



Bruselas, 21.2.2024
COM(2024) 82 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Fortalecer la UE mediante reformas e inversiones ambiciosas

{SWD(2024) 70 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Fortalecer la UE mediante reformas e inversiones ambiciosas

La presente Comunicación marca el ecuador del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR). Concebido como respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia de COVID-19, y adoptado en febrero de 2021, el MRR es el elemento central de NextGenerationEU (NGEU), el instrumento de recuperación de la Unión Europea. El MRR, que estará vigente hasta finales de 2026, no tiene precedentes tanto por su magnitud como por su nivel de ambición. Tiene el doble objetivo de ayudar a los Estados miembros a recuperarse y salir reforzados de los devastadores efectos económicos y sociales de la pandemia, e impulsar la resiliencia de la UE preparando nuestras economías y sociedades para el futuro, especialmente apoyando las transiciones ecológica y digital. El MRR es el primer gran programa de financiación de la UE basado en el rendimiento, que desembolsa fondos a los Estados miembros en función de los avances realizados hacia la consecución de las ambiciosas reformas e inversiones presentadas en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia (PRR). Estas reformas e inversiones deben estar en consonancia con las prioridades de la UE determinadas en el Reglamento del MRR y abordar los retos nacionales señalados en el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas y sociales a través de recomendaciones específicas por país (REP).

En los tres años transcurridos desde la entrada en vigor del Reglamento del MRR, los Estados miembros han utilizado este mecanismo estratégicamente para avanzar en sus programas de reformas e inversión y hacer frente a retos tanto antiguos como nuevos. Ya se han desembolsado 225 000 millones EUR y alrededor del 75 % de los hitos y objetivos cuyo logro estaba previsto para finales de 2023 ya han sido evaluados por la Comisión como cumplidos satisfactoriamente o han sido notificados como completados por los Estados miembros. Además, a través de sus PRR, los Estados miembros han realizado avances significativos en el cumplimiento de las REP emitidas en el contexto del Semestre Europeo.

El MRR apoya eficazmente la recuperación económica en la UE. Se estima que alrededor de la mitad del aumento de la inversión pública previsto en la UE entre 2019 y 2025 se deberá a inversiones financiadas por el presupuesto de la UE, en particular por el MRR¹. La

¹ Véanse las Previsiones económicas europeas de otoño de 2023, disponibles [en inglés] en: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2023-economic-forecast-modest-recovery-ahead-after-challenging-year_en.

Los fondos del MRR y de la política de cohesión constituyen, conjuntamente, la principal fuente de financiación de inversión con cargo al presupuesto de la UE.

modelización realizada por la Comisión² sugiere que NGEU³ tiene el potencial para aumentar el PIB real de la UE hasta en un 1,4 % en 2026 respecto de la situación sin este instrumento de recuperación. Las simulaciones del modelo sugieren asimismo un aumento considerable y a corto plazo del empleo en la UE (de hasta un 0,8 %). Según las previsiones, este incremento irá acompañado de subidas continuadas de los salarios reales a medio plazo, lo que refleja posibles aumentos de la productividad derivados de las inversiones realizadas por los Estados miembros. Se prevé que entre una cuarta parte y un tercio del efecto total estimado resultante del MRR en el PIB se deba a efectos indirectos positivos entre los Estados miembros, generados por la ejecución simultánea de inversiones en todos ellos.

El MRR ha demostrado ser un instrumento ágil para ayudar a los Estados miembros a afrontar nuevos retos y circunstancias. La agresión no provocada de Rusia contra Ucrania ha causado dificultades inimaginables en Ucrania y ha provocado perturbaciones del mercado mundial de la energía y de la cadena de suministro. La fuerte subida de los precios de la energía y de los bienes de consumo, no vista en décadas, provocó una crisis del «coste de la vida» para muchos hogares de toda Europa, lo que afectó con mayor dureza a los más vulnerables. En este contexto, los Estados miembros pudieron solicitar cambios en sus PRR vigentes para tener en cuenta nuevas circunstancias objetivas, como la elevada inflación y las perturbaciones de la cadena de suministro. Además, en el contexto del plan REPowerEU, los Estados miembros pudieron beneficiarse de recursos adicionales para introducir capítulos de REPowerEU e impulsar reformas e inversiones para diversificar el suministro energético de la UE, acelerar la transición ecológica y apoyar a los hogares vulnerables.

En el ecuador de este instrumento único y acotado en el tiempo, la Comisión publica su evaluación intermedia. En consonancia con los requisitos del Reglamento del MRR, la evaluación intermedia examina el cumplimiento de los objetivos del MRR con arreglo a las pruebas disponibles hasta la fecha. Los criterios considerados son la eficacia, la eficiencia, la pertinencia, la coherencia y el valor añadido europeo. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la presente Comunicación recoge más detalles sobre la evaluación intermedia de la Comisión. La evaluación se basa en diversas fuentes, incluido un estudio independiente realizado por un consorcio de contratistas externos, que se publica en paralelo, así como amplias consultas⁴.

La presente Comunicación expone los aspectos principales de la evaluación intermedia y hace balance de la aplicación del MRR. En la sección 1 se evalúan los avances realizados hasta la fecha en la aplicación del MRR, haciendo hincapié en los resultados concretos

² QUEST es el modelo macroeconómico mundial que utiliza la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (DG ECFIN) para el análisis y la investigación de políticas macroeconómicas, véase <https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-research/macro-economic-models/quest-macro-economic-model> en Para obtener más información sobre los resultados de QUEST en relación con las repercusiones macroeconómicas del MRR, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión [en inglés] sobre la evaluación intermedia del MRR.

³ NGEU cuenta con un presupuesto total de 806 900 millones EUR (a precios de 2021), de los cuales 723 800 millones EUR se destinan al MRR (subvenciones y préstamos). Otros beneficiarios de NGEU son REACT-UE, que complementó los programas de la política de cohesión 2014-2020 con 50 600 millones EUR, el Fondo de Transición Justa (10 900 millones EUR), Desarrollo rural (8 100 millones EUR), InvestEU (6 100 millones EUR), Horizonte Europa (5 400 millones EUR) y rescEU (2 000 millones EUR).

⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13608-Mecanismo-de-Recuperacion-y-Resiliencia-2020-2024-evaluacion-intermedia_es

obtenidos sobre el terreno. La sección 2 analiza lo que ha funcionado bien y aquello que podría mejorarse, y señala las principales lecciones aprendidas hasta la fecha. La sección 3 resume y concluye, al tiempo que esboza el camino que queda por recorrer.

1. Avances visibles en la aplicación del MRR

1.1. La aplicación del MRR ha dado lugar a resultados tangibles en los Estados miembros

Los Estados miembros están realizando las reformas e inversiones incluidas en sus PRR.

A finales de 2023, la Comisión ya había evaluado más de 1 150 hitos y objetivos como cumplidos satisfactoriamente⁵. La consecución de estos hitos y objetivos ha generado resultados concretos sobre el terreno, con signos claros de que el MRR está marcando una verdadera diferencia en toda la UE. El recuadro 1 recoge ejemplos de inversiones y reformas que ya han obtenido avances tangibles sobre el terreno, por ejemplo, en materia de planificación fiscal agresiva, igualdad de acceso a la educación, inclusión social y apoyo a la movilidad y el transporte sostenibles.

Recuadro 1: el MRR está obteniendo resultados tangibles sobre el terreno

Chipre ha intensificado sus esfuerzos para hacer frente a la planificación fiscal agresiva. A fin de garantizar que los pagos de las empresas multinacionales no salgan de la UE sin imposición, Chipre adoptó una reforma que introduce una retención en origen sobre los pagos salientes a países y territorios «no cooperadores». Se trata de un paso importante que allanará el camino para acciones futuras en este ámbito.

Bulgaria ha adoptado medidas para mejorar la adecuación y la cobertura de su régimen de renta mínima. Mediante la adopción de modificaciones legislativas, entre 2022 y 2024 Bulgaria ha introducido un aumento gradual de los umbrales de renta para todos los beneficiarios potenciales del régimen de renta mínima. Se trata de un paso fundamental para abordar los retos sociales a los que se enfrenta el país desde hace tiempo.

Austria ha introducido el «KlimaTicket», cuyo resultado es una movilidad respetuosa con el clima fácil y asequible. Se trata de un billete único con tarifa plana que permite un transporte público casi ilimitado en toda Austria y que ofrece precios reducidos para estudiantes, personas mayores, personas con discapacidad y familias. Desde su lanzamiento en octubre de 2021, más de 260 000 austriacos ya han adquirido «KlimaTickets».

Lituania ha adoptado el programa de desarrollo escolar del milenio, con el fin de reorganizar y mejorar la infraestructura escolar y garantizar la igualdad de acceso a la educación para los niños lituanos. Este programa tiene por objeto garantizar que todos los niños tengan acceso a escuelas de alta calidad, independientemente de su origen, lo que resulta crucial, ya que Lituania se enfrenta a disparidades entre zonas urbanas y rurales y a una brecha socioeconómica en los resultados educativos por encima de la media de la UE. Al menos el 80 % de los municipios lituanos pondrán el programa en práctica, lo que dará lugar a que 150 escuelas reciban financiación a finales de junio de 2026.

⁵ Cuando los Estados miembros presentan solicitudes de pago, la Comisión evalúa las pruebas facilitadas y determina si se cumplen los requisitos de los hitos y objetivos pertinentes establecidos en el anexo de la Decisión de Ejecución del Consejo. Se trata de un requisito previo para el desembolso de los fondos.

En consonancia con los progresos realizados y los resultados obtenidos, se han desembolsado 225 000 millones EUR en apoyo a las economías de la UE. Cerca de 67 000 millones EUR se han desembolsado en forma de prefinanciación, lo que ha ayudado a mitigar el impacto a corto plazo de la crisis en los presupuestos de los Estados miembros e impulsar la ejecución⁶. Asimismo, tras el cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos, se han desembolsado 157 200 millones EUR, lo que refleja el avance de las reformas y las inversiones sobre el terreno. Gran parte de estos desembolsos están vinculados a los avances realizados en la ejecución de las reformas, que se han concentrado al principio del período deliberadamente para sentar las bases del éxito de las inversiones en la segunda mitad del período de vigencia del MRR.

Alrededor del 75 % de los hitos y objetivos previstos para finales de 2023 ya han sido evaluados por la Comisión como cumplidos satisfactoriamente o han sido notificados como completados por los Estados miembros⁷. Incluso los Estados miembros que hasta la fecha no han presentado solicitudes de pago ni recibido fondos del MRR ya han registrado avances en la ejecución de las reformas e inversiones establecidas en sus PRR.

1.2. Todos los planes se han revisado para maximizar los efectos del MRR en un contexto cambiante

En 2023, los Estados miembros se centraron en adaptar sus PRR para hacer frente a los nuevos retos, avanzando al mismo tiempo en su aplicación. El aumento de los precios de la energía, la elevada inflación y las perturbaciones de la cadena de suministro causadas por la guerra de agresión no provocada de Rusia contra Ucrania y, en algunos casos, las catástrofes naturales, dificultaron a los Estados miembros la ejecución de determinadas reformas e inversiones previstas en sus PRR. La Comisión apoyó a los Estados miembros⁸ en sus esfuerzos por mitigar estas limitaciones externas y revisar las medidas pertinentes de sus PRR haciendo uso de la flexibilidad que permite el Reglamento del MRR. Las revisiones también brindaron la ocasión de actualizar los PRR para tener en cuenta la asignación financiera a los Estados miembros revisada⁹ y aprovechar el resto de la ayuda en forma de préstamo¹⁰ disponible en el marco del MRR.

Las revisiones de los planes han garantizado que los PRR sigan siendo ambiciosos y adecuados para sus objetivos. Todos los PRR se actualizaron en 2023, prestando atención especial no solo a la calidad de las medidas, sino también a su grado de cumplimiento y a su

⁶ De los 67 000 millones EUR de prefinanciación, 10 400 millones EUR se desembolsaron entre finales de 2023 y principios de 2024 tras la aprobación de los capítulos de REPowerEU.

⁷ Los propios Estados miembros notifican los datos sobre los hitos y objetivos completados en el contexto de los informes semestrales.

⁸ [Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU - European Commission \(europa.eu\)](#) [Orientación sobre los planes de recuperación y resiliencia en el contexto de REPowerEU, Comisión Europea (documento en inglés)].

⁹ De conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento del MRR, la contribución financiera máxima para la ayuda financiera no reembolsable de cada Estado miembro se actualizó en junio de 2022 sobre la base de los datos de Eurostat relativos a la variación del crecimiento del PIB real en 2020 y el cambio acumulado en el PIB real del período 2020-2021.

¹⁰ Como se establece en el artículo 14, apartado 2, del Reglamento del MRR, los Estados miembros pudieron solicitar ayudas (adicionales) en forma de préstamo hasta el 31 de agosto de 2023. De la dotación global de 385 800 millones EUR disponibles para ayudas en forma de préstamo en el marco del MRR, a finales de 2023 se habían comprometido cerca de 291 000 millones EUR.

horizonte de ejecución, habida cuenta del carácter temporal del MRR. Los compromisos que habían dejado de ser alcanzables por razón de circunstancias objetivas se ajustaron y, en muchos casos, se sustituyeron por alternativas más apropiadas, al tiempo que se mantuvo intacta la ambición original del PRR. El extenso ámbito de aplicación del MRR ha permitido la flexibilidad necesaria para que los Estados miembros asignen recursos en función de la evolución de sus prioridades, en consonancia con los objetivos del MRR. El recuadro 2 contiene ejemplos de cómo las revisiones han maximizado la repercusión del MRR en ámbitos como la prevención de catástrofes, la calidad de los servicios públicos o los instrumentos financieros en apoyo de las pymes.

El volumen de la ayuda de la UE a los Estados miembros ha aumentado significativamente con las revisiones. En 2023 se pusieron a disposición de las economías de la UE cerca de 150 000 millones EUR de ayuda financiera a través de subvenciones adicionales

Recuadro 2: los PRR se han revisado para maximizar sus efectos en un contexto cambiante

Eslovenia ha solicitado ayudas adicionales en forma de préstamos para hacer frente a los devastadores efectos de las inundaciones que afectaron al país en agosto de 2023. Los préstamos adicionales reforzarán la resiliencia de Eslovenia frente a los efectos del cambio climático e impulsarán su transición ecológica, por ejemplo, invirtiendo en la renovación sostenible de edificios y en la reconstrucción de dos líneas ferroviarias regionales que resultaron afectadas por las inundaciones y las tormentas.

Italia ha introducido acciones concretas destinadas a reforzar las herramientas que permiten reducir los retrasos en el sistema judicial civil. Esto incluye medidas para reforzar el instrumento denominado «despacho del juicio» y el establecimiento de sistemas de incentivos para que las oficinas judiciales alcancen sus objetivos de reducción del número de asuntos pendientes. El objetivo último es crear un entorno más favorable para las empresas, atraer más inversiones y fomentar el crecimiento.

Croacia ha utilizado ayudas adicionales en forma de préstamos para hacer frente a los efectos de la elevada inflación en su proyecto relativo a la red pública de suministro de agua. El aumento de los precios de la construcción hizo imposible alcanzar parte del objetivo en kilómetros construidos o reconstruidos de la red pública de suministro de agua. Sin embargo, Croacia decidió solicitar ayudas adicionales en forma de préstamo no solo para hacer frente al aumento de los costes de construcción, sino para ampliar el alcance de la medida. El PRR revisado ha aumentado el objetivo final de 956 a 1 087 kilómetros de red pública de suministro de agua construida o reconstruida. Esto incrementa aún más el número de ciudadanos que se benefician de un mejor acceso al suministro de agua.

España ha incluido instrumentos financieros para mejorar el acceso de las pymes a la financiación. Dado que las pymes desempeñan un papel clave en el panorama económico español, España solicitó préstamos adicionales para mejorar el acceso de las pymes a los mercados de capitales e incentivar la inversión privada, en particular para las pymes que operan en los sectores ecológico y digital.

para los capítulos de REPowerEU y 125 500 millones EUR en préstamos. La utilización masiva de las ayudas en forma de préstamo demuestra que el MRR sigue resultando atractivo como instrumento de apoyo y transformación de las economías de la UE de cara al futuro. En total, y siempre que se cumplan todos los hitos y objetivos, el MRR aportará 650 000 millones EUR en ayudas financieras a nuestras economías de la UE.¹¹

1.3. REPowerEU acelerará aún más la transición ecológica

El MRR contribuye a acelerar la transición ecológica de la UE. El Reglamento del MRR exige que todos los PRR dediquen al menos el 37 % de la asignación total a medidas que contribuyan a la transición ecológica. Todos los Estados miembros han superado este objetivo (con un 40 % de media) y algunos Estados miembros dedican más del 50 % del total de su plan a objetivos relacionados con el clima. En total, el gasto estimado relacionado con el clima asciende a unos 275 000 millones EUR. Además de ello, todas las medidas financiadas por el MRR deben respetar el principio de «no causar un perjuicio significativo», convirtiendo el MRR en el primer instrumento de la UE en el que este principio es un criterio horizontal y general de admisibilidad. Por otra parte, el MRR, junto con el Fondo Social Europeo Plus y el Fondo de Transición Justa, apoya las políticas sociales y de empleo, contribuyendo a que la transición ecológica sea equitativa.

REPowerEU contribuye aún más al ahorro de energía, a acelerar la producción de energía limpia y a diversificar el abastecimiento de energía de la UE. En marzo de 2023 entró en vigor el Reglamento del MRR modificado, que instaba a los Estados miembros a introducir capítulos de REPowerEU en sus PRR. Desde entonces, se han aprobado 23 capítulos de REPowerEU¹². En ellos se incluyen reformas e inversiones que contribuirán al ahorro de energía, a la producción de energías renovables y a la reducción de nuestra dependencia de los combustibles fósiles rusos mediante el establecimiento de redes energéticas más resilientes.

A través de los capítulos de REPowerEU, se destinarán 60 000 millones EUR adicionales a acelerar la transición ecológica. De ese importe, los nuevos préstamos solicitados para los capítulos de REPowerEU ascienden a 40 000 millones EUR, mientras que las subvenciones adicionales para las medidas de REPowerEU procedentes de recursos del régimen de comercio de derechos de emisión y de la Reserva de Adaptación al *Brexit* constituyen el resto. Las reformas e inversiones introducidas con los capítulos de REPowerEU complementan y aceleran las ya incluidas en los PRR. El recuadro 3 contiene ejemplos de cómo los capítulos de REPowerEU aceleran la transición ecológica. Las medidas de REPowerEU impulsarán inversiones sustanciales con el objetivo, por ejemplo: de implantar capacidad eléctrica procedente de energías renovables, incluidas las de reciente madurez tecnológica, como la energía eólica marina; instalar capacidad de almacenamiento de electricidad; descarbonizar los sistemas de calefacción; desarrollar la capacidad de producción de hidrógeno; y apoyar medidas para aliviar la pobreza energética. Además, los Estados miembros han incluido reformas ambiciosas en sus capítulos de REPowerEU, por ejemplo, para simplificar los procedimientos administrativos y facilitar el despliegue de fuentes de energía renovables, o

¹¹ A finales de 2023 (fin del plazo para comprometer los fondos del MRR relacionados con NextGenerationEU), se habían utilizado cerca de 650 000 millones EUR en ayudas financieras a las economías de la UE, desglosadas en 357 000 millones EUR en subvenciones y 291 000 millones EUR en préstamos.

¹² Los restantes cuatro Estados miembros (Bulgaria, Alemania, Irlanda y Luxemburgo) no han presentado aún a la Comisión ningún capítulo de REPowerEU.

para desarrollar capacidades ecológicas que deben facilitar la transición a los trabajadores y las pymes.

REPowerEU también promoverá los objetivos del Plan Industrial del Pacto Verde¹³ y proporcionará un entorno más propicio para impulsar la competitividad de la industria de la UE y aumentar la capacidad de fabricación de las industrias de tecnologías de cero emisiones netas. Los PRR, incluidos sus nuevos capítulos de REPowerEU, pueden y deben utilizarse para apoyar la fabricación con tecnologías limpias. En España, Croacia, Italia, Polonia o Portugal pueden observarse ejemplos de inversiones o reformas dirigidas directamente a la industria de cero emisiones netas. En Bélgica, Alemania, Grecia, Francia, Hungría, Italia, Portugal o Eslovenia pueden encontrarse ejemplos de apoyo a la

¹³ [Comunicación: A Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age](#) [Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas (documento en inglés)] [Comisión Europea \(europa.eu\)](#).

Cuadro 3: REPowerEU acelera la transición ecológica

Los PRR, con su combinación única de reformas e inversiones, contribuyen significativamente a la descarbonización del sistema eléctrico europeo. Teniendo en cuenta los objetivos de la UE de lograr la neutralidad climática de aquí a 2050 y el objetivo intermedio de reducir al menos en un 55 % las emisiones de gases de efecto invernadero de aquí a 2030, así como el diálogo continuo sobre el establecimiento de un objetivo de reducción para 2040 [véase la reciente Comunicación de la Comisión sobre el objetivo climático para 2040, COM(2024) 63], la descarbonización de los mercados de la electricidad requerirá no solo un cambio tecnológico hacia fuentes de energía renovables, sino también la construcción de la infraestructura necesaria para garantizar la seguridad energética y la asequibilidad para todos los ciudadanos. A tal fin, los Estados miembros incluyeron nuevas medidas en sus capítulos de REPowerEU.

Descarbonizar y hacer que los mercados de la energía se basen en energías renovables: los Estados miembros aceleran e instalan masivamente fuentes de energía renovables

- **Chequia** ha introducido reformas de gran alcance que eliminarán los requisitos relativos a las autorizaciones para las instalaciones de energía renovable de hasta 50 kW, acortarán los procesos de concesión de autorizaciones y proporcionarán una ventanilla única digital para ayudar a los solicitantes en los procesos de concesión de dichas autorizaciones.
- **Bélgica** desarrollará una «isla energética» en el mar del Norte belga que permitirá la conexión de al menos 3,15 GW de futura energía eólica marina a la red eléctrica terrestre.

Garantizar la seguridad del suministro de energía y una energía asequible: los Estados miembros aseguran las redes energéticas mejorando las infraestructuras y eliminando los cuellos de botella

- **Eslovaquia** modernizará 250 km de líneas de transporte de electricidad, mejorando el comercio de electricidad con los Estados miembros vecinos y optimizando el uso de la electricidad procedente de fuentes renovables.
- **Letonia** aumentará la seguridad y la estabilidad del suministro de energía para acelerar el proyecto transfronterizo actualmente en ejecución por Letonia, Lituania, Estonia y Polonia, destinado a garantizar la sincronización de las redes eléctricas de los Estados bálticos con la red de Europa continental.

Impulsar la competitividad de la industria de la UE: los Estados miembros están aumentando la capacidad de fabricación de las industrias de tecnologías de cero emisiones netas

Portugal apoyará las inversiones en proyectos de fabricación con tecnologías de cero emisiones netas con el objetivo de mejorar la competitividad de la industria portuguesa. Se ha asignado un total de 50 millones EUR al apoyo a empresas o proyectos concretos para invertir en tecnologías acordes con la Ley sobre la industria de cero emisiones netas, como la energía solar fotovoltaica, la energía eólica terrestre y marina, y las baterías y el almacenamiento.

descarbonización de la industria. En total, 68 000 millones EUR del MRR financiarán tecnologías limpias, energía limpia y la descarbonización de las industrias europeas.

1.4. Con vistas al futuro, se espera que repunte el ritmo de la ejecución y de los desembolsos

Los desembolsos en el marco del MRR se ralentizaron en el primer semestre de 2023 para pasar a recuperarse en los últimos meses. Durante gran parte de 2023, los Estados miembros se centraron en revisar sus PRR y en añadir capítulos de REPowerEU, en particular a la luz de los acontecimientos externos mencionados anteriormente, lo que llevó a la ralentización en la presentación de solicitudes de pago. Con el avance de las revisiones de los PRR, la presentación de solicitudes de pago aumentó significativamente en el segundo semestre de 2023. Concretamente, entre mayo y diciembre de 2023, se presentaron 26 solicitudes de pago y se desembolsaron 60 900 millones EUR. La mayor parte de estos desembolsos se realizaron en el último trimestre de 2023. A finales de 2023, ocho Estados miembros ya habían recibido más del 40 % de su asignación de subvenciones y, en conjunto, se había desembolsado más del 34 % de la dotación total del MRR.

Se espera que este impulso positivo continúe con un ritmo de ejecución más rápido durante la segunda mitad del período de vigencia del MRR. Con la presentación a finales de 2023 de 18 solicitudes de pago, la Comisión está evaluando actualmente más de 650 hitos y objetivos. En caso de que se considere que estos hitos y objetivos se han cumplido satisfactoriamente, se desembolsarían 41 000 millones EUR adicionales, lo que elevaría los desembolsos totales para junio de 2024 a más del 40 % de la dotación del MRR. Se espera que este impulso continúe en el segundo semestre del año. En general, según la planificación actual, basada en la información facilitada por los Estados miembros, la Comisión espera recibir más de 20 solicitudes de pago este año, lo que implicaría al desembolso de más de 100 000 millones EUR en 2024.

Se espera que los Estados miembros continúen avanzando en la aplicación, dado que el MRR estará vigente hasta 2026. Debe acelerarse la aplicación de todas las reformas e inversiones incluidas en los planes. Las revisiones de los planes en 2023 han allanado el camino para esta aceleración.

2. El MRR ha sustentado la recuperación y ha aportado innovación al gasto de la UE

2.1. El MRR apoya eficazmente la recuperación económica en la UE

Aunque es demasiado pronto para evaluar su repercusión total, el MRR ha allanado el camino para la recuperación económica de la UE. La acción decidida y coordinada a escala de la UE en el marco del NGEU envió una clara señal de unidad europea que fomentó la confianza económica y ayudó a estabilizar las expectativas del mercado. Tras la creación del MRR, los Estados miembros elaboraron la mayoría de los PRR iniciales, con notable celeridad, en 2021, y su ejecución comenzó rápidamente. La actividad económica volvió a alcanzar los niveles anteriores a la pandemia en el tercer trimestre de 2021. Las tasas de empleo alcanzaron niveles récord, mientras que el desempleo disminuyó hasta mínimos históricos de alrededor del 6 % en mayo de 2023 y se ha mantenido cerca de esos niveles mínimos desde entonces. Estas cifras son aún más notables si se tienen en cuenta las dos sacudidas económicas únicas que han supuesto la COVID-19 y la crisis energética, y se ha evitado el riesgo de secuelas de larga duración en los mercados de trabajo de la UE. Naturalmente, estos resultados económicos y de empleo positivos no son atribuibles únicamente al MRR. También desempeñaron un papel clave otros instrumentos de la UE, como los fondos de la política de cohesión o el instrumento SURE de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia, y las acciones de los Estados miembros y otras instituciones de la UE.

El MRR ha proporcionado apoyo financiero a los Estados miembros, muchos de los cuales carecían de margen presupuestario para mitigar el impacto social y económico de la crisis de la COVID-19. El MRR respondió con agilidad, con un desembolso de 56 500 millones EUR en concepto de prefinanciación en 2021 y 2022, y 10 400 millones EUR adicionales de prefinanciación en 2023 y principios de 2024, tras la aprobación de los capítulos de REPowerEU. Con ello, los Estados miembros recibieron un apoyo rápido y directo, además de la flexibilidad y la financiación adicional puesta a su disposición en el marco de los fondos de la política de cohesión, lo que desempeñó un papel estabilizador fundamental tras la crisis. Estos desembolsos redujeron las necesidades urgentes de financiación en los Estados miembros, apoyaron medidas de respuesta rápida para ayudar a las empresas y a los ciudadanos, y permitieron a los Estados miembros ejecutar inversiones inmediatas muy necesarias que, de otro modo, podrían no haberse materializado. La reducción considerable de los diferenciales de los bonos soberanos de la UE tras el acuerdo histórico de emitir bonos comunes de la UE para financiar el NGEU y el MRR contribuyó aún más a reducir la presión sobre el presupuesto.

A diferencia de lo ocurrido en crisis anteriores, la inversión pública en la UE se mantuvo e incluso aumentó tras la pandemia de COVID-19 y la crisis energética, pasando del 3,0 % en 2019 al 3,3 % previsto para 2023. El MRR ha contribuido significativamente a este resultado positivo. Se espera que esta alentadora tendencia continúe en 2024 y 2025, ya que se prevé un aumento de la ratio de inversión pública agregada hasta el 3,5 % del PIB en 2025. Según las previsiones económicas de otoño de la Comisión¹⁴, aproximadamente la mitad del aumento previsto de la inversión pública entre 2019 y 2025 estaría relacionado con inversiones financiadas por el presupuesto de la UE, en particular por el MRR.

¹⁴ [Previsiones económicas del otoño de 2023: A modest recovery ahead after a challenging year - European Commission \(europa.eu\)](#) [Una recuperación moderada después de un año difícil, Comisión Europea (documento en inglés)].

La modelización económica de la Comisión¹⁵ sugiere importantes efectos macroeconómicos de la inversión del NGEU¹⁶. El modelo sugiere que NGEU¹⁷ tiene el potencial para aumentar el PIB real de la UE hasta en un 1,4 % en 2026 respecto de la situación sin este instrumento de recuperación¹⁸. Esta estimación es similar a las de otras organizaciones¹⁹. El modelo también estima que NGEU podría aumentar el empleo en la UE hasta en un 0,8 % a corto plazo, generando salarios reales persistentemente más elevados a medio plazo que reflejarían los posibles aumentos de productividad de las inversiones productivas²⁰.

Se prevé que la aplicación simultánea del MRR por todos los Estados miembros genere importantes efectos indirectos positivos que aumenten el PIB medio, en comparación con la situación sin una acción conjunta y coordinada. Se prevé que estos efectos indirectos generen un valor añadido para la UE de entre una cuarta parte y un tercio de la repercusión total del MRR. Si bien se prevé que todos los Estados miembros se beneficien de importantes efectos indirectos transfronterizos debido al aumento de la demanda en la economía integrada de la UE, el impulso conjunto a la inversión del MRR favorece también una mayor convergencia económica en la UE. Los resultados indican que los Estados miembros con un PIB inferior a la media se benefician especialmente de estos efectos indirectos que estimulan la mejora de la actividad económica y el comercio transfronterizo.

El MRR se ha diseñado para concentrar el apoyo en los Estados miembros de renta más baja y más vulnerables, que resultaron más afectados por la pandemia. La clave de reparto del MRR, que determina el importe de la financiación que puede recibir cada Estado miembro, se adaptó a las circunstancias excepcionales de crisis presentes en ese momento, incluida la importante incertidumbre sobre los efectos que la pandemia, aún en evolución, tendría en toda la UE. Por lo tanto, tiene en cuenta tanto el contexto socioeconómico al inicio de la pandemia como la manera en que los Estados miembros se recuperaron de la crisis hasta junio de 2022. Al mismo tiempo, la clave de reparto del MRR sigue estando firmemente fundamentada en la lógica de la cohesión económica, ya que refleja las diferencias en el PIB per cápita entre los Estados miembros. Gracias a ello, el MRR contribuye a contrarrestar las divergencias

¹⁵ Modelo QUEST (véase la nota a pie de página 2).

¹⁶ Para calcular el efecto macroeconómico del MRR, la Comisión Europea ha elaborado evaluaciones previas estilizadas del efecto macroeconómico de la inversión de NGEU. Estas simulaciones de modelos no son una evaluación *a posteriori* del impacto real, sino más bien un modelo apriorístico basado en hipótesis estilizadas. No obstante, las simulaciones aquí presentadas contienen información actualizada sobre las solicitudes de préstamos, la inflación y los perfiles de gasto previstos, y se centran en las inversiones, ya que los efectos macroeconómicos de las reformas estructurales son mucho más difíciles de modelizar. Para más información, véase, en particular, Pfeiffer P., J. Varga y J. in 't Veld: «[Quantifying spillovers of coordination investment stimulus in the EU](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/quantifying-spillovers-next-generation-eu-investment_en)», [Cuantificación de los efectos indirectos del estímulo a la inversión coordinada en la EU] 2023, «Macroeconomic Dynamics» (27), pp. 1843-1865. Véase también el documento de debate [en inglés] de Economía y Finanzas (2021): https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/quantifying-spillovers-next-generation-eu-investment_en.

¹⁷ Los resultados del modelo QUEST se han calculado sobre la base de las inversiones de NGEU y no del MRR. No obstante, las inversiones (préstamos y ayudas no reembolsables) basadas en el MRR constituyen alrededor del 90 % de las inversiones de NGEU.

¹⁸ Para un estudio exhaustivo de los supuestos y las especificaciones del modelo, véase el anexo II del documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la evaluación intermedia.

¹⁹ Véase la consulta del artículo IV con la zona del euro del Fondo Monetario Internacional (página 44), julio de 2023.

²⁰ Obsérvese que, dado que las simulaciones se centran en la inversión pública (sin las reformas del mercado laboral que las acompañan), los efectos sobre el empleo son de relativa corta duración y las subidas salariales reales reflejan la mayoría de los beneficios a medio y largo plazo del mercado laboral en las simulaciones. Por el contrario, las reformas dirigidas a los mercados laborales y al aumento de la participación, que se incluyen en numerosos PRR, pueden generar considerables mejoras en el empleo y un mayor potencial de crecimiento a medio y largo plazo.

económicas, fomentando la estabilidad económica y el crecimiento allí donde más se necesita. Sobre la base de la modelización de la Comisión, el aumento de la producción en 2026 sería de hasta el 4,5 % en Grecia, más del 4 % en Croacia y alrededor del 3,5 % en España y Bulgaria, en comparación con el aumento medio de la UE del 1,4 %.

2.2. El MRR desempeña un papel clave en el apoyo a las reformas estructurales y las prioridades estratégicas comunes de la UE

Uno de los éxitos más notables del MRR es su capacidad demostrada para incentivar la aplicación de reformas estructurales. Supeditar los desembolsos del MRR a la aplicación de paquetes coherentes de inversiones y reformas ha supuesto un incentivo eficaz para la ejecución de las reformas. Esto incluye, en concreto, las reformas recomendadas durante muchos años por la UE en el contexto del Semestre Europeo. Todos los planes tenían que abordar la totalidad o una parte significativa de las recomendaciones específicas por país (REP) pertinentes. El Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) confirmó que los PRR abordan una parte importante de las REP²¹. En los dos años anteriores al MRR, la proporción de REP 2016-2017 que registraron al menos «algunos avances» aumentó solo seis puntos porcentuales, pasando del 53 % en 2018 al 59 % en 2020, mientras que la proporción de REP 2019-2020 que registraron al menos «algunos avances» aumentó en 17 puntos porcentuales, pasando del 52 % en 2021, antes de la aplicación del MRR, a cerca del 69 % en 2023. La mayor parte de los avances se han logrado en los ámbitos relacionados con el acceso a la financiación y los servicios financieros, el funcionamiento del mercado de trabajo, la lucha contra el blanqueo de capitales y el entorno empresarial. Según vayan avanzando los Estados miembros en la aplicación de sus planes, que abordan la totalidad o una parte significativa de sus REP, se prevé que los avances al respecto aumenten significativamente en el futuro.

Las reformas estructurales e inversiones financiadas por el MRR han fomentado el progreso en las prioridades estratégicas comunes y han apoyado la convergencia socioeconómica en la Unión. Las reformas e inversiones financiadas por el MRR, fomentan en gran medida las transiciones ecológica y digital, así como la convergencia socioeconómica y la aplicación del pilar europeo de derechos sociales. El MRR también financia reformas que potencian la resiliencia institucional, por ejemplo, para mejorar el funcionamiento de las administraciones públicas, así como la eficiencia de los sistemas judiciales. En el recuadro 4 se recogen ejemplos de este tipo de reformas e inversiones, entre otras, relativas a la eficiencia energética, los servicios públicos digitales, el transporte sostenible, la investigación y la innovación, la protección social y el acceso al mercado laboral, promoviendo la igualdad de género. De cara al futuro, la ejecución de las reformas e inversiones en consonancia con las prioridades estratégicas de la UE seguirá siendo un objetivo clave del marco político de la UE, también como parte de la vigilancia presupuestaria. En el contexto de la revisión de las normas presupuestarias de la UE, la Comisión concedió especial importancia al papel de las reformas e inversiones que mejoran la sostenibilidad presupuestaria y abordan las prioridades de la UE y los retos específicos de cada país.

²¹[Informe Especial 21/2022: La Evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia \(europa.eu\).](https://ec.europa.eu/economy_finance/infographic_en)

El MRR y otros fondos de la UE, en particular en el ámbito de la política de cohesión, generan una fuerte sinergia. Con la aplicación paralela del MRR y los programas de la política de cohesión, los Estados miembros tuvieron que tomar decisiones estratégicas sobre qué fondos utilizar para financiar las inversiones admisibles. Estas decisiones dependieron del alcance, el calendario y los criterios de admisibilidad respectivos de los fondos. Varios Estados miembros han aprovechado la posibilidad de financiar reformas e inversiones con el MRR y los Fondos Estructurales a la vez, lo que les ha permitido aprovechar al máximo los efectos de la financiación de la UE. Por ejemplo, el PRR italiano incluye una reforma para mejorar la eficiencia de las inversiones públicas en el sector del agua que se espera que contribuya a abordar los obstáculos a las inversiones de la política de cohesión en la gestión sostenible del agua. Del mismo modo, al amparo del MRR, Eslovaquia actualizó su marco jurídico para facilitar la conexión de nuevas energías renovables a la red, lo que favorecerá la ejecución de inversiones de la política de cohesión para desarrollar sistemas energéticos inteligentes, redes y almacenamiento. Aunque es demasiado pronto para evaluar su repercusión total sobre el terreno, se prevé que estas sinergias entre el MRR y otros fondos de la UE aumenten a medida que avance la ejecución del MRR y de la política de cohesión de la UE, lo que también requerirá del compromiso y la coordinación continuos entre todas las partes interesadas. Al mismo tiempo, la atención prestada a la ejecución de los PRR ha contribuido, entre otros factores, a

retrasos en la ejecución de los fondos estructurales en algunos Estados miembros, y queda margen para aprovechar aún más las sinergias entre el MRR y otros fondos de la UE.

Recuadro 4: El MRR acelera el cumplimiento de las prioridades estratégicas de la UE

Con su extenso ámbito de aplicación y amplia dotación financiera, el MRR proporciona una financiación sustancial para avanzar en la aplicación de las políticas comunes de la UE.

La mejora de la eficiencia energética de los edificios es una prioridad de la UE para alcanzar los objetivos climáticos y medioambientales de la Unión, al tiempo que se reduce la factura energética de los hogares y las empresas. Gracias al MRR se invertirán más de 102 000 millones EUR en eficiencia energética y se llevarán a cabo reformas ambiciosas para abordar los obstáculos administrativos.

- *Francia invierte 1 900 millones EUR a través del MRR para financiar la renovación energética de las viviendas sociales y el régimen de subvenciones «MaPrimeRenov» para viviendas privadas. Mediante este plan, más de 1,5 millones de hogares recibirán financiación para sus obras de renovación energética (de los cuales 750 000 ya han recibido la subvención). España llevará a cabo una media anual de 57 000 rehabilitaciones de eficiencia energética en viviendas, cifra que supera el objetivo inicial establecido en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima español de 50 000 viviendas al año.*

Los PRR apoyarán significativamente la digitalización de la administración pública. El objetivo actual de la UE, tal como se establece en el Programa Estratégico de la Década Digital y en la Brújula Digital, es garantizar que, de aquí a 2030, todos los servicios públicos clave sean plenamente accesibles en línea para todos, incluidas las personas con discapacidad. Los servicios públicos clave deben cumplir normas estrictas de seguridad y privacidad. Gracias al MRR, se están invirtiendo más de 48 000 millones EUR en la digitalización de la administración pública.

- *Grecia está invirtiendo 2 800 millones EUR en la transformación digital de sus entidades públicas. Las reformas e inversiones se centran en la digitalización de los archivos y la mejora de los servicios digitales, incorporando sistemas informáticos modernos y aumentando la interoperabilidad entre sistemas y datos.*

La investigación y la innovación son dos de las herramientas más potentes para impulsar las economías de la Unión y la competitividad a escala mundial. De forma periódica, se remitieron REP a los Estados miembros para mejorar la eficacia de las políticas e inversiones que apoyan la investigación y la innovación. Gracias al MRR, se están invirtiendo más de 47 000 millones EUR para acelerar el desarrollo y la transformación del sistema de I + i en los Estados miembros y reforzar el apoyo prestado a ámbitos tecnológicos clave.

- **Chequia adjudicó contratos públicos por valor de más de 195 millones EUR para llevar a cabo actividades de I + D en ciencias médicas.** Los contratos tienen por objeto la realización por cinco consorcios (establecidos entre universidades, instituciones públicas de investigación y otras entidades públicas y privadas) de actividades de I + D en ciencias médicas prioritarias, incluida la investigación sobre enfermedades infecciosas, cáncer, neurociencias, trastornos metabólicos y enfermedades cardiovasculares, así como en investigación sobre el impacto socioeconómico de las enfermedades.

La movilidad sostenible forma parte del núcleo de las prioridades estratégicas de la UE, y el transporte ha sido durante mucho tiempo uno de los sectores más difíciles de descarbonizar. Gracias al MRR, se están invirtiendo más de 38 000 millones EUR en infraestructuras y redes ferroviarias. Estas medidas también mejoran la conectividad ferroviaria en Europa mediante la ampliación de la RTE-T. Muchos Estados miembros contribuyen a esta ampliación con la introducción del Sistema de Gestión del Tráfico Ferroviario Europeo (ERTMS), que aumentará la seguridad y mejorará la interoperabilidad de los trenes en Europa.

- **Italia está desplegando 2 800 km del ERTMS** gracias al PRR italiano para cumplir sus objetivos en el marco del Plan de Despliegue Europeo del ERTMS. En **Alemania**, el PRR apoya la **digitalización de los ferrocarriles para versiones posteriores del ERTMS**.

Protección social: El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, publicado por la Comisión en marzo de 2021, establece, entre otras acciones, el camino que debe seguirse para reforzar y modernizar los sistemas de protección social. Uno de sus objetivos principales es la reducción del número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social. Gracias al MRR, se están invirtiendo más de 14 100 millones EUR en protección social como complemento de otros importes correspondientes a otros programas de gasto de la UE.

- **Croacia incluye una reforma y una inversión en tutoría social dirigida a las personas en situación de riesgo de discriminación o marginadas.** Estas medidas iniciarán un nuevo servicio de tutoría individualizada en los centros de asistencia social, que se centrará en la inclusión de las personas con discapacidad, víctimas de violencia, personas sin hogar, migrantes, gitanos, jóvenes, personas que cumplen penas de prisión e integrantes de otros grupos socialmente vulnerables.
- **Polonia llevará a cabo una reforma y una inversión para mejorar la situación de los progenitores en el mercado laboral, y en particular de las mujeres, ampliando el acceso a los servicios de cuidados de la primera infancia de alta calidad, y su disponibilidad.** Se espera que la reforma introduzca un marco de normas de calidad para el cuidado de la primera infancia, que incluya directrices educativas y normas sobre los servicios de cuidados de los menores de hasta tres años vinculantes, que irá acompañado de la aplicación de un sistema informático para gestionar la financiación y la creación tanto de guarderías como de nuevas plazas en guarderías.

2.3. El MRR fomenta un enfoque holístico en la elaboración de políticas e impulsa la apropiación nacional, pero requiere una mayor flexibilidad

La evaluación intermedia pone de relieve que la combinación de reformas e inversiones al amparo de un instrumento, mediante planes nacionales a medio plazo integrales (PRR), es uno de los aspectos más eficaces del MRR. El MRR apoya un conjunto holístico y coherente de reformas e inversiones que abordan tanto las prioridades estratégicas de la UE como los retos específicos de cada país. Este enfoque incentiva la planificación metódica en cada Estado miembro y facilita una aplicación más eficiente. La secuenciación coherente de las reformas y las inversiones permite, por ejemplo, emprender primero las reformas, que servirán de apoyo a las inversiones posteriores. Además, es más fácil aprovechar las sinergias entre las reformas y las inversiones cuando su ejecución se coordina de manera integrada.

En el marco del MRR, los Estados miembros pueden diseñar reformas e inversiones acordes con sus prioridades y necesidades, garantizando un enfoque específico por país al tiempo que apoyan las políticas comunes de la UE. Si bien el Reglamento del MRR define un conjunto de criterios generales que deben cumplir los planes, los Estados miembros son responsables del diseño de sus planes y de decidir sobre las reformas e inversiones que deben presentar, creando un fuerte sentimiento de apropiación, compromiso y responsabilidad que facilita la aplicación. Así ocurre especialmente con las reformas, que a menudo requieren la aprobación de los Parlamentos nacionales. Además, la necesidad de una estrecha cooperación entre la Comisión, los ministerios nacionales y los organismos de ejecución ha generado externalidades positivas en cuanto a la planificación de políticas y ha mejorado la coordinación interinstitucional. A escala de la Unión, el Parlamento Europeo desempeña un papel importante en el seguimiento de la aplicación del MRR. Así lo ilustran los 14 diálogos sobre recuperación y resiliencia y las 34 reuniones de grupos de trabajo celebradas hasta la fecha con el Parlamento Europeo. A fin de seguir aumentando la visibilidad y la transparencia del MRR, la Comisión ha creado un mapa interactivo de los proyectos a los que contribuye el MRR en cada Estado miembro²².

La participación de las administraciones regionales y locales, los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes es un factor clave en la planificación y ejecución de las medidas del PRR. Si bien el Reglamento del MRR exige a los Estados miembros que incluyan información sobre las consultas realizadas al elaborar sus PRR nacionales, el grado y la forma de participación de estas partes interesadas depende de los marcos jurídicos nacionales y puede diferir significativamente de un Estado miembro a otro. Junto con las autoridades nacionales, que en el marco jurídico actual asumen el papel principal de coordinación y supervisión, las autoridades regionales y locales, así como los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas, también desempeñan un papel crucial. Las autoridades regionales y locales y las partes interesadas pertinentes, incluidos los interlocutores sociales, han señalado la insuficiencia de su participación en el diseño, la aplicación y el seguimiento de las medidas incluidas en los PRR. Si bien esto puede explicarse en parte por la necesidad de acelerar el diseño de los PRR en un contexto de crisis, es fundamental que, de cara al futuro, su participación estrecha contribuya a la apropiación y la aplicación sobre el terreno. Por ejemplo, los interlocutores

²² https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_es#map

sociales deben desempeñar un papel fundamental en la aplicación de las reformas del mercado laboral y de las políticas sociales.

Es necesario introducir un grado suficiente de flexibilidad en el diseño y la ejecución de los PRR para garantizar un valor añadido permanente y una aplicación fluida. Con ocasión de la evaluación intermedia del MRR, los Estados miembros pidieron una mayor flexibilidad para la ejecución de sus planes. Por ejemplo, los Estados miembros consideraron que la definición de los hitos y objetivos era demasiado detallada y que la composición fija de los grupos de hitos y objetivos para cada tramo era demasiado rígida, en particular cuando circunstancias imprevistas afectan a la ejecución inicialmente prevista. Esto puede provocar retrasos en la aplicación y cargas administrativas para todas las partes implicadas.

La Comisión actuó con rapidez tras las recomendaciones relativas a la mejora de la transparencia en la aplicación del MRR. En consonancia con las recomendaciones formuladas por el Parlamento Europeo y el Tribunal de Cuentas Europeo, la Comisión, con la ayuda de los Estados miembros, aprovechó las revisiones de los planes en 2023 para aclarar la definición de los hitos y los objetivos, en los casos en que procedía y era necesario. En 2023, la Comisión también publicó²³ su metodología para evaluar los hitos y objetivos, para la suspensión parcial de los pagos y para la reversión²⁴ de los hitos y objetivos, a fin de aclarar la aplicación del Reglamento del MRR y mejorar el conocimiento de los Estados miembros al respecto. Aunque las orientaciones adicionales tuvieron una acogida favorable, es necesario seguir reflexionando sobre si podría hacerse más a este respecto.

Las revisiones de los PRR pueden requerir muchos recursos, pero los ajustes específicos se procesaron rápidamente. En general, los Estados miembros consideran que las revisiones son onerosas, ya que requieren justificaciones exhaustivas y el refrendo del Consejo, lo que afecta a la flexibilidad del instrumento. Sin embargo, siempre que sean específicas, pueden llevarse a cabo con relativa rapidez. Por ejemplo, las revisiones de los PRR de Alemania y Luxemburgo fueron evaluadas por la Comisión y aprobadas por el Consejo en el plazo de dos meses. Este enfoque selectivo podría reproducirse en el futuro para responder con prontitud a los nuevos retos de aplicación, al tiempo que se mantiene intacta la ambición de los planes y se siguen cumpliendo los requisitos del Reglamento del MRR.

Deben proseguir los esfuerzos para mejorar la capacidad administrativa de los Estados miembros y de los organismos de ejecución. Algunos Estados miembros han tenido dificultades para mitigar el aumento de la carga de trabajo de sus administraciones observado desde el inicio del MRR. Sigue siendo esencial mejorar la capacidad administrativa de los Estados miembros, que constituye un elemento fundamental para garantizar que puedan aprovechar los beneficios económicos y sociales del MRR y de otros fondos de la UE y aumentar su capacidad para absorberlos. Los Estados miembros han solicitado y recibido apoyo del instrumento de apoyo técnico, tanto para el diseño como para la ejecución de sus PRR y de los capítulos de REPowerEU. Más de 400 proyectos aprobados en el marco de dicho instrumento de apoyo técnico están vinculados a la preparación o ejecución de los PRR de los Estados miembros. La Comisión seguirá prestando apoyo y asesoramiento a los Estados

²³ [Communication Implementation of the Recovery and Resilience Facility - European Commission \(europa.eu\)](#) [Comunicación sobre la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, Comisión Europea (documento en inglés)].

²⁴ [COM_2023_545_2_annex_2_EN.pdf \(europa.eu\)](#) [Anexo 2 (documento en inglés)].

miembros para abordar los problemas relacionados con la capacidad administrativa y los obstáculos a la inversión. En los casos necesarios, la Comisión ha animado a los Estados miembros a incluir en sus PRR nuevas medidas de apoyo para facilitar la gestión corriente del instrumento (por ejemplo, personal temporal, formación, nuevos sistemas informáticos) y mejorar la eficiencia de las administraciones públicas (por ejemplo, la reforma de la contratación pública en Eslovaquia y de los procedimientos de autorización en Polonia, o la digitalización de las administraciones y de los procedimientos en España).

2.4. El MRR es el primer gran instrumento basado en el rendimiento a escala de la UE

El MRR, sin precedentes en términos de escala y ambición, desembolsa fondos sobre la base de logros concretos, lo que lo convierte en el primer instrumento de la UE a gran escala basado en el rendimiento. En lugar de tener en cuenta los costes contraídos para la ejecución de los proyectos, como en los instrumentos basados en los costes, los fondos se desbloquean con la consecución de hitos y objetivos, que representan pasos concretos en la ejecución de reformas o inversiones por parte de los Estados miembros, con un enfoque basado en los resultados o, también denominado, enfoque basado en el rendimiento.

Este enfoque basado en el rendimiento es fundamental para la eficacia del MRR y garantiza la obtención de resultados tangibles sobre el terreno. La amplia gama de hitos y objetivos permite hacer un seguimiento eficaz de la aplicación de los PRR, ya que marcan todo el período de vigencia de las medidas financiadas por el MRR²⁵. El enfoque permite también el desembolso de fondos tras la consecución de etapas intermedias en las reformas e inversiones, con lo que se recompensan los avances hacia la consecución de resultados y el «rendimiento» real sobre el terreno. En consecuencia, la evaluación intermedia destaca que, dado que el MRR recompensa los avances conseguidos en el proceso, los desembolsos son más rápidos en comparación con otros instrumentos de la Unión. Resulta determinante que este enfoque también ofrezca incentivos eficaces a los Estados miembros para que lleven a cabo reformas que no comporten necesariamente costes (financieros).

La financiación basada en el rendimiento aumenta la coherencia y la previsibilidad del gasto de la UE. El carácter orientado a los resultados del MRR conlleva un enfoque más holístico del gasto público, tanto a escala nacional como de la Unión. La concesión de ayudas financieras directas en función del cumplimiento de los hitos y objetivos genera compromisos e incentivos para la aplicación efectiva de las medidas acordadas. De hecho, los PRR pueden considerarse acuerdos contractuales entre los Estados miembros y la Unión Europea en los que ambas partes se vinculan voluntariamente sobre la base de unos compromisos claros. En el contexto de la evaluación intermedia del MRR, las partes interesadas señalaron que el enfoque basado en el rendimiento ha aumentado la previsibilidad y la responsabilidad. Los resultados específicos que deben alcanzarse se establecen claramente de antemano (en las decisiones de ejecución del Consejo), lo que refuerza la capacidad de los Estados miembros para planificar con antelación. El enfoque requiere una especificación adecuada de los hitos y objetivos que evite ambigüedades en cuanto al proceso de ejecución y a las medidas acordadas. En general,

²⁵ Además, el Reglamento del MRR introduce el concepto de indicadores comunes, que se añaden a los hitos y objetivos, y cuyo fin es el de ser usados en los informes sobre el rendimiento global y los avances del Mecanismo hacia sus objetivos. La evaluación intermedia evidenció deficiencias en el diseño de los indicadores comunes del MRR, lo que debe tenerse en cuenta cuando se consideren instrumentos futuros basados en el rendimiento.

estas características representan un cambio en la planificación y ejecución de las políticas de la Unión, así como en el gasto, en general: el gasto se centra en los resultados reales y en la ejecución de las medidas acordadas en lugar de en los costes contraídos.

2.5. El sistema de notificación y control del MRR seguirá necesitando apoyo y ajustes

A pesar de las características positivas del enfoque basado en el rendimiento, el MRR generó costes de entrada para las administraciones de los Estados miembros, con margen para una mayor simplificación administrativa. En cuanto al diseño del instrumento, los requisitos para proteger los intereses financieros de la Unión generaron un trabajo administrativo similar al de otros fondos de la UE basados en los costes. Esto se debe a que, además de las pruebas necesarias para demostrar el cumplimiento de los hitos y objetivos, los Estados miembros tienen que recopilar diversos tipos de datos a efectos de auditoría y control. Al ser un instrumento nuevo, el MRR generó costes de entrada para las administraciones nacionales, y las autoridades de los Estados miembros a todos los niveles consideraron que los procedimientos de auditoría y control eran demasiado complejos. Además, los Estados miembros se quejaron del solapamiento de las auditorías realizadas por las autoridades nacionales, la Comisión y el Tribunal de Cuentas Europeo. Esta percepción puede haberse visto agravada por la ejecución simultánea del MRR y de los fondos de la política de cohesión, que siguen normas diferentes y se basan, en su mayor parte, en controles basados en los costes. La complejidad del marco de auditoría y control ha afectado negativamente a la velocidad de ejecución del MRR. Sigue siendo una prioridad para la Comisión identificar posibles ámbitos de simplificación a este respecto, entre otras cosas, considerando el trabajo muy exhaustivo que se realiza antes de autorizar los desembolsos para verificar el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos. No obstante, esta simplificación debe sopesarse con el imperativo de gestionar adecuadamente los fondos de la UE para proteger los intereses financieros de la Unión y garantizar la transparencia en cuanto a la forma en que se ejecutan los fondos, especialmente teniendo en cuenta el tamaño del instrumento y el carácter novedoso del enfoque.

3. El MRR seguirá obteniendo resultados en la segunda mitad de su período de vigencia

El MRR ha sido una respuesta eficaz al impacto económico y social sin precedentes de la pandemia de COVID-19. Con el fin de proteger el mercado único, era fundamental evitar mayores divergencias económicas en la UE, acelerar la transición ecológica y digital y ayudar a los Estados miembros a transformar sus economías para adaptarlas al futuro. El MRR ha contribuido en gran medida al aumento de los niveles de inversión pública durante y después de la pandemia, y su creación ha supuesto un cambio sustancial en la capacidad de la UE para responder a las crisis económicas. El MRR también contribuye a reforzar la competitividad y la autonomía estratégica de Europa a largo plazo.

El MRR ha traído consigo un enfoque más holístico del gasto de la UE. Los pagos del MRR se realizan sobre la base de los avances y los resultados logrados, en lugar de sobre la base de los costes contraídos, lo que procura previsibilidad y responsabilidad tanto para los Estados miembros como para la Comisión. Las consultas realizadas en el marco de la evaluación intermedia muestran un amplio apoyo a los instrumentos basados en los resultados a escala de la UE. Este enfoque del gasto de la UE ya ha inspirado nuevos programas importantes, como el Fondo Social para el Clima y el Mecanismo para Ucrania. Desde esta perspectiva, el carácter orientado a los resultados del MRR será un punto de referencia en los debates sobre los instrumentos de gasto de la UE con vistas al próximo marco financiero plurianual, y esta evaluación intermedia proporciona una base relevante de la que extraer algunas de las lecciones aprendidas.

El rápido despliegue del MRR y los desembolsos ágiles que posibilita muestran su capacidad para apoyar a los Estados miembros en tiempos de crisis, mientras que el fuerte incentivo para aplicar reformas ayuda a nuestras economías y sociedades a estar mejor equipadas para el futuro. El MRR está demostrando ser una herramienta clave para satisfacer las necesidades de reforma que existían desde hace tiempo en muchos Estados miembros, y la combinación de reformas e inversiones en un instrumento único permite una mejor planificación, sinergias y una intervención más coherente en consonancia con las prioridades nacionales y de la UE.

Ya ha comenzado la segunda mitad del período de vigencia del MRR y su aplicación debe acelerarse. La consecución de las ambiciosas reformas e inversiones de aquí a 2026 requerirá un esfuerzo importante y una dedicación continua por parte de todos los Estados miembros y de la Comisión. La Comisión continuará estudiando formas de seguir apoyando a los Estados miembros en la ejecución de sus planes e intentará mejorar la complementariedad entre los instrumentos de financiación de la UE y entre dichos instrumentos y los presupuestos nacionales. Aunque en esta fase no parece adecuado llevar a cabo cambios legislativos, se considerará la adopción de nuevas medidas en el ámbito del Reglamento del MRR para facilitar la aplicación.

Se dan todos los elementos para garantizar que los PRR contribuyan a la recuperación y modernización de las economías de la UE. En muchos casos, las reformas e inversiones incluidas en cada plan ya están marcando una diferencia real y duradera sobre el terreno. Las revisiones de los planes han sentado las bases para acelerar su aplicación. En este sentido, el programa de reformas e inversiones del MRR está ayudando a crear una UE más moderna, próspera, inclusiva, climáticamente neutra y sostenible, que sea resiliente y esté mejor

preparada para futuras oportunidades y retos. Estos objetivos deben alcanzarse de manera conjunta, mediante una estrecha cooperación entre todas las instituciones de la UE, los Estados miembros, la sociedad civil, los trabajadores y las empresas.