

**Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre el «Informe de revisión sobre la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia»**

(2023/C 157/03)

<b>Ponente:</b>	Rob JONKMAN (NL/PPE), concejal de Opsterland
<b>Documento de referencia:</b>	Comunicación de la Comisión Europea: Informe de revisión sobre la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia COM(2022) 383 final

### RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES (CDR)

#### Observaciones generales

1. acoge con satisfacción el informe de revisión, que ofrece una actualización útil y una evaluación general de la situación en que se encuentra la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y del cumplimiento de las obligaciones que impone el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(1)</sup>, pero observa que dicho informe carece de información crítica y más pormenorizada, lo cual es necesario para hacerse una idea más clara de la aplicación del MRR en la práctica a escala local y regional;

2. considera una oportunidad perdida que no se hayan incluido análisis cualitativos en el informe de revisión, a pesar de los requisitos establecidos en el artículo 16 del Reglamento. Por lo tanto, no está claro cómo la Comisión Europea supervisará los avances realizados en términos cualitativos con las inversiones del MRR y las reformas nacionales a largo plazo, ni tampoco la manera en que los entes locales y regionales participarán en este proceso;

3. lamenta, además, que el informe de revisión no analice una serie de aspectos cruciales para una aplicación correcta del MRR, por ejemplo:

- la gobernanza de los planes nacionales de recuperación y resiliencia (PNRR) y de los procesos conexos,
- la verdadera adicionalidad de los proyectos apoyados,
- las sinergias y los riesgos de solapamiento con otras fuentes de financiación de la UE,
- la contribución efectiva del MRR a la cohesión, a pesar de que se trate del fundamento jurídico del MRR,
- la participación de los entes locales y regionales;

4. coincide con la Comisión Europea en que el éxito del MRR depende de la estrecha participación de los interlocutores sociales, la sociedad civil, los entes locales y regionales y las organizaciones no gubernamentales (ONG). No basta con mencionarlos colectivamente, la mayoría de las veces mediante el término genérico «partes interesadas». Una aplicación rentable y democrática debe ir acompañada de la plena aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad consagrados en el Tratado de la Unión Europea <sup>(2)</sup>;

<sup>(1)</sup> Artículo 16 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

<sup>(2)</sup> Artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Protocolo (n.º 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

5. se muestra de acuerdo con lo afirmado en el informe de revisión en el sentido de que el MRR puede ayudar a los Estados miembros a abordar las desigualdades entre mujeres y hombres mediante medidas centradas específicamente en la igualdad de género y el apoyo a la integración de la igualdad en los seis pilares políticos<sup>(3)</sup>;

6. pide a la Comisión Europea que evalúe la participación de los entes locales y regionales en la fase de aplicación y que vele por una recopilación eficaz de los datos correspondientes en el marco del sistema de información sobre el rendimiento —que constituye el cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia— haciendo uso de la investigación y los estudios realizados hasta la fecha por el Comité Europeo de las Regiones (CDR), el Centro de Política Europea (CPE), diversas fundaciones políticas y la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa (CRPM);

7. señala que el régimen general de condicionalidad se aplica plenamente al MRR, e insta a la Comisión a que mantenga una atenta vigilancia en todos los Estados miembros si se ven afectados de manera suficientemente directa la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y la protección de los intereses financieros de la Unión, debido a la vulneración de los principios del Estado de Derecho, y a que adopte medidas cuando sea necesario;

### **El papel de los entes locales y regionales en la aplicación y ejecución del MRR**

8. subraya que los entes locales y regionales han estado desde el principio a la vanguardia de la lucha contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias socioeconómicas, emprendiendo sus propias iniciativas políticas en numerosos ámbitos y aplicando al mismo tiempo las decisiones de los gobiernos nacionales;

9. hace hincapié en que los entes locales y regionales prestan la mayoría de los servicios públicos a sus residentes y empresas e invierten en ámbitos políticos cubiertos por los planes nacionales de recuperación y resiliencia, en particular en la recuperación económica y social, y también en la doble transición ecológica y digital. La exclusión de los entes locales y regionales, que constituyen el nivel político más cercano a la ciudadanía, podría tener como resultado la no consecución de los hitos y objetivos establecidos en los planes nacionales de recuperación y resiliencia; señala que la falta de reconocimiento del papel de los entes locales y regionales plantea un problema similar en el caso del Semestre Europeo;

10. reitera que los entes locales y regionales tienen una mayor conciencia de las necesidades y los retos específicos de la ciudadanía y las empresas. Dado que la mayoría de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y los objetivos se conciben de forma centralizada, sin consultar al nivel local y regional, rara vez están en consonancia con las necesidades locales y regionales y los activos excepcionales que atesoran;

11. sostiene que la forma en que se han elaborado los planes nacionales de recuperación y resiliencia y la medida en que han participado los entes locales y regionales no ayudan a promover que el nivel local y regional se responsabilice de los planes de recuperación. La experiencia adquirida con el Semestre Europeo muestra con claridad que la aplicación insuficiente de las recomendaciones específicas por país (REP) se debió a esa falta de responsabilización y de capacidad para contribuir a las REP; señala que las denominadas reformas estructurales —que la Comisión Europea solicita en el marco del Semestre Europeo— deben revisarse teniendo en cuenta su pertinencia desde el punto de vista de la subsidiariedad, de modo que se limiten a abarcar cuestiones que sean realmente competencia de la UE;

12. afirma que, en la ejecución de muchos proyectos y programas del MRR, los entes locales y regionales disponen de competencias legislativas que se consideran fundamentales para el éxito de la aplicación del MRR. Por lo tanto, resulta esencial que los entes locales y regionales participen directamente en la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia conforme al grado de autonomía económica, fiscal y financiera derivado de su marco jurídico nacional y del principio de subsidiariedad;

13. recuerda que los entes locales y regionales representan un tercio del gasto público y más de la mitad de la inversión pública en la UE, gran parte de lo cual corresponde a ámbitos políticos clave para el MRR. La participación activa de los entes locales y regionales es necesaria a lo largo de todo el proceso para garantizar una aplicación satisfactoria. A este respecto, cabe mencionar ámbitos de competencia como la renovación de edificios, la movilidad urbana sostenible, la resiliencia de los sistemas sanitarios, la producción de energía sostenible, la educación y una reforma más eficiente de la administración pública;

---

<sup>(3)</sup> COM(2022) 383 final. Se considera que 129 medidas de los veinticinco planes nacionales de recuperación y resiliencia adoptados a 30 de junio de 2022 se centran en la igualdad de género.

### La dimensión territorial no se ha tenido en cuenta en el seguimiento de la aplicación del MRR

14. Las consultas que en 2021 <sup>(4)</sup> y 2022 <sup>(5)</sup> realizaron el CDR y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) y el estudio comparativo de 2022 <sup>(6)</sup> arrojaron luz sobre la muy limitada participación de los gobiernos locales y regionales en el diseño, la preparación y la aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Hay algunos buenos ejemplos, pero son más la excepción que la regla, y la mayoría de los encuestados considera que no se han respetado los principios de gobernanza multinivel y subsidiariedad;

15. subraya que solo uno de cada diez entes locales o regionales ha participado plenamente (1 %) o parcialmente (9 %) en la elaboración de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, como ponen de relieve los resultados de la encuesta del CDR dirigida a los responsables políticos locales y regionales de la UE <sup>(7)</sup>, lo que supone una conclusión desalentadora que se ve reflejada en otros análisis y consultas llevados a cabo por el CDR, el CPE, diversas fundaciones políticas y la CRPM, entre otros;

16. lamenta que la propuesta del considerando 34 del Reglamento del MRR, que subraya la importancia de impulsar la participación de los entes locales y regionales, se haya desatendido en la mayoría de los países de la UE, a pesar de que los entes locales y regionales son responsables del 53 % de la inversión pública en la UE y cuentan con competencias clave para aplicar políticas relacionadas con los seis pilares de los planes nacionales de recuperación y resiliencia;

17. recuerda, como se indica en el informe de revisión, que el Reglamento del MRR reconoce (considerando 34) que los entes locales y regionales «pueden ser socios importantes en la aplicación de las reformas y las inversiones» y, por lo tanto, «se les debe hacer partícipes y consultar debidamente, de conformidad con el marco jurídico nacional», y que el artículo 18 exige que los planes nacionales de recuperación y resiliencia incluyan un resumen del proceso de consulta con los entes locales y regionales (entre otras partes interesadas) y una explicación de la manera en que sus aportaciones se ven reflejadas en esos planes;

18. hace hincapié en que el desarrollo de los planes nacionales de recuperación y resiliencia ha sido un proceso descendente en la mayoría de los Estados miembros, lo que conlleva un riesgo de centralización de las principales inversiones públicas y, en última instancia, repercute en el éxito del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Esto contrasta con la importancia otorgada a la gobernanza multinivel, al principio de subsidiariedad y al proceso de descentralización de competencias que se ha observado en muchos Estados miembros en las últimas décadas, en particular en lo que se refiere a los programas de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE);

19. subraya que el enfoque centralista ha hecho que se pasen por alto las divergencias territoriales en el informe de revisión, no solo en términos de retos, sino también de oportunidades. Como consecuencia de ello, la eficacia y el impacto de los planes nacionales de recuperación y resiliencia podrían situarse por debajo de lo deseable. Es probable que las regiones cuyo desarrollo estaba ya a la zaga antes del estallido de la pandemia acusen una brecha aún mayor en materia de empleo, nivel educativo, apoyo a las empresas, digitalización o movilidad, entre otros ámbitos políticos clave;

20. subraya asimismo que, sobre todo debido al gran número de programas europeos y de oportunidades de subvenciones financieras, es necesario reforzar la capacidad administrativa de muchos entes locales y regionales. En este contexto, pide a la Comisión Europea que apoye activamente a los entes locales y regionales, que ya han tenido problemas para absorber fondos de la UE en el pasado, a fin de mejorar su capacidad de absorción de modo que pueda mejorarse la aplicación de todos los futuros programas de financiación de la UE;

21. advierte que ha surgido una dicotomía inesperada que ha dado lugar a dos categorías diferentes de entes locales y regionales participantes: un primer grupo reducido de entes locales y regionales que fueron invitados a participar desde un primer momento por los gobiernos centrales y que ahora participan en la fase de ejecución, abordando las especificidades y necesidades territoriales, y un segundo grupo más amplio de entes locales y regionales que no participaron adecuadamente desde el principio en el diseño, ni tampoco posteriormente en la aplicación del MRR. Como consecuencia de ello, se han agravado los problemas existentes provocados por esta exclusión <sup>(8)</sup>, lo que no puede ser un objetivo del MRR, puesto que socava la dimensión territorial de la UE;

<sup>(4)</sup> CDR-CMRE, *La participación de municipios, ciudades y regiones en la preparación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia: resultados de la consulta específica del CDR-CMRE*, enero de 2021.

<sup>(5)</sup> CDR-CMRE, *Implementation of the Recovery and Resilience Facility: The Perspective of Local and Regional Authorities — Results of the COR-CEMR targeted consultation*, abril de 2022.

<sup>(6)</sup> Regions for EU Recovery, *Benchmark study on the implementation of the Recovery and Resilience Facility at the regional level — Main results*, junio de 2022.

<sup>(7)</sup> Encuesta basada en **2 698 entrevistas** con responsables políticos locales y regionales de la UE, llevadas a cabo entre el 25 de julio y el 11 de septiembre de 2022. Véase el Barómetro Regional y Local Anual del Comité Europeo de las Regiones (octubre de 2022), disponible en línea en <https://cor.europa.eu/es/our-work/Pages/EURegionalBarometer-Survey-2022.aspx>

<sup>(8)</sup> Encuesta basada en **2 698 entrevistas** con responsables políticos locales y regionales de la UE, llevadas a cabo entre el 25 de julio y el 11 de septiembre de 2022. Véase el Barómetro Regional y Local Anual del Comité Europeo de las Regiones (octubre de 2022), disponible en línea en <https://cor.europa.eu/es/our-work/Pages/EURegionalBarometer-Survey-2022.aspx>, p. 4.

22. subraya que el Semestre Europeo es un ejercicio excesivamente centralizado y descendente, que prácticamente no prevé participación de los entes locales y regionales. Es necesario reformarlo y desarrollarlo cuando se utilice para dar prioridad a los futuros fondos, inversiones o programas (regionales), puesto que en la actualidad hace caso omiso de los principios de buena gobernanza y asociación multinivel y no reconoce el papel de los entes locales y regionales;

### **Sinergias con otros fondos y programas de la Unión**

23. pide a la Comisión Europea que aclare, a efectos de un seguimiento eficaz, hasta qué punto se cumplen a escala nacional los requisitos mencionados en el artículo 28 del Reglamento del MRR para garantizar la complementariedad y la sinergia entre los fondos y los instrumentos financieros;

24. se congratula de que, según el informe de revisión, los Estados miembros hayan previsto un número significativo de medidas de apoyo a la cohesión social y territorial<sup>(9)</sup>. Como ocurre en la mayoría de los Estados miembros, los entes locales y regionales son los principales ejecutores y responsables de la política de cohesión, pero en la mayoría de los casos no participan adecuadamente en la preparación del MRR, razón por la cual es de temer que no se alcancen los objetivos de cohesión territorial (establecidos en el pilar 4);

25. señala que es imprescindible evitar el blanqueo ecológico y subraya que el principio de «no causar un perjuicio significativo» es una piedra angular de la confianza de los ciudadanos de la Unión en la aplicación del MRR. Los Estados miembros deben atenerse a los requisitos detallados del Reglamento del MRR relacionados con la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» y a la categorización de las inversiones ecológicas a fin de evitar todo incumplimiento potencial del requisito de destinar un 37 % del gasto a las inversiones ecológicas;

26. lamenta que el informe de revisión no demuestre con claridad la medida en que el MRR se ajusta eficazmente a la planificación regional o local y a los programas operativos para la cohesión. Asimismo, observa con pesar el carácter centralizado del MRR, la falta de dimensión regional y la ausencia de consultas con los organismos regionales y locales en lo que se refiere a su aplicación y gobernanza;

27. afirma, en lo que respecta a las sinergias entre el MRR y otros fondos de la UE, que el principal problema es el riesgo de solapamientos, dadas las diferencias de funcionamiento, calendario y gobernanza. Por lo tanto, en términos de orientación y aplicación estratégicas, es necesario mantener la interacción y la coordinación entre la política de cohesión, los otros fondos de la UE y el MRR;

28. lamenta que la inclusión del plan REPowerEU en el MRR permita la transferencia de fondos asignados a la política de cohesión pese a la necesidad de utilizarlos a nivel local y regional para la recuperación económica, la transición ecológica y la reducción de las divergencias dentro de la Unión;

29. insta a la Comisión Europea a que facilite más información y orientación a los Estados miembros sobre la manera de impulsar la participación de los entes locales y regionales. A este respecto, recomienda a la Comisión Europea que inste a los Estados miembros a comunicarse directamente con los entes locales y regionales sobre la aplicación y el seguimiento del MRR. Las regiones y ciudades son la administración más cercana a la ciudadanía, poseen la mayoría de las competencias necesarias para alcanzar los objetivos territoriales y son los principales agentes de la política de cohesión europea;

30. señala que, según lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento del MRR, es necesario contar con un sistema de seguimiento sólido que no imponga una carga administrativa adicional a escala local y regional, ya que los entes locales y regionales requieren normas más claras en materia de ejecución de los fondos. Además, existe una demanda de directrices e instrumentos comunes, ya que los Estados miembros deben asegurarse de que recopilan datos y permiten a la Comisión Europea acceder a la base de datos oficial de beneficiarios para evitar la doble financiación;

31. insta a la Comisión Europea a que vele por que se respeten y apliquen sistemáticamente principios fundamentales como la gobernanza multinivel y la subsidiariedad. A este respecto, la política de cohesión no ha de ser un compartimento estanco, sino que debe interactuar y coordinarse con nuevos instrumentos, incluido el MRR;

### **¿Qué se necesita?**

32. señala que el papel fundamental de los entes locales y regionales no se circunscribe a la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, sino que también concierne la planificación ulterior y evaluación de la ejecución de los mismos, para lo que se necesitan herramientas de análisis del impacto económico y social que cubran el nivel local y regional;

---

<sup>(9)</sup> Artículo 3, letra d), del Reglamento del MRR (pilar 4).

33. pide, por lo tanto, que se le haga partícipe en la elaboración de los informes anuales, que deberá presentar la Comisión con arreglo al artículo 31 del Reglamento del MRR, y del informe de evaluación independiente sobre la aplicación del Mecanismo, que se presentará a más tardar el 20 de febrero de 2024, conforme a lo previsto en el artículo 32 de dicho Reglamento, y que se incluya en tales informes una sección sobre la participación de los entes locales y regionales, sobre la base del considerando 34 y del artículo 18 del susodicho Reglamento, a fin de obtener una mejor visión de conjunto de los procesos de aplicación en los Estados miembros de la Unión;

34. hace hincapié en que la capacidad administrativa disponible de los Estados miembros y los entes locales y regionales debe utilizarse de manera eficiente y reforzarse, al objeto de garantizar una aplicación y un seguimiento adecuados del plan nacional de recuperación y resiliencia a nivel local y regional, en consonancia con los objetivos del Instrumento de Apoyo Técnico;

35. expresa su preocupación por la creciente tendencia al cambio de paradigma de los Fondos Estructurales, gestionados a escala regional, hacia asignaciones centralizadas de mayor cuantía y mecanismos de coordinación como el Semestre Europeo, que se programan y aplican a escala nacional; el MRR es un ejemplo de ello, pero lo mismo puede decirse del Fondo de Transición Justa y la Reserva de Adaptación al *Brexit*;

36. destaca, por lo tanto, la necesidad de reflexionar sobre la manera de afianzar en mayor medida los principios de subsidiariedad y gobernanza multinivel en los Tratados de la UE y de supervisar más eficazmente el cumplimiento de estos principios en la práctica. Subraya la importancia de plantear esta cuestión con vistas a la posible convención constitucional para la reforma de los Tratados de la UE;

37. valora positivamente el papel activo y la labor realizada hasta la fecha por el Parlamento Europeo (PE) en lo relativo al control y la supervisión de la aplicación del MRR. Se congratula de haber sido invitado en varias ocasiones a participar en el grupo de trabajo conjunto de las Comisiones ECON y BUDG sobre el control del MRR;

38. lamenta que no se haya tomado en consideración la Resolución del Parlamento Europeo sobre la aplicación del MRR y, en particular, su referencia a la participación de los entes locales y regionales. Pide al Parlamento que estudie, conforme a lo dispuesto en el artículo 26, apartado 2, del Reglamento del MRR, la posibilidad de elaborar una resolución sobre los efectos y el impacto de la asignación centralizada de los fondos de la UE, sobre la base de la experiencia adquirida en el contexto de la aplicación del MRR a escala local y regional;

39. insta a los Estados miembros y a la Comisión Europea a que adopten las medidas necesarias para transformar el actual relato centralizado en un enfoque de aplicación multinivel del MRR, organizando —sobre una base estructural y en colaboración con los entes locales y regionales—, a modo de ejemplo, plataformas multinivel, sesiones de información y actos en el sentido del artículo 34 del Reglamento del MRR y creando grupos de trabajo multinivel;

40. exhorta a la Comisión Europea a que presente orientaciones más estrictas a los Estados miembros y les anime a informar detalladamente en sus programas nacionales de reforma (PNR) anuales sobre las consultas con los entes locales y regionales y las partes interesadas, en consonancia con el espíritu del artículo 18, apartado 4, letra q), del Reglamento del MRR;

41. hace hincapié en que el cuadro de indicadores para medir los avances en la aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, establecido en el artículo 30 del Reglamento, podría desarrollarse más para garantizar que la «dimensión territorial» se vea reflejada adecuadamente. Es necesario garantizar un proceso de seguimiento integrado que cuente con la participación de los entes locales y regionales y ofrezca una visión objetiva de la ejecución, pero esto no debe suponer una carga administrativa excesiva para los entes locales y regionales;

42. sostiene que las reformas e inversiones cubiertas por los planes nacionales de recuperación y resiliencia deben estar en consonancia con las recomendaciones específicas por país formuladas en el marco del Semestre Europeo. Es preciso reformar el Semestre Europeo con el fin de integrar la dimensión territorial. La dimensión local y regional debe tenerse en cuenta no solo a la luz de las lecciones que se están extrayendo actualmente de la aplicación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, sino también en el marco de los futuros programas y objetivos a largo plazo de la UE, ya sea en el contexto del paquete de medidas «Objetivo 55», la transición digital y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de aquí a 2030, o para lograr la neutralidad climática antes de 2050;

43. reitera, por lo tanto, el llamamiento que hizo en anteriores dictámenes <sup>(10)</sup> en favor de un código de conducta para la participación de los entes locales y regionales en el contexto del Semestre Europeo, que debe ser más transparente, inclusivo y democrático mediante la participación de los entes locales y regionales; además, esto permitirá reforzar la responsabilización del nivel local y regional, mejorando así la ejecución global de las reformas pendientes y el MRR en los Estados miembros.

Bruselas, 8 de febrero de 2023.

*El Presidente*  
*del Comité Europeo de las Regiones*  
Vasco ALVES CORDEIRO

---

<sup>(10)</sup> Dictamen del CDR «Plan de recuperación para Europa en respuesta a la pandemia de COVID-19: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia e Instrumento de Apoyo Técnico» (DO C 440 de 18.12.2020, p. 160).  
Dictamen del CDR «El Semestre Europeo y la política de cohesión: reformas estructurales destinadas a las inversiones a largo plazo» (DO C 275 de 14.8.2019, p. 1).  
Dictamen del CDR «Mejorar la gobernanza del Semestre Europeo: un código de conducta para la participación de los entes locales y regionales» (DO C 306 de 15.9.2017, p. 24).