas • 4.6 Modernizar y mejorar la resiliencia de sectores económicos clave 	<ul style="list-style-type: none"> • 4.3 Mejorar la eficiencia del sistema judicial • 4.4 Reforzar el sector financiero y los mercados de capitales • 4.7 Mejorar la competitividad y promover la inversión privada y el comercio 	

Estado miembro	Transición ecológica	Transformación digital	Crecimiento inteligente, sostenible e integrador	Cohesión social y territorial	Salud y resiliencia económica, social e institucional	Políticas para la próxima generación
España	<ul style="list-style-type: none"> 01. Movilidad urbana sostenible 02. Rehabilitación 03. Sistema agroalimentario y pesquero 04. Ecosistemas y biodiversidad 05. Espacio litoral y recursos hídricos 06. Movilidad sostenible (larga distancia) 07. Energías renovables 08. Infraestructuras eléctricas 09. Hidrógeno 10. Transición justa 12. Política industrial 28. Adaptación del sistema impositivo 	<ul style="list-style-type: none"> 08. Infraestructuras eléctricas 11. Administración pública 12. Política industrial 13. Impulso a la pyme 14. Turismo 15. Conectividad digital 16. Inteligencia artificial 19. Competencias digitales 22. Economía de cuidados, igualdad e inclusión 	<ul style="list-style-type: none"> 02. Rehabilitación 11. Administración pública 12. Política industrial 13. Impulso a la pyme 14. Turismo 15. Conectividad digital 16. Inteligencia artificial 17. Ciencia, tecnología e innovación 24. Industria cultural 25. Hub audiovisual 	<ul style="list-style-type: none"> 02. Rehabilitación 10. Transición justa 14. Turismo 15. Conectividad digital 22. Economía de cuidados, igualdad e inclusión 23. Reforma del mercado de trabajo 30. Sistema de pensiones 	<ul style="list-style-type: none"> 04. Ecosistemas y biodiversidad 05. Espacio litoral y recursos hídricos 11. Administración pública 12. Política industrial 13. Impulso a la pyme 18. Reforma del sistema sanitario 22. Economía de cuidados, igualdad e inclusión 27. Prevención del fraude fiscal 28. Adaptación del sistema impositivo 29. Eficacia del gasto público 	<ul style="list-style-type: none"> 19. Competencias digitales 20. Formación profesional 21. Educación
Francia	<ul style="list-style-type: none"> Componente 1 – Renovación de edificios Componente 2 – Biodiversidad, economía circular, agricultura y silvicultura Componente 3 – Infraestructuras y movilidad ecológicas Componente 4 – Energía y tecnologías ecológicas 	<ul style="list-style-type: none"> Componente 6 – Soberanía tecnológica Componente 7 – Digitalización del Estado, los territorios y las empresas y apoyo al sector cultural 	<ul style="list-style-type: none"> Componente 5 – Apoyo a las empresas Componente 6 – Soberanía tecnológica 	<ul style="list-style-type: none"> Componente 8 – Empleo, juventud, discapacidad, formación profesional Componente 9 – I+D, salud, territorios 	<ul style="list-style-type: none"> Componente 7 – Digitalización del Estado, los territorios y las empresas y apoyo al sector cultural 	<ul style="list-style-type: none"> Componente 8 – Empleo, juventud, discapacidad, formación profesional
Croacia	<ul style="list-style-type: none"> 1.1 Economía resiliente, ecológica y digital 	<ul style="list-style-type: none"> 1.4. Desarrollo de un sistema de transporte competitivo, 	<ul style="list-style-type: none"> 1.1 Economía resiliente, ecológica y digital 	<ul style="list-style-type: none"> 1.3 Mejora de la gestión del agua y de los residuos 	<ul style="list-style-type: none"> 2.1 Reforzar la capacidad de diseño y ejecución de 	<ul style="list-style-type: none"> 3.1 Reforma del sistema educativo

Estado miembro	Transición ecológica	Transformación digital	Crecimiento inteligente, sostenible e integrador	Cohesión social y territorial	Salud y resiliencia económica, social e institucional	Políticas para la próxima generación
	<ul style="list-style-type: none"> 1.2. Transición energética para una economía sostenible 1.3 Mejora de la gestión del agua y de los residuos 1.4. Desarrollo de un sistema de transporte competitivo, energéticamente sostenible y eficiente 2.1 Reforzar la capacidad de diseño y ejecución de políticas y proyectos públicos 6.1 Iniciativa para la renovación de edificios 	<ul style="list-style-type: none"> energéticamente sostenible y eficiente 1.5. Mejora del uso de los recursos naturales y refuerzo de la cadena de suministro alimentario 2.3. Transformación digital de la sociedad y la administración pública 5.1 Reforzar la resiliencia del sistema sanitario 	<ul style="list-style-type: none"> 1.6. Desarrollo de un turismo sostenible, innovador y resiliente 2.1 Reforzar la capacidad de diseño y ejecución de políticas y proyectos públicos 2.9. Refuerzo del marco de contratación pública 3.2. Fomento de la capacidad de investigación e innovación 	<ul style="list-style-type: none"> 4.1 Mejorar las medidas de empleo y el marco jurídico para el mercado de trabajo moderno y la economía del futuro 4.2 Mejora del sistema de pensiones mediante una mayor adecuación de las pensiones 4.3. Mejora de los sistemas de protección social 	<p>políticas y proyectos públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> 2.2. Seguir mejorando la eficiencia de la administración pública 2.4. Mejora de la gestión de la propiedad estatal 2.5. Justicia moderna adaptada a los retos futuros 2.6. Prevención y lucha contra la corrupción 2.7. Fortalecimiento del marco fiscal 2.8 Reforzar el marco de lucha contra el blanqueo de capitales 4.3. Mejora de los sistemas de protección social 5.1 Reforzar la resiliencia del sistema sanitario 	<ul style="list-style-type: none"> 3.2. Fomento de la capacidad de investigación e innovación
Italia	<ul style="list-style-type: none"> M2C1. Economía circular y agricultura sostenible M2C2. Energía renovable, hidrógeno, red eléctrica y movilidad sostenible M2C3. Eficiencia energética y renovación de edificios M2C4. Protección de los recursos terrestres e hídricos M3C1. Inversiones en la red ferroviaria 	<ul style="list-style-type: none"> M1C1. Digitalización, innovación y seguridad en la AP M1C2. Digitalización, innovación y competitividad en el sistema productivo M3C1. Inversiones en la red ferroviaria M4C1. Refuerzo de la prestación de servicios educativos: de las 	<ul style="list-style-type: none"> M1C1. Digitalización, innovación y seguridad en la AP M1C2. Digitalización, innovación y competitividad en el sistema productivo M1C3. Turismo y cultura 4.0 M2C1. Economía circular y agricultura sostenible 	<ul style="list-style-type: none"> M1C1. Digitalización, innovación y seguridad en la AP M2C1. Economía circular y agricultura sostenible M2C3. Eficiencia energética y renovación de edificios M2C4. Protección de los recursos terrestres e hídricos M3C1. Inversiones en la red ferroviaria 	<ul style="list-style-type: none"> M1C1. Digitalización, innovación y seguridad en la AP M1C2. Digitalización, innovación y competitividad en el sistema productivo M1C3. Turismo y cultura 4.0 M3C1. Inversiones en la red ferroviaria M3C2. Intermodalidad y logística integrada 	<ul style="list-style-type: none"> M1C1. Digitalización, innovación y seguridad en la AP M4C1. Refuerzo de la prestación de servicios educativos: de las guarderías a las universidades M4C2. De la investigación a la empresa M5C1. Políticas de empleo

Estado miembro	Transición ecológica	Transformación digital	Crecimiento inteligente, sostenible e integrador	Cohesión social y territorial	Salud y resiliencia económica, social e institucional	Políticas para la próxima generación
	<ul style="list-style-type: none"> • M4C1. Refuerzo de la prestación de servicios educativos: de las guarderías a las universidades • M4C2. De la investigación a la empresa 	<p>guarderías a las universidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • M4C2. De la investigación a la empresa • M5C1. Políticas de empleo • M6C2. Innovación, investigación y digitalización del servicio nacional de salud 	<ul style="list-style-type: none"> • M2C2. Energía renovable, hidrógeno, red eléctrica y movilidad sostenible • M2C3. Eficiencia energética y renovación de edificios • M2C4. Protección de los recursos terrestres e hídricos • M3C1. Inversiones en la red ferroviaria • M3C2. Intermodalidad y logística integrada • M4C1. Refuerzo de la prestación de servicios educativos: de las guarderías a las universidades • M4C2. De la investigación a la empresa • M5C1. Políticas de empleo • M5C2. Infraestructuras sociales, los hogares, la comunidad y el tercer sector • M5C3. Intervenciones especiales para la cohesión territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • M4C1. Refuerzo de la prestación de servicios educativos: de las guarderías a las universidades • M5C1. Políticas de empleo • M5C2. Infraestructuras sociales, los hogares, la comunidad y el tercer sector • M5C3. Intervenciones especiales para la cohesión territorial • M6C1. Redes locales, instalaciones y telemedicina para la asistencia sanitaria local • M6C2. Innovación, investigación y digitalización del servicio nacional de salud 	<ul style="list-style-type: none"> • M5C1. Políticas de empleo • M5C2. Infraestructuras sociales, los hogares, la comunidad y el tercer sector • M5C3. Intervenciones especiales para la cohesión territorial • M6C1. Redes locales, instalaciones y telemedicina para la asistencia sanitaria local • M6C2. Innovación, investigación y digitalización del servicio nacional de salud 	<ul style="list-style-type: none"> • M5C3. Intervenciones especiales para la cohesión territorial

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de trabajo de los servicios de la Comisión.

Anexo VI — Resumen de las deficiencias identificadas por la Comisión en relación con los costes totales estimados de los planes de recuperación y resiliencia, para seis Estados miembros en la muestra de auditoría

Estado miembro	Razones para una calificación de «B» respecto al cálculo de costes
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> «En general, la información sobre costes presentada en el plan cumple los requisitos mínimos en esa materia... La información sobre la estimación de costes proporcionada en el plan muestra diversos grados de detalle y profundidad de los cálculos». «... la razonabilidad, la verosimilitud o la adicionalidad de los costes... se han demostrado en grado suficiente. No obstante, unas estimaciones más detalladas podrían haber elevado el nivel de garantía de que estos principios se cumplen.»
Grecia	<ul style="list-style-type: none"> «Un número limitado de proyectos no se justifican suficientemente con arreglo al coste de un proyecto comparable, o no se ha podido acceder a las pruebas citadas».
España	<ul style="list-style-type: none"> «... para una proporción relativamente baja de los costes, la metodología empleada no se explica suficientemente bien y el vínculo entre la justificación y los costes estimados no es suficientemente claro para considerar que los costes son razonables». «... para una proporción relativamente baja de los costes, no se dispone de datos históricos o comparativos suficientes relativos a los principales factores de coste para considerar que los costes son verosímiles».
Francia	<ul style="list-style-type: none"> «Francia presentó el cuadro de costes incluido en la plantilla estándar, aunque no se ha cumplimentado parte de la información, especialmente la relativa a los datos de costes comparativos». «Francia no ha realizado una validación independiente de ninguna de las estimaciones de costes propuestas». «Existen algunas deficiencias en la descripción de los costes de ciertas medidas, como la descripción y justificación de los costes que no cubren todas las submedidas; no se facilitan cálculos para determinar el coste total; o en algunos casos, la documentación justificativa, en caso de que se haga referencia, por ejemplo, a estudios o proyectos anteriores, no se facilita». «Un problema atañe a las medidas que comprenden varias submedidas, cuando la metodología de asignación de costes a cada submedida no siempre está del todo clara». «En el caso de un número reducido de medidas, no se facilitan los cálculos para determinar el coste total, o dichos cálculos no se corresponden con la financiación solicitada o con los hitos u objetivos asociados». «La información sobre los costes suele estar respaldada por un análisis experto o por la experiencia previa. En el caso de algunas medidas, faltaban explicaciones claras sobre cómo se utilizaron o ajustaron los proyectos anteriores presentados o los estudios realizados como base para llegar a las estimaciones de costes presentadas... En el caso de otras medidas, no se facilitó la documentación justificativa.» «Una evaluación de costes <i>ex ante</i> de estas medidas [basadas en la demanda] adolece inevitablemente de limitaciones, ya que no siempre se sabe de antemano qué se logrará exactamente».
Croacia	<ul style="list-style-type: none"> «Existen deficiencias en la descripción de los costes de ciertas medidas, como la descripción y justificación de los costes que no cubren todas las submedidas; la metodología y los cálculos facilitados no siempre se corresponden con los importes propuestos; y algunos casos en los que no se facilita documentación justificativa cuando se hace referencia, por ejemplo, a estudios o proyectos anteriores». «Croacia no ha realizado una validación independiente de ninguna de las estimaciones de costes propuestas». «Un problema recurrente atañe a las medidas que comprenden varias submedidas, cuando la metodología de asignación de costes a cada submedida, con frecuencia, no queda del todo clara». «En el caso de un determinado número de medidas, no se facilitan los cálculos para determinar el coste total, o dichos cálculos no se corresponden con la financiación solicitada o con los hitos u objetivos asociados». «Un número limitado de proyectos no se justifican suficientemente con arreglo al coste de un proyecto comparable, o no se ha podido acceder a las pruebas citadas».
Italia	<ul style="list-style-type: none"> «La información aportada por el plan de recuperación y resiliencia de Italia en algunos casos se refiere a un tipo específico de costes que se prevé que se financien con cargo a los distintos programas de la Unión, pero los detalles no siempre son lo suficientemente claros o, sencillamente, no se facilitan».

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de trabajo de los servicios de la Comisión.

Anexo VII — Visión general de las estructuras de seguimiento y ejecución en los Estados miembros, para los seis Estados miembros incluidos en la muestra de auditoría

Estado miembro	Organismo coordinador	Descripción de los sistemas en los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión
Croacia	Órgano central de coordinación dependiente del Ministerio de Hacienda	<p>Estructura de gobernanza, supervisión y ejecución multinivel:</p> <ul style="list-style-type: none"> consejo director encargado de la dirección política y el seguimiento de la implementación del plan de recuperación y resiliencia; Comité de Ejecución responsable del seguimiento general y la ejecución del plan de recuperación y resiliencia; Organismo, cuya creación está prevista para finales de 2021, dependiente del Ministerio de Hacienda, y encargado de la coordinación operativa y el seguimiento del plan de recuperación y resiliencia; Fondo nacional dependiente del Ministerio de Hacienda, responsable de elaborar y presentar solicitudes de pago y declaraciones de gestión; Organismos de ejecución y agencias responsables de la ejecución de cada medida específica, así como del seguimiento de la evolución de los proyectos.
Francia	Secretaría General de Asuntos Europeos	<ul style="list-style-type: none"> Ejecución dirigida administrativamente por el Ministerio de Economía, Hacienda y Recuperación, en estrecha colaboración con la Secretaría General; la Secretaría General coordina el proceso de ejecución y supervisión y recibe el apoyo para abordar dicha tarea de la «Secretaría de Recuperación», que está directamente vinculada al Primer Ministro y al ministro de Economía, Hacienda y Recuperación; la Secretaría de Recuperación supervisa la ejecución de cada medida, en estrecha colaboración con los prefectos regionales y los jefes de cada ministerio; la ejecución de las reformas es objeto de un estrecho seguimiento por cada ministerio pertinente; los controles de los hitos y objetivos se delegan en los ministerios encargados de la ejecución de los componentes. Cada ministerio establece el sistema de control interno definido por el Ministerio de Economía, Hacienda y Recuperación; se organizarán misiones de verificación, inspección y auditoría para garantizar la eficacia de estos sistemas y controlar la calidad de los datos transmitidos; la gestión y las verificaciones que deberán llevar a cabo los ministerios pertinentes figurarán en las «chartes de gestión», aún en fase de desarrollo.
Alemania	Ministerio Federal de Hacienda	<ul style="list-style-type: none"> Una unidad específica del Ministerio de Hacienda supervisará la ejecución y coordinará el seguimiento y la notificación de los avances en cooperación con otros ministerios pertinentes. Realizará controles cualitativos de todos los datos financieros y presentará solicitudes de pago. La función de coordinación de la unidad se basa en los mecanismos y reglamentos nacionales establecidos. La unidad consta de un equipo de economistas y expertos en control presupuestario con la experiencia y los conocimientos pertinentes.
Grecia	Agencia de Coordinación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	<ul style="list-style-type: none"> El principal órgano para la coordinación de la ejecución y el seguimiento será la recién creada Agencia de Coordinación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que actúa como enlace (único) entre la Comisión Europea y las autoridades griegas. Es responsable de verificar la consecución de los hitos y objetivos, de supervisar activamente la evolución de los proyectos, y de presentar las solicitudes de pago a la Comisión Europea una vez comprobada tal consecución. La responsabilidad global respecto a la ejecución de cada medida específica corresponde al ministerio competente. Todas las medidas del plan de recuperación y resiliencia serán ejecutadas por organismos nacionales («organismos de ejecución») designados por el ministerio competente. Por último, el Comité de Auditoría Financiera que forma parte de la Secretaría General de Política Fiscal (Oficina General de Contabilidad del Estado) del Ministerio de Hacienda, velará por el cumplimiento de los principios de buena gestión financiera.

Estado miembro	Organismo coordinador	Descripción de los sistemas en los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión
Italia	Estructura central de coordinación del Ministerio de Economía y Hacienda	<p>Deben crearse varias estructuras de coordinación para el seguimiento y la ejecución del plan de recuperación y resiliencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • un comité director establecido en la Presidencia del Consejo de Ministros para dirigir y coordinar la ejecución del plan de recuperación y resiliencia; • un órgano consultivo para el diálogo social, compuesto por representantes de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes, incluidas entidades locales; • una secretaría técnica establecida en la Presidencia del Consejo de Ministros para apoyar las actividades del comité director y del órgano consultivo; • una estructura central de coordinación en el Ministerio de Economía y Hacienda para llevar a cabo la coordinación general y el seguimiento de la ejecución del plan de recuperación y resiliencia (también en relación con los hitos y objetivos), el control de la regularidad de los procedimientos y gastos y la elaboración de informes, y el apoyo técnico y operativo a las fases de ejecución. Actuará asimismo como punto de contacto único a escala nacional para la Comisión Europea. • El Ministerio de Economía y Hacienda garantiza la evaluación de los resultados del plan de recuperación y resiliencia. • Las estructuras de coordinación a escala de cada administración central se identificarán y se encargarán de la gestión, el seguimiento, la elaboración de informes y el control de las intervenciones pertinentes, incluida la supervisión de la ejecución y los avances hacia la consecución de hitos y objetivos. • Se prevé la contratación de personal temporal para reforzar la capacidad administrativa de seguimiento y ejecución; • se establecerá un nuevo sistema informático integrado («ReGIS») y se adaptarán los sistemas actuales hasta que ReGIS entre en funcionamiento; • el servicio de auditoría existente, la Inspección General de Relaciones Financieras con la Unión Europea, perteneciente al Ministerio de Economía y Hacienda, se encargará de la coordinación de los sistemas de auditoría y de la realización de los controles con el apoyo de la Oficina Estatal de Cuentas Territoriales.
España	Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda	<ul style="list-style-type: none"> • Una Comisión de Recuperación, Transformación y Resiliencia, presidida por el presidente del Gobierno, supervisará la ejecución del plan de recuperación y resiliencia; • su laboro contará con la asistencia de un Comité Técnico de 20 miembros de la administración pública presidido por la Secretaría General de Fondos Europeos. Este órgano elaborará las solicitudes de pago; • la recién constituida Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda es la autoridad responsable ante la Comisión Europea. Será clave para supervisar la presentación de solicitudes de pago; • Ministerio responsable de cada medida encargado de emprender acciones para alcanzar los hitos y objetivos relacionados • La Intervención General de la Administración del Estado realizará controles para certificar la consecución de hitos y objetivos, así como los resultados alcanzados.

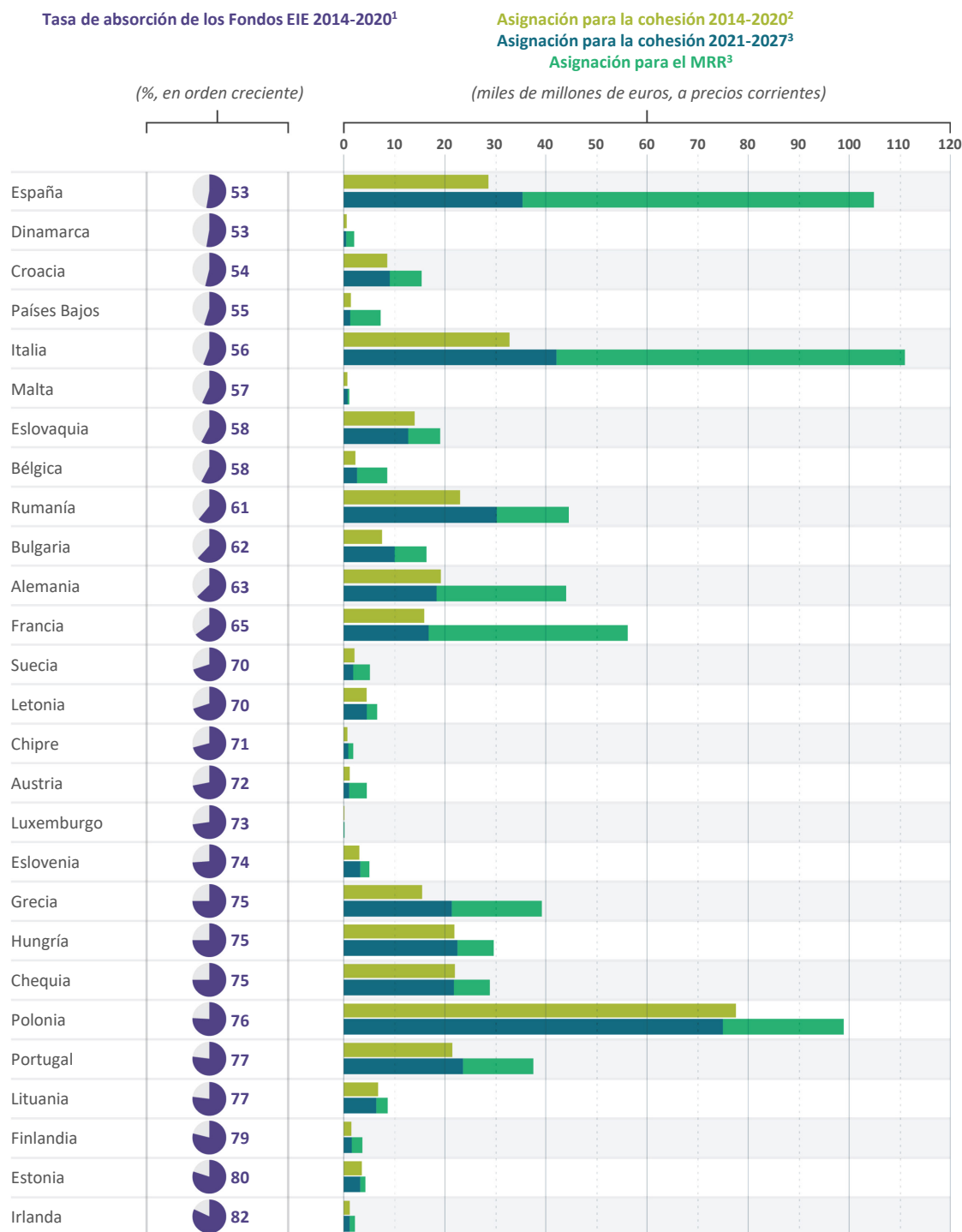
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de trabajo de los servicios de la Comisión.

Anexo VIII — Resumen de hitos específicos relacionados con los sistemas de ejecución, seguimiento y control, para los seis Estados miembros incluidos en la muestra

Estado miembro	Hitos específicos
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> Sin hitos adicionales.
Grecia	<ul style="list-style-type: none"> Entrada en vigor del mandato legal de la autoridad de auditoría y establecimiento del sistema de auditoría y control que (a) garantizará la recogida de datos y el seguimiento de la consecución de hitos y objetivos; (b) permitirá la preparación de las declaraciones de gestión y el resumen de auditoría, así como de las reclamaciones de pago y (c) establecerá los procedimientos necesarios para recabar y almacenar datos sobre beneficiarios, contratistas, subcontratistas y titulares efectivos de conformidad con el artículo 22 del Reglamento del MRR, antes de realizar la primera solicitud de pago. Se realizará un informe de auditoría específico sobre el sistema. En caso de que el informe identifique deficiencias, en el informe de auditoría se recomendarán medidas correctivas. [19-16968 Asistencia técnica]
España	<ul style="list-style-type: none"> La implantación de un sistema de información integrado que permita (a) cargar el plan de recuperación y resiliencia y la información sobre la ejecución y la supervisión de la consecución de hitos y objetivos; (b) preparar declaraciones de gestión y el resumen de auditoría, así como reclamaciones de pago y (c) recopilar y almacenar datos sobre beneficiarios, contratistas, subcontratistas y propietarios efectivos de conformidad con el artículo 22 del Reglamento del MRR. Se elaborará un informe de auditoría específico sobre el sistema utilizado. En caso de que el informe identifique deficiencias, en el informe de auditoría se recomendarán medidas correctivas. [C11.I5] Entrada en vigor de la Orden por la que se definen los procedimientos y el formato de la información a compartir para el seguimiento del plan de recuperación y resiliencia y la ejecución contable del gasto. [C11.R5]
Francia	<ul style="list-style-type: none"> Establecimiento de controles y procedimientos de auditoría mediante los dos elementos siguientes: (a) la firma de una circular por parte del Primer Ministro en la que se expondrán las funciones y responsabilidades del órgano de coordinación y de los ministerios, así como el procedimiento de recogida y almacenamiento de los datos relativos a los indicadores, incluida la garantía de su fiabilidad y el acceso a los datos recabados de todo tipo de destinatarios finales; (b) la realización de un informe en el que figurará una descripción de la estrategia de auditoría prevista, incluida una descripción del trabajo de auditoría sobre las solicitudes de pago.
Croacia	<ul style="list-style-type: none"> Las modificaciones de los estatutos de la Agencia para la Auditoría del Sistema de Ejecución de los Programas de la Unión Europea definirán el mandato de la Agencia para establecer y llevar a cabo auditorías y controles del sistema relacionados con el plan de recuperación y resiliencia nacional. [C2.1.R2] Establecimiento del sistema de ejecución, auditoría y control del plan de recuperación y resiliencia: la decisión sobre los organismos en el sistema del plan definirá las autoridades competentes y las responsabilidades para llevar a cabo las tareas en la ejecución del plan de recuperación y resiliencia. [C2.1.R2] Evaluación de la capacidad administrativa: se realizarán análisis de la carga de trabajo para las instituciones que participan en los respectivos sistemas de gestión y control, teniendo en cuenta asimismo la carga derivada del MRR. [C2.1.R2] Se establecerá y pondrá en funcionamiento un sistema de repositorio para el seguimiento de la ejecución del MRR. El sistema debe incluir, como mínimo, las siguientes funcionalidades: (a) recogida de datos y seguimiento de la consecución de hitos y objetivos; Y (b) recogida, almacenamiento y garantía del acceso a los datos exigidos por el artículo 22, apartado 2, letra d), incisos i) a iii), del Reglamento del MRR. [C2.1. R2]
Italia	<ul style="list-style-type: none"> Se establecerá y pondrá en funcionamiento un sistema de repositorio para el seguimiento de la ejecución del MRR. El sistema debe incluir, como mínimo, las siguientes funcionalidades: (a) recogida de datos y supervisión de la consecución de hitos y objetivos; (b) recogida, almacenamiento y garantía del acceso a los datos requeridos por el artículo 22, apartado 2, letra d), incisos i) a iii), del Reglamento del MRR. [M1C1-68, reforma 1.9]

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de trabajo de los servicios de la Comisión.

Anexo IX — La contribución financiera máxima del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en comparación con la tasa de absorción y las asignaciones en los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos



Fuentes:

¹ Comisión Europea. Datos de cohesión: pago total de la UE por país (a 1 de junio de 2022). Nota: Tasa de absorción: porcentaje del importe total asignado a un Estado miembro que se ha pagado.

² Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, <https://epthinktank.eu/2014/05/07/structural-and-cohesion-funds-in-the-member-states-an-overview/assignments2014-2020/>.

³ Comisión Europea. El presupuesto a largo plazo 2021-2027 de la UE y NextGenerationEU: datos y cifras.

Siglas y acrónimos

DG Asuntos Económicos y Financieros: Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros

MRR: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

RECOVER: Secretaría General del Grupo de Trabajo de Recuperación y Resiliencia

REP: Recomendaciones específicas por país

SWD: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión

Glosario

Digitalización: El cambio hacia la incorporación y utilización de tecnología digital e información digitalizada para lograr que los procesos y las tareas resulten más sencillos, rápidos, eficientes y/o económicos.

Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión: Documento de la Comisión no vinculante destinado al debate tanto dentro como fuera de la institución.

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

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 y estimular la transformación ecológica y digital.

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

Plan de recuperación y resiliencia: Documento en el que se exponen las reformas e inversiones previstas de los Estados miembros en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Recomendación específica por país: Orientaciones anuales que la Comisión publica, dentro del Semestre Europeo, a los distintos Estados miembros sobre sus políticas macroeconómicas, presupuestarias y estructurales.

Semestre Europeo: Ciclo anual que sirve de marco para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la UE y para el seguimiento de los avances.

Sistema de extracción de datos y puntuación de riesgos de la Comisión: Herramienta de extracción de datos y puntuación de riesgos desarrollada por la Comisión para apoyar a las autoridades de gestión en la administración y la gestión de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y los fondos de la Política Agrícola Común.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=61946>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=61946>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones relacionadas con la gestión de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal de Cuentas Europeo 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 Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Ivana Maletić, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Sandra Diering, jefa de Gabinete, y Tea Japunčić, agregada de Gabinete; Sabine Hiernaux-Fritsch, gerente principal; Giuseppe Diana, jefe de tarea, y los auditores Daniela Hristova, Marion Schiefele y Jacques Sciberras. Michael Pyper prestó asistencia lingüística.



Ivana Maletić



Sandra Diering



Tea Japunčić



Giuseppe Diana



Marion Schiefele



Jacques Sciberras



Michael Pyper

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2022

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

Imágenes ilustración 1: ©Depositphotos.

Cualquier software o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El resto 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.

PDF	ISBN 978-92-847-8706-7	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/83542	QJ-AB-22-019-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-8693-0	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/533714	QJ-AB-22-019-ES-Q

En febrero de 2021, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el Reglamento por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, cuya finalidad es mitigar el impacto económico y social de la pandemia de COVID-19. Para acogerse a la ayuda financiera de la UE, los Estados miembros deben presentar sendos planes de recuperación y resiliencia.

Examinamos la evaluación efectuada por la Comisión Europea de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, y concluimos que esta fue adecuada en general, dada la complejidad del proceso y las limitaciones temporales. Sin embargo, detectamos una serie de insuficiencias en el proceso y diversos riesgos para la ejecución eficaz de los planes. Formulamos diversas recomendaciones conducentes a mejorar los procedimientos de la Comisión en evaluaciones futuras y a limitar los riesgos y desafíos que puedan afectar a la ejecución de los planes.

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



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors