



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

## Dictamen n.º 8/2020

(con arreglo a los artículos 287, apartado 4, y 322, apartado 1, letra a), del TFUE)

sobre la Propuesta de la Comisión 2020/0100 (COD) de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al instrumento de préstamo al sector público en el marco del Mecanismo para una Transición Justa  
COM(2020) 453 final

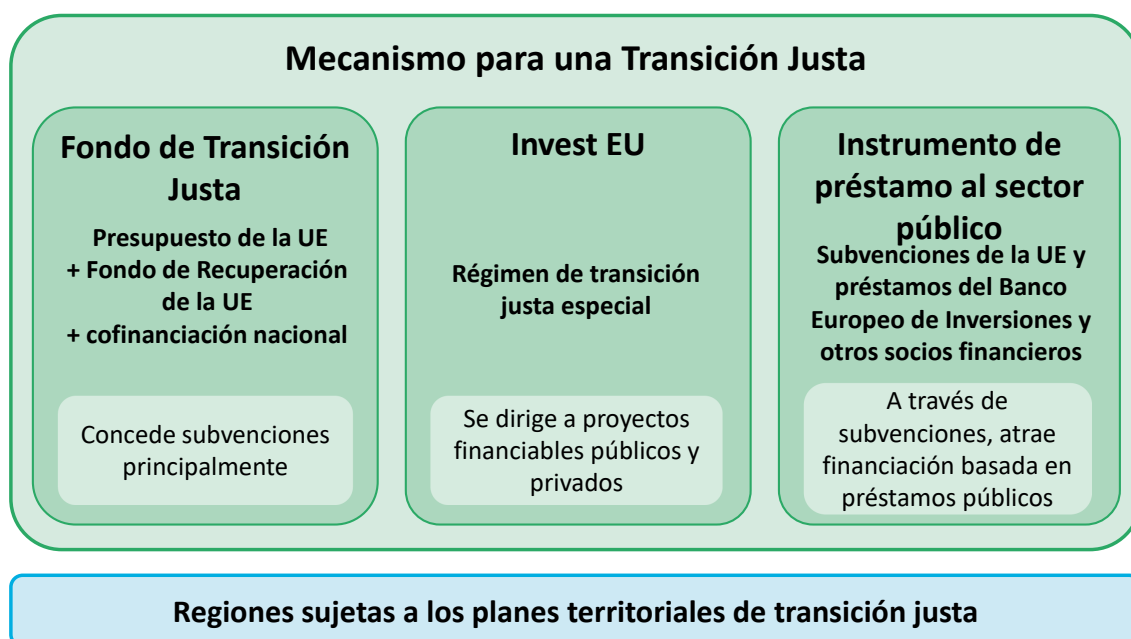
# Índice

	Apartados
<b>Introducción</b>	<b>01-06</b>
<b>Observaciones generales</b>	<b>07-11</b>
<b>Comentarios específicos</b>	<b>12-22</b>
<b>Riesgos de una subvención no vinculada a los costes</b>	<b>12</b>
<b>Adicionalidad del instrumento</b>	<b>13-14</b>
<b>Objetivo climático y sostenibilidad</b>	<b>15-17</b>
<b>Financiación del Instrumento</b>	<b>18-20</b>
<b>Indicadores de resultados</b>	<b>21-22</b>

# Introducción

**01** En diciembre de 2019, la Comisión adoptó una Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo (COM(2019) 640 Final), con el objetivo de convertir a la UE en una economía moderna, eficiente en la utilización de los recursos y competitiva, en la que no haya emisiones netas de gases de efecto invernadero en 2050, el crecimiento económico esté disociado del uso de recursos, y sin que nadie ni ningún lugar se queden atrás. En enero de 2020, la Comisión propuso crear un Plan de Inversiones del Pacto Verde Europeo que contenía el «Mecanismo de Transición Justa», orientado a las regiones y a los sectores más afectados por la transición hacia una economía climáticamente neutra, facilitando una combinación de subvenciones y modalidades de financiación reembolsable, como préstamos, para abordar los impactos sociales, económicos y medioambientales de la transición. El mecanismo se centra en planes territoriales de transición justa y consta de tres pilares de financiación (véase la [ilustración 1](#)).

## Ilustración 1 – Estructura propuesta del Mecanismo para una Transición Justa



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

**02** El instrumento de préstamo al sector público (el «Instrumento») constituye el tercer pilar del Mecanismo para una Transición Justa. -Consistirá en un componente de subvenciones por valor de 1 500 millones de euros con cargo al presupuesto de la UE y un componente de préstamos por valor máximo de 10 000 millones de euros de recursos propios del Banco Europeo de Inversiones y posiblemente de otros socios

financieros. Según la Comisión<sup>1</sup>, se prevé que el Instrumento movilice entre 25 000 y 30 000 millones de euros de inversión pública en el período 2021-2027.

**03** El Instrumento es un tipo de mecanismo de financiación mixta, definido como un marco de cooperación que se establece entre la Comisión y, entre otras, instituciones de desarrollo u otras instituciones financieras públicas con el fin de combinar formas de ayuda no reembolsables (subvenciones) y formas de ayuda reembolsables (préstamos)<sup>2</sup>

**04** El objetivo específico del Instrumento es aumentar la inversión del sector público para satisfacer las necesidades de desarrollo de regiones de la UE identificadas en planes territoriales de transición justa, derivadas de los retos que plantea la transición hacia una economía climáticamente neutra. Para conseguirlo, el proyecto de Reglamento propone facilitar la financiación de proyectos que no generen un flujo suficiente de ingresos propios y que no se financiarían sin el elemento de ayudas en forma de subvenciones procedentes del presupuesto de la UE. El elemento de subvenciones, por ejemplo, ayudaría a un organismo público a financiar un proyecto que, de lo contrario, no se ejecutaría (o no en la misma medida) o se aplazaría por limitaciones presupuestarias.

**05** Aunque los tres pilares se orientan a los mismos territorios y regiones sujetos a los planes territoriales de transición justa, cada uno de ellos debería, en principio, orientarse a proyectos con diversas necesidades de financiación. El Fondo de Transición Justa (primer pilar) apoya proyectos públicos principalmente a través de subvenciones. Invest EU (segundo pilar) puede apoyar inversiones públicas y privadas que generen ingresos para ser financiables. El Instrumento (tercer pilar) financia proyectos del sector público que generan sus propias fuentes de ingresos, pero no los suficientes para cubrir los costes de inversión.

---

<sup>1</sup> Véase la página 22 de la Comunicación de la Comisión sobre el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible, COM(2020) 21 final.

<sup>2</sup> Artículo 2 del Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de la Unión, julio de 2018.

**06** Con arreglo a la base jurídica de la propuesta de la Comisión, la consulta al Tribunal de Cuentas Europeo es obligatoria<sup>3</sup>, y el Parlamento Europeo y el Consejo le han pedido que emita un Dictamen. El presente Dictamen cumple la formalidad de consulta. Se limita a la propuesta de Instrumento de préstamo al sector público en el marco del Mecanismo para una Transición Justa, y complementa y reitera algunos puntos de nuestro Dictamen n.º 5/2020 sobre la propuesta de la Comisión por la que se establece el Fondo de Transición Justa (COM(2020) 22 final).

---

<sup>3</sup> Artículo 322, apartado 1, letra a), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

## Observaciones generales

**07** Serán necesaria una inversión significativa en toda la UE para lograr su transición a una economía climáticamente neutra de aquí a 2050. Para garantizar que dicha transición sea justa y equitativa, el apoyo de la UE debería orientarse a las regiones más afectadas y allí donde tenga el mayor impacto.

**08** Los considerandos 1 y 5 de la propuesta vinculan el Instrumento con el Pacto Verde, como respuesta a los retos climáticos y medioambientales, para apoyar la transición de la UE a una economía climáticamente neutra. Sin embargo, el proyecto de reglamento no establece una conexión clara con las ambiciones climáticas de la UE.

**09** Hemos observado que la Comisión no ha llevado a cabo una evaluación previa o de impacto de conformidad con el artículo 209 del Reglamento Financiero, que establece que las operaciones de financiación mixta deberán basarse en evaluaciones previas o en evaluaciones de impacto, que contendrán explicaciones sobre el tipo de operación financiera elegida teniendo en cuenta los objetivos políticos perseguidos, los riesgos financieros asociados y el ahorro para el presupuesto. Tal análisis explicaría los motivos por los que la Comisión decidió utilizar un tipo mixto de ayuda financiera para el tercer pilar del Mecanismo para una Transición Justa e identificaría los problemas que deben abordarse, el importe de financiación necesario, el valor añadido de la participación de la UE y los efectos esperados de las distintas opciones.

**10** Al no haberse realizado una valoración de las necesidades ni una evaluación previa, no está claro hasta qué punto existe una demanda real para el Instrumento y qué grado de eficacia tendrá. En estas circunstancias, sería conveniente que la Comisión siguiera analizando y supervisando estos factores desconocidos en su informe anual sobre los instrumentos financieros, de conformidad con el artículo 250 del Reglamento Financiero.

**11** La propuesta prevé financiación para regiones y territorios que ya han recibido fondos para necesidades de desarrollo relativas a los objetivos climáticos de la UE, como una financiación específica de la UE. No hemos hallado un análisis exhaustivo de los resultados de la financiación anterior de la UE en estas regiones, ni del resto de sus necesidades, y consideramos que es importante que se analice esta cuestión en planes de transición justa.

## Comentarios específicos

### Riesgos de una subvención no vinculada a los costes

**12** A fin de reducir la carga financiera para los beneficiarios provocada por el reembolso de préstamos, las subvenciones en el marco del Instrumento adoptarán la forma de financiación no vinculada a los costes específicos de los proyectos. El componente de subvención no representará más del 15 % del importe del préstamo (y del 20 % en regiones menos desarrolladas). El artículo 8, apartado b), del proyecto de Reglamento establece que los proyectos no pueden recibir apoyo en el marco de ningún otro programa de la UE, lo que limita el riesgo de doble financiación de la UE. Sin embargo, en nuestra opinión, podría eximirse de la obligación impuesta en este artículo a la asistencia técnica y a los recursos de asesoría a fin de permitir sinergias con otros programas de la UE de apoyo a la preparación y ejecución de proyectos subvencionables.

### Adicionalidad del instrumento

**13** El apartado d) del artículo 8 de la propuesta establece como condición de subvencionabilidad que el Instrumento solo apoye aquellos proyectos que no generen un flujo suficiente de ingresos propios para financiarse sin el apoyo de la UE. De esta manera, el Instrumento podría aumentar la asequibilidad de los proyectos, lo que permitiría a los beneficiarios ejecutarlos antes y en su totalidad. Consideramos que este requisito es necesario para evitar la sustitución de la ayuda potencial y la inversión procedente de otras fuentes públicas o privadas y así garantizar la adicionalidad, como se define en el artículo 209, apartado 2, letra b), del Reglamento Financiero.

**14** Es importante que la Comisión verifique y aplique debidamente esta condición de generación de flujos insuficientes de ingresos propios para garantizar que todos los proyectos seleccionados cumplan la condición de adicionalidad definida anteriormente.

### Objetivo climático y sostenibilidad

**15** El considerando 14 de la propuesta señala que en los programas de trabajo y en la convocatoria de propuestas deben definirse condiciones de admisibilidad y criterios

de adjudicación específicos. No obstante, este requisito no se ha detallado en los artículos del proyecto de Reglamento. A nuestro juicio, establecer una serie de requisitos básicos o generales de la UE ayudaría a garantizar su eficacia en situaciones en que la demanda supera las asignaciones nacionales de subvenciones. En particular, podrían establecerse requisitos como los siguientes:

- el proyecto debería satisfacer necesidades identificadas en los planes territoriales de transición justa;
- la subvención debería ser pertinente para que el proyecto sea asequible para el beneficiario;
- el proyecto debería contribuir a los objetivos climáticos de la UE.

**16** Asimismo, las condiciones del Instrumento deberían vincularse más estrechamente a la consecución de los objetivos climáticos de la UE, por ejemplo, mediante la aplicación de criterios establecidos por la taxonomía de la Unión<sup>4</sup> cuando la Comisión tenga que valorar el grado en que una inversión es sostenible desde el punto de vista medioambiental. Esto también garantizaría que el Instrumento evitara apoyar actividades que dieran lugar a un aumento neto de las emisiones de gases de efecto invernadero.

**17** Además, el proyecto de Reglamento no prevé ninguna condición de que los proyectos se ajusten al principio de «no causar daños», en particular con respecto al cambio climático. También deberían excluirse del Instrumento actividades no subvencionables para el Fondo de Transición Justa<sup>5</sup>, entre las que se hallan específicamente aquellas relativas a la producción, transformación, distribución, almacenamiento y combustión de combustibles fósiles. Esto garantizaría que el Instrumento no apoye inversiones en otras infraestructuras de combustibles fósiles menos contaminantes, lo cual no contribuiría a lograr el objetivo de neutralidad climática. También evitaría que proyectos rechazados en virtud del artículo 5 del reglamento del Fondo de Transición Justa volvieran a presentarse y se financiaran con cargo al Instrumento.

---

<sup>4</sup> Como se establece en el Reglamento (UE) 2020/852 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles.

<sup>5</sup> Artículo 5 de la propuesta COM(2020) 22 por el que se establece el Fondo de Transición Justa.



## Financiación del Instrumento

**18** La Comisión propone financiar el componente de subvención del Instrumento con el excedente previsible de la provisión para la garantía presupuestaria de la UE establecida por el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)<sup>6</sup>. Dicho Reglamento establece que, deberá constituirse una provisión de hasta el 35 % (o 9 100 millones de euros) de la garantía presupuestaria de 26 000 millones de euros en un fondo de garantía específico para evitar el recurso directo al presupuesto de la Unión. La Comisión ha estimado (basándose en datos del BEI a 31 de diciembre de 2019) que las posibles pérdidas de la cartera global serán inferiores a esta cantidad provisionada, y que más de 1 000 millones de euros no serán consumidos por el fondo de garantía y podrían ser reasignados al Instrumento.

**19** La Comisión realizó este cálculo a partir de una serie de supuestos con anterioridad a la crisis de COVID-19. Sin embargo, esta crisis puede afectar directamente a un número considerable de beneficiarios de préstamos del BEI con la garantía del FEIE y, por tanto, puede dar lugar a un mayor volumen de garantías ejecutadas en los próximos años.

**20** En nuestro anterior Dictamen relativo al FEIE<sup>7</sup>, señalamos que la reducción del porcentaje de la provisión del 50 % al 35 % por la modificación del Reglamento FEIE (FEIE 2.0) provocó el aumento del riesgo de que la dotación del Fondo de Garantía fuera insuficiente y de que fuera necesario recurrir directamente al presupuesto. Con el fin de mantener un enfoque prudente en la limitación de la exposición financiera general a importantes pasivos contingentes de la garantía del FEIE, consideramos que es necesario realizar un análisis actualizado para garantizar que 1 000 millones de euros puedan ser asignados al Instrumento.

## Indicadores de resultados

**21** En el anexo del proyecto de Reglamento figura un número limitado de indicadores clave, que son principalmente indicadores de realización (por ejemplo, volumen de préstamos firmados o número de proyectos por sector). A diferencia del

---

<sup>6</sup> Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 169 de 1.7.2015, p. 1).

<sup>7</sup> Dictamen n.º 2/2016, «FEIE: una propuesta prematura de extensión y ampliación», sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2015/1017.

proyecto de Reglamento del Fondo de Transición Justa (que persigue objetivos similares al Instrumento), el Reglamento no incluye indicadores de resultados independientes ni define indicadores de realizaciones para el impacto social y económico de la transición hacia una economía climáticamente neutra, ni la obligación de definir valores de referencia y objetivos para estos indicadores. Tampoco existen indicadores del impacto medioambiental de la transición ni indicadores que ofrezcan información clara sobre el objetivo de apoyar el abandono progresivo de los sectores intensivos en carbono. Estos indicadores podrían definirse en el anexo del proyecto de Reglamento o introducirse una obligación de definirlos en el artículo 14, apartado 3.

**22** De los indicadores propuestos, solo el indicador clave de rendimiento 4 (número de proyectos que reciben ayudas) se desglosa por regiones y territorios afectados por el plan territorial de transición justa. Con el fin de supervisar adecuadamente la ejecución del Instrumento, sería conveniente que todos los indicadores propuestos, entre ellos los importes de los préstamos y subvenciones, fueran desglosados por región, si procede.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo el 24 de septiembre de 2020.

*Por el Tribunal de Cuentas*

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

Klaus-Heiner LEHNE  
*Presidente*