



Bruselas, 17.9.2020
SWD(2020) 205 final

PART 1/2

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

**ORIENTACIONES DIRIGIDAS A LOS ESTADOS MIEMBROS
PLANES DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA**

Índice

PARTE 1: OBJETIVOS GENERALES Y COHERENCIA DEL PLAN	3
1. Objetivo general/Resumen	3
2. Vínculo con el Semestre Europeo	8
3. Coherencia	9
PARTE 2: DESCRIPCIÓN DE LAS REFORMAS E INVERSIONES	10
1. Descripción del componente.....	10
2. Reformas	12
3. Inversiones	14
4. Dimensiones ecológica y digital del componente	17
5. Objetivos intermedios, metas y calendario	24
6. Financiación y costes.....	28
7. Solicitud de préstamo	31
PARTE 3: COMPLEMENTARIEDAD Y EJECUCIÓN DEL PLAN	32
1. Coherencia con otras iniciativas	32
2. Complementariedad de la financiación.....	33
3. Ejecución.....	36
4. Elaboración de informes.....	39
5. Pagos, control y auditoría.....	41
PARTE 4: IMPACTO GLOBAL.....	45
1. Fortalecimiento de la resiliencia económica y social.....	45
2. Comparación con el valor de referencia de la inversión	48

CLÁUSULA DE EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

El presente documento se basa en la Propuesta de Reglamento por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en lo sucesivo, «la Propuesta») adoptada por la Comisión el 28 de mayo de 2020 y tiene en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo de 17-21 de julio de 2020. Tiene en cuenta los últimos debates de los legisladores sobre la Propuesta y, por consiguiente, se actualizará cuando sea necesario, especialmente una vez que los legisladores lleguen a un acuerdo con respecto al Reglamento. El documento refleja en particular el ámbito de aplicación y los objetivos de la Propuesta (artículos 3 y 4), la estructura de los planes de recuperación y resiliencia (artículo 15) y los criterios de evaluación correspondientes establecidos en el artículo 16 y en el anexo II. El documento de orientación tiene como finalidad ayudar a los Estados miembros a preparar y presentar sus planes de recuperación y resiliencia de manera coherente y se entiende sin perjuicio de las negociaciones en curso relativas a la Propuesta en el Parlamento Europeo y el Consejo.

ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

La Propuesta, en particular su artículo 15, expone la información que deben proporcionar los Estados miembros en su plan de recuperación y resiliencia. Su artículo 16 y su anexo II establecen criterios para la evaluación de los planes así como criterios para especificar la naturaleza de las reformas e inversiones que deben formar parte de los planes. La Comisión debe tener en cuenta esos criterios al llevar a cabo la evaluación en virtud del artículo 16. El documento de orientación y el modelo propuesto (adjunto) reflejan este enfoque:

- La parte I sobre los objetivos de las reformas e inversiones se refiere a la contribución global del plan a los objetivos de la Propuesta y a las prioridades del Semestre, así como la coherencia general del plan y sus componentes.
- La parte II abarca una descripción de las reformas e inversiones individuales, estructuradas a través de «componentes».
- La parte III se refiere a la ejecución del plan y la complementariedad con otros programas de la UE.
- La parte IV se refiere al impacto previsto del plan.

CALENDARIO

De acuerdo con la Propuesta, los Estados miembros pueden presentar sus planes de recuperación y resiliencia a más tardar el 30 de abril de 2021. También pueden enviar un proyecto de plan a partir del 15 de octubre de 2020. Se anima a los Estados miembros a que establezcan contactos informales con los servicios de la Comisión lo antes posible a la hora de preparar los planes. Asimismo, se invita a los Estados miembros a que debatan con la Comisión los planes de recuperación y resiliencia junto con sus proyectos de documentos de programación para la política de cohesión, incluidos REACT-EU y el Fondo de Transición Justa.

PARTE 1: OBJETIVOS GENERALES Y COHERENCIA DEL PLAN

Es preciso que los planes de recuperación y resiliencia reflejen esfuerzos sustantivos de reforma e inversión. Las reformas e inversiones deben ser coherentes y abordar de manera adecuada los retos en cada Estado miembro concreto. Los esfuerzos de reforma y las inversiones propuestas deben ser sustanciales y creíbles. A este fin y tal como se indica en el artículo 15, apartado 3, el plan de recuperación y resiliencia estará debidamente motivado y justificado. La Comisión evaluará los planes de recuperación y resiliencia preparados por los Estados miembros sobre la base de los criterios establecidos en el artículo 16, apartado 3, y el anexo II de la Propuesta.

Se aplicará el mismo procedimiento para la evaluación de la contribución financiera no reembolsable y las solicitudes de préstamo, tal como se explica más adelante en el presente documento. De conformidad con el artículo 11 de la Propuesta, los Estados miembros pueden presentar solicitudes, hasta llegar a la contribución financiera máxima, para ejecutar sus planes de recuperación y resiliencia. De acuerdo con el artículo 12, además de esta asignación, los Estados miembros pueden solicitar ayudas en forma de préstamo, con un límite máximo, si pueden presentar pruebas de tener necesidades financieras más elevadas relacionadas con reformas e inversiones adicionales.

1. Objetivo general/Resumen

Antecedentes: Artículo 4, apartado 1: «El objetivo general del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia será promover la cohesión económica, social y territorial de la Unión, mejorando la resiliencia y la capacidad de ajuste de los Estados miembros, mitigando las repercusiones sociales y económicas de la crisis y apoyando las transiciones ecológica y digital, contribuyendo de esta forma a restaurar el potencial de crecimiento de las economías de la Unión, fomentar la creación de empleo tras la crisis de la COVID-19 y promover el crecimiento sostenible».

Los Estados miembros se enfrentan a una serie de retos agravados por la crisis de la COVID-19, u ocasionados por esta, que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ayudará a abordar. Como introducción a sus planes de recuperación y resiliencia y en forma de resumen ejecutivo, se insta a los Estados miembros a que describan: i) los principales retos a que se enfrentan y ii) la manera en que abordarlos a través del plan de recuperación y resiliencia contribuirá a la consecución de los cuatro objetivos generales siguientes:

1. Promoción de la cohesión económica, social y territorial de la Unión
2. Fortalecimiento de la resiliencia económica y social
3. Mitigación de las repercusiones sociales y económicas de la crisis
4. Apoyo de las transiciones ecológica y digital

El resumen debe exponer las grandes líneas del plan. Se insta a los Estados miembros a que publiquen sus planes para permitir al Parlamento Europeo, a los demás Estados miembros, a la Comisión y al público en general obtener una perspectiva de lo que se conseguirá con el plan de recuperación y resiliencia. Debe ilustrarse con datos y cifras esenciales que faciliten información

cuantitativa sobre el impacto global estimado del plan. A continuación, se proporcionan ejemplos de tales datos y cifras.

Subsección 1.1: Objetivos generales del plan y justificación (datos y cifras)

1) Promoción de la cohesión económica, social y territorial de la Unión

La Propuesta se basa en el artículo 175, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Como tal, el Mecanismo tiene por objeto promover la cohesión económica, social y territorial de la Unión, mejorando la resiliencia y la capacidad de ajuste de los Estados miembros, mitigando las repercusiones socioeconómicas de la crisis de la COVID-19 y procurando a los Estados miembros una mayor resiliencia. Los Estados miembros deben describir la manera en que su plan contribuirá a mejorar la cohesión, teniendo en cuenta las disparidades locales, regionales y nacionales. Los retos generales, tales como aquellos relacionados con el contexto demográfico, también pueden explicarse en esta sección.

Ejemplos de datos y cifras: Se insta a los Estados miembros a que proporcionen, por ejemplo, datos estadísticos nacionales y regionales sobre la renta (nivel y distribución), la población, la educación, las competencias o el empleo, incluidas indicaciones de las tendencias y los cambios en estos ámbitos en los últimos años y como consecuencia de la crisis de la COVID-19 y su comparación con los promedios de la UE. Asimismo, los Estados miembros pueden exponer la manera en que se prevé que el plan mitigue las disparidades y apoye la cohesión.

2) Fortalecimiento de la resiliencia económica y social

Con el término resiliencia se hace alusión a la capacidad de resistir y responder a perturbaciones y retos y recuperarse rápidamente de manera justa, sostenible e inclusiva¹. La crisis de la COVID-19 ha puesto a prueba la capacidad de los Estados miembros y de la Unión para hacer frente a perturbaciones grandes e inesperadas. La crisis es multidimensional. La pandemia ha revelado la vulnerabilidad de los sistemas sanitarios a la hora de hacer frente a altos índices de contagio e interrupciones del suministro. La crisis económica resultante afecta a la capacidad de crecimiento de los Estados miembros, a la vez que exacerba los desequilibrios macroeconómicos existentes, y posiblemente crea unos nuevos. Asimismo, existe la necesidad de fortalecer la resiliencia de algunas cadenas de suministro fundamentales, especialmente en los sectores más expuestos a perturbaciones externas. Los Estados miembros deben describir en esta sección la manera en que los planes contribuirán al fortalecimiento de su resiliencia económica y social, especialmente la manera en que la ejecución de los planes los ayudará a salir reforzados de esta crisis, estar mejor preparados para abordar futuros retos y reforzar la competitividad a largo plazo de la economía de la UE.

Datos y cifras: Se insta a los Estados miembros a que proporcionen datos relacionados con el impacto previsto del plan sobre la estabilidad macroeconómica, la productividad y los desequilibrios macroeconómicos en los casos pertinentes, el fortalecimiento de la resiliencia

¹ <https://www.consilium.europa.eu/media/23535/eurogroup-15-september-item1-com-note-economic-resilience-in-emu.pdf>.

social (en relación con las políticas sociales, de empleo y de capacitación), en particular en lo que respecta a los grupos más vulnerables, los sistemas sanitarios y de cuidados, la protección de las cadenas de valor importantes y las infraestructuras críticas, la garantía del acceso a materias primas fundamentales, la autonomía estratégica, una mejor conectividad, la diversificación y la resiliencia de sus ecosistemas económicos clave y la adecuación de su entorno empresarial. Los Estados miembros también deben describir las repercusiones de su plan sobre las finanzas públicas y los amortiguadores financieros en el sector privado como indicador de la resiliencia financiera.

3) Mitigación de las repercusiones sociales y económicas de la crisis

Los Estados miembros deben describir en términos generales la manera en que el plan hace frente de forma coherente a las consecuencias económicas y sociales de la crisis y, en particular explicar cómo se prevé que el plan logre una recuperación rápida y sólida. Se insta a los Estados miembros a que expliquen a grandes rasgos cómo garantizan la coherencia de los planes con el pilar europeo de derechos sociales y cómo contribuyen estos de forma efectiva a su aplicación en relación con sus dimensiones de igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, unas condiciones de trabajo justas y la protección e inclusión sociales.

Datos y cifras: Se insta a los Estados miembros a que proporcionen indicadores sobre las repercusiones económicas y sociales de la crisis, en particular extraídos del cuadro de indicadores sociales. Pueden proporcionar indicadores para reflejar las previsiones relativas a las repercusiones económicas de la crisis sobre el PIB, la renta familiar, los sistemas sanitarios y de cuidados, las tasas de desempleo, empleo y actividad, la educación, las competencias y el aprendizaje permanente, el riesgo de pobreza o las tasas de exclusión social, así como las repercusiones sobre las empresas. Asimismo, se invita a los Estados miembros a que señalen las repercusiones previstas del plan sobre los indicadores antes mencionados. Se anima a los Estados miembros a que destaquen las repercusiones sociales y económicas para distintos grupos de la sociedad (por ejemplo, los efectos distributivos) y la situación de los grupos vulnerables.

4) Apoyo de las transiciones ecológica y digital

De conformidad con las prioridades políticas de la Unión, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia está diseñado para fomentar una recuperación sostenible e inclusiva y promover las transiciones ecológica y digital. Los Estados miembros deben explicar la manera en que los planes son coherentes con las prioridades del Pacto Verde Europeo y aquellas establecidas en la Comunicación «Configurar el futuro digital de Europa»², en particular la manera en que el plan apoya las acciones con pleno respeto de las prioridades climáticas, medioambientales, sociales y digitales de la Unión y del principio de «no ocasionar daños significativos», y cómo cada plan conseguirá de forma concreta el objetivo de integración de la dimensión climática del 37 %. Además, deben demostrar la coherencia con su plan nacional de energía y clima (o sus actualizaciones). Con respecto a la transición digital, la Comisión propone que cada plan de

² Comunicación de la Comisión «Configurar el futuro digital de Europa», COM(2020) 67 final.

recuperación y resiliencia incluya un nivel mínimo del 20 % de gasto relacionado con el aspecto digital. Los Estados miembros deben explicar la manera en que la ejecución de su plan contribuirá a la consecución de este objetivo. Para ambas dimensiones, también se insta a los Estados miembros a que expliquen la manera en que el plan propuesto, en general, garantizará el reciclaje y perfeccionamiento profesional adecuado de la mano de obra.

Datos y cifras:

- *Se insta a los Estados miembros a que expliquen en qué medida contribuirá el plan a la consecución de los objetivos en materia de clima y energía para 2030, así como a la neutralidad climática para 2050, como muy tarde, y otros objetivos ambientales. Con respecto al clima, las metas nacionales deben estar en consonancia con aquellas establecidas en la Ley del Clima de la UE propuesta por la Comisión en marzo de 2020 y septiembre de 2020, con un plazo de aquí a 2050. Las metas se encuentran en fase de revisión, pero, independientemente del resultado, los Estados miembros deben especificar el impacto de las reformas e inversiones sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la cuota de energías renovables, la eficiencia energética, la integración del sistema energético, las nuevas tecnologías de energía limpia y la interconexión eléctrica. Del mismo modo, se invita a los Estados miembros a que expliquen la manera en que el plan contribuirá a la consecución de los objetivos y metas ambientales establecidos a escala de la UE, por ejemplo, el uso sostenible y la protección de los recursos hídricos y marinos, la transición a una economía circular, la prevención de los residuos y el reciclaje, la prevención y el control de la contaminación, la protección y el restablecimiento de ecosistemas sanos, incluidos los bosques, los humedales, las turberas y las zonas costeras, así como la plantación de árboles y la ecologización de zonas urbanas. Asimismo, se insta a los Estados miembros a que expliquen la manera en que el plan respetará el principio de «no ocasionar daños significativos».*
- *Se invita a los Estados miembros a que expliquen la manera en que el plan contribuirá a la mejora de su rendimiento digital, medido mediante el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI)³. Esto puede incluir, si procede y es factible para las distintas áreas: la mejora de la conectividad de conformidad con los objetivos de la UE para 2025, incluso a través de un despliegue generalizado de redes de muy alta capacidad, entre ellas la fibra y el 5G, así como de la reducción del coste y el aumento de la velocidad de la implantación de redes; la garantía de unos servicios públicos digitales eficaces; la investigación y el desarrollo de las TIC, así como la integración de tecnologías digitales por parte de las empresas; el despliegue de capacidades digitales; el fomento de la ciberresiliencia y el aumento de las competencias digitales de los ciudadanos de la UE (incluso para los grupos sociales vulnerables) y la disponibilidad de expertos en tecnología digital. Las metas y las mediciones del impacto deben estar relacionadas con la estrategia digital de la UE, así como con sus objetivos, y, en la medida de lo posible, con los indicadores medidos en el DESI.*

³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/countries-performance-digitisation>.

Subsección 1.2: Iniciativas emblemáticas

Al final del resumen, se insta a los Estados miembros a que faciliten información sobre qué componentes de su plan de recuperación y resiliencia contribuirán a las siete iniciativas emblemáticas europeas identificadas en la Comunicación sobre la estrategia anual de crecimiento sostenible 2021: 1) activación, 2) renovación, 3) recarga y repostaje, 4) conexión, 5) modernización, 6) expansión y 7) reciclaje y perfeccionamiento profesional. Para cada una de las iniciativas emblemáticas, estas son las ambiciones a escala de la UE:

1. **Activación:** apoyar la construcción y la integración sectorial de casi el 40 % de los 500 GW de generación de energía renovable necesarios para 2030, contribuir a la instalación de 6 GW de capacidad de electrolizadores y la producción y transporte de un millón de toneladas de hidrógeno renovable en toda la UE de aquí a 2025.
2. **Renovación:** De aquí a 2025, contribuir a duplicar el índice de renovación y a fomentar la renovación en profundidad.
3. **Recarga y repostaje:** Para 2025, tratar de construir un millón del total de tres millones de puntos de recarga necesarios en 2030 y la mitad de las 1 000 estaciones de hidrógeno necesarias.
4. **Conexión:** garantizar que para 2025 exista la cobertura 5G ininterrumpida más amplia posible para todas las zonas.
5. **Modernización:** A más tardar en 2025, garantizar la provisión de una identidad digital europea (e-ID) y las administraciones públicas deben ofrecer servicios públicos digitales interoperables, personalizados y de fácil utilización.
6. **Expansión:** Para 2025, duplicar la producción de semiconductores en Europa, hasta fabricar procesadores diez veces más eficientes desde el punto de vista energético y duplicar el porcentaje de empresas de la UE que utilizan servicios avanzados en la nube y macrodatos (desde el 16 % actual).
7. **Reciclaje y perfeccionamiento profesional:** De aquí a 2025, la proporción de europeos de entre 16 y 74 años con competencias digitales básicas debería aumentar hasta alcanzar el 70 %. Los sistemas educativos deben adaptarse en mayor medida a los retos del siglo XXI. Los Estados miembros deben garantizar una mejora significativa de la competencia digital de los alumnos, con el fin de reducir a menos del 15 % el porcentaje de estudiantes de 13 y 14 años de edad con un nivel insuficiente de alfabetización informática e informacional. Para 2025, al menos cuatro de cada cinco graduados en EFP deberían estar empleados y tres de cada cinco deberían beneficiarse de formación en el puesto de trabajo.

Para cada iniciativa emblemática, se insta a los Estados miembros a que proporcionen un análisis de los retos nacionales existentes (incluida la existencia de fallos sistémicos y del mercado) relacionados con el desarrollo de las iniciativas emblemáticas europeas. A este respecto, se les invita a que describan su situación actual (estrategias y objetivos nacionales existentes) y la manera en que puede seguir desarrollándose para cumplir las ambiciones a escala de la UE para 2025 de cada iniciativa emblemática. Se insta a los Estados miembros a que describan las reformas e inversiones pertinentes apoyadas por el Mecanismo. Esta descripción puede incluir los modelos de ejecución para aplicar las medidas (incluida la manera en que actuarán como multiplicadores de inversiones y contribuirán a un máximo de beneficiarios que deberán cofinanciar proyectos y minimizar el falseamiento de la competencia) y los principales agentes involucrados. Se invita a los Estados miembros a que describan cuáles de las medidas apoyadas por el Mecanismo contribuirán a las ambiciones a escala de la UE de cada iniciativa emblemática.

2. Vínculo con el Semestre Europeo

Antecedentes:

- *Artículo 15, apartado 3, letra a): «una explicación de cómo está previsto hacer frente a los retos y prioridades específicos de cada país señalados en el contexto del Semestre Europeo»;*
- *Artículo 16, apartado 3, letra a): «si está previsto que el plan de recuperación y resiliencia contribuya de manera efectiva a hacer frente a los retos señalados en las recomendaciones específicas por país dirigidas al Estado miembro en cuestión o en otros documentos pertinentes adoptados oficialmente por la Comisión durante el Semestre Europeo»;*
- *Anexo II, punto 2.1*

Los Estados miembros deben tener en cuenta todo el conjunto de recomendaciones específicas por país que el Consejo les ha dirigido, en particular en el marco de los ciclos del Semestre 2019 y 2020. Salvo que la Comisión haya evaluado los avances logrados con respecto a estas recomendaciones como «avances significativos» o «plena aplicación», todas las recomendaciones específicas por países se consideran pertinentes. Los Estados miembros deben proporcionar una explicación detallada de la manera en que las medidas propuestas abordan las recomendaciones específicas por país.

En este contexto, debe justificarse toda priorización de las recomendaciones específicas por país en el plan. En particular, debe indicarse por qué estos retos a los que se ha concedido prioridad se consideran más importantes para impulsar el potencial de crecimiento sostenible de la economía del Estado miembro y mejorar su resiliencia económica y social.

Las principales prioridades de la Unión que se hayan abordado en las recomendaciones específicas por país y que vayan a contribuir a una rápida ejecución de las reformas e inversiones deben verse reflejadas en el establecimiento de las prioridades de los Estados miembros. Estas son especialmente las siguientes:

- La aplicación del marco de lucha contra el blanqueo de capitales y las actividades de lucha contra el fraude y la corrupción en la UE, ya que, con el aumento de los flujos monetarios que forman parte del sistema financiero de la UE, la detección temprana de las deficiencias en esos ámbitos será aún más importante. Eso es fundamental para garantizar la resiliencia financiera.
- Las reformas relacionadas con la mejora del entorno empresarial, una administración pública efectiva, la eficacia de los sistemas judiciales y, en un sentido más amplio, el respeto del Estado de Derecho, son elementos esenciales de la estrategia global de recuperación de los Estados miembros, ya que contribuyen a garantizar la rápida ejecución de las reformas e inversiones, incluso por parte del sector privado.
- La lucha contra la planificación fiscal agresiva, ya que, más que nunca, la futura recuperación económica requiere que los Estados miembros aseguren los ingresos tributarios para la inversión pública y las reformas y eviten el falseamiento de la competencia entre las empresas.

3. Coherencia

Antecedentes:

- *Artículo 15, apartado 3, letra i): «una justificación de la coherencia del plan de recuperación y resiliencia»;*
- *Artículo 16, apartado 3, letra f): «si el plan de recuperación y resiliencia incluye medidas de ejecución de reformas y proyectos de inversión pública que constituyen actuaciones coherentes»;*
- *Anexo II, punto 2.6*

Los Estados miembros deben presentar planes coherentes de recuperación y resiliencia. Por consiguiente, deben demostrar la coherencia entre las reformas e inversiones, así como la coherencia dentro del plan general. En particular, debe detallarse la coherencia entre las dimensiones de reforma e inversión del plan. Esto puede hacerse con respecto a un sector, una actividad o un tema específicos, tal como se explica en el siguiente punto.

PARTE 2: DESCRIPCIÓN DE LAS REFORMAS E INVERSIONES

1. Descripción del componente

Los planes de recuperación y resiliencia deben estar compuestos por reformas e inversiones, agrupadas en componentes coherentes. Un componente es un elemento constitutivo o una parte del plan de recuperación y resiliencia. Cada componente debe reflejar las prioridades de reforma e inversión correspondientes en un ámbito político o en ámbitos políticos, sectores, actividades o temas conexos, destinadas a abordar retos específicos, formando un paquete coherente con medidas de refuerzo mutuo.

Los componentes deben tener un nivel de detalle y especificidad suficiente para mostrar un vínculo directo entre las medidas propuestas.

Se insta a los Estados miembros a que presenten **cada componente por separado** y a que incluyan, para cada uno de ellos, los distintos elementos mencionados en la parte 2. Es decir, se invita a los Estados miembros a que detallen las inversiones y reformas incluidas en cada componente, su contribución prevista a los objetivos del Mecanismo; los objetivos intermedios, las metas y el calendario correspondientes; así como su financiación y sus costes. En cada caso, se insta a los Estados miembros a que presenten pruebas y análisis claros para respaldar, explicar y motivar las inversiones y reformas. Los componentes que se cubrirán con un préstamo deben indicarse por separado, con los mismos elementos incluidos.

Se invita a los Estados miembros a que desarrollen componentes que reflejen las preferencias nacionales de conformidad con los principios generales indicados en el recuadro a continuación. Cada componente debe apoyar uno o varios de estos principios.

Recuadro: Principios generales que sustentan un componente

- 1) Las reformas e inversiones propuestas abordan uno o varios de los retos expuestos en las recomendaciones específicas por país dirigidas al Estado miembro.
- 2) Las reformas e inversiones propuestas contribuyen a la transición ecológica o digital, más allá de las cuestiones abordadas en las recomendaciones específicas por país.
- 3) Las reformas e inversiones propuestas contribuyen al refuerzo eficaz del potencial de crecimiento sostenible, la creación de puestos de trabajo y la resiliencia económica y social, así como a mitigar las repercusiones económicas y sociales de la crisis, a la vez que fomentan la cohesión y la convergencia.

Recuadro: Ejemplos de objetivos en que se puede basar un componente

Políticas del mercado de trabajo, educativas, sanitarias y sociales	Hacienda pública y fiscalidad	Políticas sectoriales	Transición ecológica	Transición digital	Entorno empresarial	Administración pública
<ul style="list-style-type: none"> - Reciclaje y perfeccionamiento profesional de la población en edad de trabajar - Reducción de la segmentación del mercado laboral - Mejora de la cobertura de los regímenes de reducción del tiempo de trabajo y las prestaciones por desempleo - Garantizar la igualdad para todos y la inclusión de las personas con discapacidad de conformidad con las obligaciones establecidas en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad - Mejora de la participación en el mercado de trabajo, incluida la de grupos vulnerables - Mejora de la resiliencia, accesibilidad y eficacia de los sistemas sanitarios y de cuidados, así como su preparación para actuar en 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la recaudación de ingresos - Reducción de la presión fiscal sobre el trabajo sin afectar al presupuesto - Ampliación de las bases imponibles y las bases impositivas favorables al medio ambiente - Lucha contra la evasión fiscal - Mejora de la administración fiscal - Lucha contra la elusión fiscal - Revisión del gasto 	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento de la investigación y la innovación - Refuerzo del marco para la competencia y el marco regulador - Mejora del acceso a la financiación - Medidas para mejorar la resiliencia de sectores clave de la economía - Desarrollo de los mercados de capitales locales - Garantizar la seguridad alimentaria 	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero - Mejora de la tarificación del carbono - Mejora de la eficiencia energética y de los recursos de las infraestructuras públicas - Mejora del rendimiento energético del parque inmobiliario a través de una ola de renovaciones - Apoyo del despliegue de energía limpia, especialmente a través de energías renovables, redes inteligentes e infraestructuras de almacenamiento - Apoyo del desarrollo y el despliegue de tecnologías limpias innovadoras - Promoción de la economía circular, la economía azul sostenible y la bioeconomía - Aumento del uso de transporte sostenible y respetuoso con el medio ambiente - Mejora de la infraestructura medioambiental - Reducción de los residuos, mejora de los sistemas de gestión de los residuos y la gestión de los recursos hídricos, y reducción de la contaminación - Recuperación de los ecosistemas, tales como bosques, 	<ul style="list-style-type: none"> - Despliegue de redes de muy alta capacidad, incluidas la fibra, el 5G y el 6G - Garantizar la conectividad de alta velocidad para los motores socioeconómicos - Digitalización de la administración y los servicios públicos - Refuerzo de las competencias digitales, reducción de la brecha digital - Digitalización de las empresas - Digitalización de sectores clave (por ejemplo, energía, salud, transporte, educación, medios de comunicación y formación) - Mejora de la ciberresiliencia de los sectores clave y las empresas - Desarrollo y 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora del entorno empresarial, especialmente para las pymes, y de los ecosistemas de innovación - Mejora de la eficacia del sistema judicial - Refuerzo del marco de insolvencia - Medidas para reducir el endeudamiento del sector privado - Eliminación de barreras normativas y no normativas innecesarias e injustificadas al mercado único para bienes y servicios - Refuerzo de la capacidad administrativa para la aplicación de la ley 	<ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la calidad y la eficacia de la administración pública - Reducción de la carga administrativa - Hacer de la administración pública un facilitador para la innovación - Garantizar una gestión moderna y de alta calidad - Reducción de los riesgos de corrupción y mala gestión - Mejora de la gestión eficaz de los fondos públicos - Garantizar que los funcionarios dispongan de las capacidades adecuadas para abordar las transiciones digital y ecológica

situaciones de crisis - Refuerzo de la protección social (incluidos los cuidados de larga duración) - Refuerzo de los vínculos entre la educación y la formación y el mercado laboral - Desarrollo de capacidades para las transiciones verde y digital			humedales y turberas, protección de la biodiversidad y promoción de soluciones basadas en la naturaleza - Fomento de la sostenibilidad en la producción y el consumo de alimentos - Ecologización de zonas urbanas	despliegue de tecnologías digitales avanzadas y una conectividad segura		
--	--	--	--	---	--	--

2. Reformas

Antecedentes:

- *Artículo 14, apartado 1: «En estos planes se establecerá el programa de reformas e inversiones del Estado miembro de que se trate. Los planes de recuperación y resiliencia que pueden optar a la financiación con arreglo al presente instrumento incluirán un paquete coherente de medidas de ejecución de las reformas y los proyectos de inversión pública».*
- *Artículo 16, apartado 3, letra f): «si el plan de recuperación y resiliencia incluye medidas de ejecución de reformas y proyectos de inversión pública que constituyen actuaciones coherentes».*

Características de las reformas

Una reforma es una acción o un proceso de realización de cambios y mejoras con un impacto significativo y efectos duraderos sobre el funcionamiento de un mercado o la configuración de una política, el funcionamiento o las estructuras de una institución o administración, o sobre el avance hacia objetivos de actuación pertinentes, tales como el crecimiento y el empleo, la resiliencia y la doble transición.

El objetivo de una reforma es realizar cambios estructurales en los parámetros, abordar los motores necesarios o eliminar obstáculos u otros impedimentos al buen desempeño o a los fundamentos del crecimiento y el bienestar justos y sostenibles. Asimismo, las reformas deben mejorar las condiciones marco en ámbitos como la calidad de las instituciones y los servicios públicos, así como el entorno empresarial, la educación o la protección social. Por consiguiente, existen sinergias importantes entre las reformas y las inversiones cubiertas con cargo al Mecanismo.

En algunos casos, las reformas serán esenciales para garantizar la ejecución eficiente y efectiva de las inversiones al facilitar un entorno empresarial y administrativo propicio y al prevenir el uso indebido de los fondos de la UE (por ejemplo, estrategias de lucha contra la corrupción, el fraude y el blanqueo de capitales, véase la sección 1.2).

Los planes deben abordar aquellos ámbitos que necesiten reformas para mejorar el funcionamiento de la economía y la sociedad y la sostenibilidad de las finanzas públicas actuales, crear empleo, mejorar el crecimiento integrador y la cohesión social y hacer que los sectores, las economías y los sistemas sociales estén mejor preparados para el futuro y sean más resilientes a las perturbaciones y los cambios. En este contexto, la modernización y la mejora de la eficiencia y la calidad de la administración pública son esenciales.

Las reformas deben estar debidamente motivadas y justificadas (artículo 15, apartado 3). Esto significa que la información proporcionada en relación con cada reforma incluida en el plan debe tener un nivel de detalle suficiente para determinar si aborda los objetivos generales (deben detallarse los agentes y el calendario de las reformas) y servir de base para establecer los objetivos intermedios y las metas pertinentes, así como para calcular los costes asociados estimados.

Repercusiones y eficacia de las reformas

Los Estados miembros pueden basarse en distintos elementos para indicar las repercusiones que en principio tendrán las reformas y para justificar la eficacia prevista. Por ejemplo, las reformas pueden tener un impacto positivo importante al aumentar el potencial de crecimiento sostenible, reforzar la resiliencia económica y social, garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, mejorar el entorno empresarial (especialmente para las pymes) o acelerar la doble transición. Algunos ejemplos de este tipo de reformas incluyen las reformas de las pensiones, del mercado de trabajo, de la educación y la formación, las reformas que mejoran el entorno empresarial al abordar los requisitos reglamentarios y la burocracia o los paquetes de reformas exhaustivos y bien diseñados en los sectores ecológico y digital.

Las reformas pueden tener un mayor impacto si refuerzan los efectos de otras reformas o inversiones incluidas en el plan mediante una combinación adecuada y una secuenciación de la ejecución. Asimismo, las reformas pueden generar ahorros presupuestarios (tales como algunas reformas de las pensiones o la eliminación de subvenciones nacionales perjudiciales para el medio ambiente) o aumentar el potencial de ingresos a medio o largo plazo (como efecto secundario del fomento de una economía más eficiente, digital y sostenible con un mayor potencial de rendimiento, un nivel de desempleo estructural más bajo, una tasa de actividad más elevada o una mayor capacidad de innovación) o a partir de una combinación de todos estos efectos. Por ejemplo, trasladar la carga de la fiscalidad del trabajo a una fiscalidad ambiental bien diseñada, con la debida consideración de los posibles efectos distributivos, tiene el potencial de fomentar el empleo, cambiar el comportamiento hacia un consumo y una producción más sostenibles y ayudar a la UE y a los Estados miembros a alcanzar sus objetivos ambientales y climáticos.

Los efectos de las reformas sobre la sostenibilidad también pueden medirse con respecto a la consecución de los objetivos relacionados con las transiciones ecológica y digital, especialmente en consonancia con los planes nacionales de energía y clima y centrándose en los requisitos de transición justa con arreglo al Pacto Verde. En el análisis del impacto de las propuestas de

reforma presentadas en sus planes, los Estados miembros deben tener en cuenta la dimensión social de estas transiciones y sus repercusiones sobre la igualdad.

Se anima a los Estados miembros a que soliciten la opinión de sus consejos nacionales de productividad o de autoridades fiscales independientes en relación con sus planes de recuperación y resiliencia. Asimismo, se invita a los Estados miembros a que describan en el plan la manera en que los interlocutores sociales y, según proceda, las organizaciones de la sociedad civil han sido consultados y se han involucrado en el diseño de las reformas incluidas en él.

3. Inversiones

Antecedentes:

- 1. Artículo 14, apartado 1: «En estos planes se establecerá el programa de reformas e inversiones del Estado miembro de que se trate para los cuatro años siguientes. Los planes de recuperación y resiliencia que pueden optar a la financiación con arreglo al presente instrumento incluirán un paquete coherente de medidas de ejecución de las reformas y los proyectos de inversión pública».*
- 2. Artículo 15, apartado 3, letra e): «los proyectos de inversión previstos, junto con el correspondiente período de inversión».*
- 3. Artículo 16, apartado 3, letra f): «si el plan de recuperación y resiliencia incluye medidas de ejecución de reformas y proyectos de inversión pública que constituyen actuaciones coherentes»;*

Características de una inversión

Al preparar sus planes, los Estados miembros deben considerar una inversión como un gasto en una actividad, un proyecto u otra medida dentro del ámbito de aplicación de la Propuesta que se prevé que tendrá resultados beneficiosos para la sociedad, la economía o el medio ambiente. La Propuesta tiene por objeto promover medidas que, si se adoptaran ahora, producirían un cambio estructural y tendrían un impacto duradero en la resiliencia económica y social, la sostenibilidad, la competitividad a largo plazo (transiciones verde y digital) y el empleo.

Por consiguiente, la Propuesta es coherente con un amplio concepto de inversión entendida como formación de capital en ámbitos como el capital fijo, el capital humano y el capital natural. Esto también abarcaría, por ejemplo, activos intangibles, tales como I+D, datos, propiedad intelectual y capacidades. Asimismo, la financiación debe respetar el principio de «no ocasionar daños significativos». Al aplicar este principio, se insta a los Estados miembros a que tengan en cuenta el Reglamento de taxonomía (en particular su artículo 17).

El capital fijo equivale, a grandes rasgos, al concepto de «formación bruta de capital fijo» utilizado en las cuentas nacionales (por ejemplo, infraestructura y edificios, pero también algunos activos intangibles, como I+D, patentes o programas informáticos). El capital humano se acumula mediante el gasto en salud, protección social, educación y formación, etc.

El capital natural aumenta a través de acciones destinadas a mejorar la eficiencia de los recursos y la cuota de recursos naturales renovables, proteger o recuperar el medio ambiente (por ejemplo,

reducción de las emisiones, gestión de los residuos y los recursos hídricos, control de la contaminación, protección y restablecimiento de los ecosistemas y la biodiversidad, rehabilitación del suelo, reforestación), atenuar el cambio climático o adaptarse a él.

La promoción de la cohesión social, económica y territorial, el fomento de la creación de empleo y la atenuación de las repercusiones sociales de la crisis, así como la promoción de un crecimiento sostenible e integrador se incluyen explícitamente en el ámbito de aplicación y los objetivos de la Propuesta, y se fomentan las inversiones en capital fijo, humano y natural que contribuyan a estos objetivos. Por ejemplo, las inversiones para mejorar los controles de las fronteras exteriores y la vigilancia del mercado interior contribuirán a reforzar la resiliencia al mejorar la seguridad y fiabilidad de los bienes y servicios que entran y circulan libremente en el mercado interior. Asimismo, invertir en las zonas rurales con una visión a largo plazo estimulará el crecimiento económico que se necesita con urgencia en esas zonas.

Sin embargo, no todos los tipos de gastos estarán cubiertos por el Mecanismo. Los Estados miembros deben centrarse en sufragar los costes que no sean de carácter recurrente. Excepcionalmente, los gastos de carácter recurrente pueden financiarse en la medida en que el Estado miembro pueda demostrar que estos producirán efectos a largo plazo con arreglo a los objetivos del Mecanismo, que su financiación estará garantizada de forma duradera tras la duración del Mecanismo y que el efecto negativo en el saldo presupuestario de las administraciones públicas solo es temporal. Los principales criterios que deben tenerse cuenta son i) si el gasto es parte integrante de una reforma o inversión y ii) si esta reforma o inversión cumple los criterios de evaluación (véanse las preguntas y respuestas del 28 de julio de 2020 para tener una visión de conjunto detallada: recursos humanos en la administración pública, adquisición de activos financieros, activos intangibles, costes de indemnización, apoyo técnico, subvenciones). Los Estados miembros deben garantizar que todas las inversiones cumplan las normas sobre ayudas estatales de la UE y sigan todos los procedimientos y normas regulares. Las inversiones no deben cubrir ámbitos que ya estén cubiertos por el mercado de manera satisfactoria, sino que deben abordar los fallos del mercado y, en la medida de lo posible, intentar atraer a inversores privados para multiplicar el impacto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

El calendario de inversiones debe tener en cuenta el calendario del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Por consiguiente, los Estados miembros deben evitar las inversiones cuya ejecución no pueda garantizarse dentro del plazo del Mecanismo, y ser cautelosos al considerar inversiones que vayan a requerir compromisos fiscales permanentes más allá de la duración del Mecanismo, ya que esos compromisos exigirán ahorros presupuestarios en los presupuestos nacionales. No obstante, tales situaciones pueden contemplarse si los Estados miembros explican cómo sostendrán los compromisos fiscales en el futuro para apoyar la inversión.

Al presentar sus inversiones en el plan de recuperación y resiliencia, los Estados miembros deben establecer un desglose suficientemente detallado de todos los elementos de inversión.

Tipos de inversiones

Las inversiones pueden adoptar la forma de inversiones directas (por ejemplo, la financiación de un proyecto con fondos públicos) o ejecutarse de maneras más indirectas (tales como renovaciones de edificios para mejorar la eficiencia energética y de los recursos, medidas para ayudar a digitalizar pequeñas empresas, desarrollo de infraestructuras de investigación y tecnología o demostradores tecnológicos con baja emisión de carbono a gran escala). Esto puede adoptar la forma de instrumentos financieros, regímenes de ayudas, subvenciones y otros mecanismos. Al estructurar las inversiones, los Estados miembros deben garantizar el cumplimiento de todas las normas aplicables, en particular sobre ayudas estatales y competencia. El apoyo debe prestarse de manera bien focalizada y de forma que falsee lo menos posible el comercio, en consonancia con el modelo de autonomía estratégica abierta de la UE y de sus obligaciones internacionales. Esto es particularmente relevante para las grandes inversiones, incluidos los proyectos importantes de interés común europeo (PIICE).

Se insta a los Estados miembros a que también especifiquen si esperan que las inversiones públicas realizadas en el marco del Mecanismo generen inversiones privadas conexas. Esto es importante para evaluar las repercusiones globales de las medidas propuestas. Además, los Estados miembros deben especificar cómo evitan desincentivar la inversión privada.

En general, los criterios aplicables a las compras públicas ecológicas deben utilizarse en todas las compras públicas importantes.

Proyectos transfronterizos y multinacionales

Los proyectos transfronterizos y multinacionales son fundamentales para la recuperación y el fortalecimiento de la resiliencia de Europa y revisten especial importancia para las iniciativas emblemáticas; tienen el potencial de integrar mejor las cadenas de valor y profundizar el mercado único. Los Estados miembros pueden decidir, por ejemplo, incluir inversiones en proyectos transfronterizos en los sectores digital, del transporte, de la energía o de los residuos [por ejemplo, proyectos de infraestructura para aplicar las redes transeuropeas de transporte y energía, acelerar el desarrollo de infraestructura de recarga y repostaje de larga distancia para la propulsión con bajas emisiones o sin emisión, el cielo único europeo y el Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario, interconexiones energéticas en el contexto de la Unión de la Energía (incluidos los proyectos renovables transfronterizos), corredores 5G en carreteras y vías férreas en el marco de la Estrategia Digital de la UE]. Los Estados miembros deben coordinar la preparación de sus planes con los Estados miembros que se verán afectados por el proyecto transfronterizo o multinacional. Este puede cubrir, por ejemplo, infraestructuras ferroviarias, infraestructuras digitales comunes, la integración de redes o sistemas energéticos o el uso de parte de su contribución no reembolsable a través del mecanismo de financiación de energías renovables o mecanismos de cooperación en materia de energías renovables.

Los proyectos transfronterizos y multinacionales o los proyectos que tienen una dimensión de mercado único, tales como los proyectos importantes de interés común europeo⁴, pueden ir más allá del ámbito de las inversiones en infraestructuras. Por ejemplo, se anima a los Estados

⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.188.01.0004.01.SPA.

miembros a que colaboren para desarrollar tecnologías y sistemas para un mercado de hidrógeno limpio que funcione, desarrollar las capacidades europeas en materia de tecnología de baterías, desarrollar capacidades conjuntas en tecnologías digitales avanzadas, tales como la nube de datos europea, la microelectrónica y los procesadores, la computación de alto rendimiento o cuántica, asociaciones para poner en marcha el Pacto por las capacidades, o apoyar la economía circular y la cooperación transfronteriza en sectores estratégicos, tales como el espacio, la defensa y la conexión segura. Asimismo, pueden invertir para reforzar las infraestructuras de vigilancia del mercado (laboratorios de ensayo y sistemas informáticos), la digitalización y el uso más amplio de un sistema informático común, así como en el despliegue de recursos humanos suficientes.

Además, las iniciativas transfronterizas pueden estar vinculadas a iniciativas de la UE (por ejemplo, alianzas industriales o asociaciones de I+i de Horizonte Europa), incluidos proyectos apoyados también por programas de la UE, tales como InvestEU, Horizonte Europa, Europa Creativa, el Mecanismo «Conectar Europa», el Programa sobre el Mercado Único, los Fondos de Innovación y Modernización y Europa Digital, para aumentar la coherencia y la eficacia de la financiación. En todos estos proyectos e iniciativas mencionados, debe prestarse especial atención a incluir a las pymes.

La Comisión desempeñará un papel activo para garantizar que los proyectos multinacionales estén abiertos a todos los Estados miembros interesados, maximizar su potencial para integrar las cadenas de valor, reforzar la resiliencia de los ecosistemas industriales y profundizar el mercado único, de conformidad con los objetivos de cohesión económica, social y territorial perseguidos por el Mecanismo. La Comisión está dispuesta a proporcionar un mecanismo de coordinación siempre que los Estados miembros los consideren conveniente. Por otra parte, hay disposiciones y marcos disponibles para organizar y facilitar la ejecución de proyectos, incluida la contratación conjunta de bienes, servicios y obras por parte de las autoridades dentro de los distintos Estados miembros y entre ellos.

Los Estados miembros deben indicar qué otros Estados miembros están involucrados, y las modalidades de presentación de informes, los objetivos intermedios y las metas, y los desembolsos deben estar claramente divididos entre los Estados miembros en cuestión, a fin de evitar solapamientos y demoras en la evaluación y la ejecución. La realización satisfactoria de un plan de recuperación y resiliencia debe ser independiente de la de otro país.

4. Dimensiones ecológica y digital del componente

Antecedentes:

- *Artículo 15, apartado 3, letra c): «una explicación de cómo está previsto que las medidas del plan contribuyan a las transiciones ecológica y digital o a hacer frente a los retos derivados de ellas»;*
- *Artículo 16, apartado 3, letra b): «si el plan incluye medidas que contribuyan de manera efectiva a las transiciones ecológica y digital o a hacer frente a los retos derivados de ellas»;*
- *Anexo II, punto 2.2.*

Transición ecológica

Los Estados miembros deben explicar en qué medida contribuirá el plan a la consecución de la neutralidad climática y de los objetivos energéticos y climáticos para 2030 contenidos en los planes nacionales de energía y clima (y sus actualizaciones). Asimismo, deben explicar la manera en que respeta el objetivo de integración de la dimensión climática del 37 %. Para tal fin, los Estados miembros deben utilizar la metodología de seguimiento climático aplicada para los fondos de la política de cohesión, en particular como se establece en los cuadros 1, 4 y 6 del anexo I del [Reglamento sobre disposiciones comunes COM(2018) 375] con respecto al cálculo del coeficiente para apoyar los objetivos en materia del cambio climático.

La Ley del Clima de la UE propuesta por la Comisión en marzo de 2020 establece objetivos y metas climáticos estratégicos con un plazo de aquí a 2050. La propuesta de la Comisión de 15 de septiembre aumenta el objetivo de reducción de las emisiones de CO₂ para 2030 para Europa. Los Estados miembros deben especificar el ámbito de aplicación, el calendario y el impacto esperado de las medidas sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero o la adaptación al cambio climático, la cuota de energías renovables, la eficiencia energética y las interconexiones eléctricas. Esto debe hacerse seleccionando indicadores coherentes con los planes nacionales de energía y clima.

Con respecto a los objetivos ambientales de la transición ecológica, los Estados miembros deben explicar la manera en que las medidas ayudarán a lograr los objetivos en materia de residuos, recursos hídricos, control de la contaminación, movilidad sostenible, protección y recuperación de la biodiversidad y recursos marinos e hídricos, apoyarán la transición a sistemas alimentarios sostenibles, así como a una economía circular según proceda, a la vez que se garantiza que nadie se quede rezagado. Se debe prestar la debida atención al desarrollo y la utilización de los resultados de la investigación y la innovación, así como a la adquisición de las capacidades necesarias para cumplir esos objetivos y acelerar el despliegue de las tecnologías necesarias para la transición ecológica. Por último, los Estados miembros deben explicar la manera en que el diseño global del plan integra debidamente el objetivo para garantizar una transición justa.

A la hora de explicar en qué grado las medidas propuestas contribuyen a la transición ecológica o a abordar los retos derivados de ella, se insta a los Estados miembros a que tengan en cuenta, en la medida de lo posible, los seis objetivos climáticos y ambientales definidos en el Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088 («Reglamento de taxonomía de la UE»).

- 1) mitigación del cambio climático
- 2) adaptación al cambio climático
- 3) uso sostenible y protección de los recursos hídricos y marinos
- 4) transición hacia una economía circular
- 5) prevención y control de la contaminación
- 6) protección y recuperación de la biodiversidad y de los ecosistemas.

Con respecto a la integración de la dimensión de clima y medio ambiente en las inversiones en infraestructuras, se insta a los Estados miembros a que apliquen las orientaciones de la Comisión establecidas en el Reglamento InvestEU y el Reglamento por el que se establece el Mecanismo «Conectar Europa». En relación con la integración de la dimensión de clima y medio ambiente en otros tipos de inversión distintos de las infraestructuras, se anima a los Estados miembros a que apliquen el criterio de integración de la dimensión de clima tal como se establece en las orientaciones de la Comisión sobre la prueba de la sostenibilidad con arreglo al Reglamento InvestEU.

Transición digital

La Comisión propone que cada plan de recuperación y resiliencia incluya un nivel mínimo del 20 % de gasto relacionado con el aspecto digital. En relación con la transición digital, debe prestarse especial atención a la contribución de las medidas propuestas a la transformación digital de los sectores económico y social (incluidos la administración pública, los sistemas judicial y sanitario y los servicios públicos). A la hora de explicar en qué grado contribuyen las medidas propuestas a la transición digital o a abordar los retos derivados de ella, se insta a los Estados miembros a que tomen como referencia, siempre que sea posible, indicadores existentes, tales como los incluidos en el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales ([DESI](#)). El objetivo debe ser mejorar no solo la competitividad, sino también la resiliencia, la agilidad y la seguridad de las empresas y los agentes públicos, a la vez que se garantiza la inclusión.

Los Estados miembros pueden, por ejemplo, utilizar las siguientes categorías para revisar los objetivos de sus inversiones:

1) Conectividad: medidas para colmar la brecha digital, incluso entre las zonas rurales y urbanas, y subsanar los fallos del mercado con respecto al despliegue de redes de muy alta capacidad, entre ellas la cobertura de fibra, 5G y 6G, especialmente los corredores 5G a gran escala y los sistemas inteligentes de gestión del tráfico a lo largo de las vías de transporte, el acceso a conexiones de muy alta capacidad en las zonas urbanas y rurales y asequibles para todos los hogares y empresas, y la conexión de todos los motores socioeconómicos a redes de alta velocidad, así como el desarrollo de comunicación con criptografía cuántica. Se debe tener plenamente en cuenta el conjunto de herramientas de ciberseguridad para 5G.

2) Inversiones en I+D relacionadas con el aspecto digital: I+D de tecnologías de la información y la comunicación financiados con fondos públicos (inteligencia artificial, ciberseguridad, cadena de bloques, computación cuántica) en todos los sectores, inversiones en infraestructuras de datos para la investigación.

3) Capital humano: desarrollo de la capacidad digital para apoyar sistemas resilientes y eficaces de educación, formación e investigación; mejora de los conocimientos y de las competencias informáticos y para la transformación digital, incluidos los medios audiovisuales y de comunicación; y creación de un ecosistema europeo fiable de educación digital de contenido, herramientas, servicios y plataformas, incluida la mejora del acceso al aprendizaje a distancia y el desarrollo de las competencias digitales para el mismo para aquellos grupos que se enfrentan a obstáculos, a fin de reducir la brecha digital.

4) Administración electrónica, servicios públicos digitales y ecosistemas digitales locales: modernización de la administración pública utilizando habilitadores digitales clave, la identificación electrónica, la movilidad de los ciudadanos, las empresas, los bienes y los servicios mediante la interoperabilidad transfronteriza, un enfoque paneuropeo respecto a la puesta en común en la nube para la prestación de servicios de interés público, especialmente la sanidad electrónica, aceleración de los procesos administrativos y facilitación de la interacción digital entre las administraciones, los ciudadanos y las empresas, y mejora de la toma de decisiones y los servicios públicos utilizando tecnologías digitales avanzadas, incluidas la identificación electrónica, la computación de alto rendimiento y la inteligencia artificial.

5) Digitalización de las empresas: aceleración de la toma de decisiones y la ejecución por medio de la automatización basada en la inteligencia artificial, rediseño de las cadenas de suministro para optimizar la resiliencia y la velocidad sobre la base de espacios de datos intersectoriales, y el funcionamiento con infraestructuras europeas en la nube y en el borde innovadoras, seguras y eficientes desde el punto de vista energético. Reposicionamiento en un ecosistema digital en constante evolución, en particular a través de centros de innovación digital.

6) Inversiones en capacidades digitales y el despliegue de tecnologías avanzadas: tales como los espacios de datos, la computación en el borde, la computación de alto rendimiento, la ciberseguridad, la inteligencia artificial, las infraestructuras de computación cuántica, la infraestructura de computación en la nube, la cadena de suministro para el internet de las cosas, los componentes y sistemas electrónicos y la microelectrónica, así como el fomento de la diversificación de los suministros.

7) Ecologización del sector digital: políticas para reducir la producción de residuos y el consumo de energía y para aumentar el uso de energías renovables para la digitalización, así como el uso del calor residual de los centros de datos.

Ejemplos de inversiones

A la hora de diseñar sus inversiones en relación con la doble transición, los Estados miembros pueden inspirarse en los ejemplos que se ofrecen a continuación.

Recuadro: Ejemplos no exhaustivos de reformas e inversiones típicas relacionadas con las transiciones ecológica y digital

Transición ecológica:

- Ola de renovaciones de edificios residenciales, viviendas sociales y asequibles, edificios privados o públicos (prestando especial atención a escuelas y hospitales), modernización de los sistemas de calefacción urbana y restauración del suelo.
- Descarbonización de la industria, inversiones en eficiencia energética en el sector industrial y las pymes, apoyo de la innovación, la competitividad de sus cadenas de valor y los programas de reformas.
- Desarrollo de las capacidades de producción de energía renovable (incluida la infraestructura) y otras tecnologías de energía limpia (incluidos el hidrógeno renovable y el apoyo para la adopción de estas tecnologías, especialmente por parte de las pymes), sistemas

eficientes de calefacción y refrigeración urbana, energía, fomento de la eficiencia energética y la neutralidad en carbono de la industria, redes inteligentes resilientes e infraestructura de almacenamiento.

- Inversiones en movilidad inteligente y sostenible, tales como la promoción de un transporte colectivo inteligente, seguro y limpio, desarrollo de infraestructuras marítimas y ferroviarias, incluido el Sistema de Gestión del Tráfico Ferroviario Europeo (ERTMS).
- Fomento de enfoques agroecológicos para la agricultura y aumento de las inversiones que conducen a una transformación con mayor «valor ecológico añadido» por parte de los productores primarios y que harían que el sector agrícola sea más resiliente en toda la cadena de suministro.
- Inversiones para apoyar la adaptación al cambio climático de los bosques, las infraestructuras y los terrenos europeos, así como la creación y restauración de sumideros de carbono en tierra.
- Participación en iniciativas de financiación para desarrollar fuentes de energía alternativas, tales como la energía y el hidrógeno renovables, inversiones en infraestructuras de carga u otros elementos para la reducción de las emisiones relacionadas con el transporte, en la medida en que estas sean rentables y de importancia estratégica.
- Inversiones en infraestructuras de residuos (prevención y gestión) e hidráulicas (reutilización), así como servicios ambientales para las comunidades marginadas.
- Inversiones en la economía circular y la bioeconomía (emplazamientos de simbiosis industrial; incentivar los modelos de negocio circulares y la producción eficiente de recursos, así como las actividades basadas en el servicio en vez de la propiedad y las actividades de reparación y reutilización; apoyo de instrumentos destinados a aumentar el consumo sostenible).
- Inversiones en la producción y el consumo sostenibles de alimentos de conformidad con los objetivos establecidos en la Estrategia «de la granja a la mesa».
- Inversión en proyectos de movilidad inteligente y sostenible, en toda la cadena de valor de las baterías (desde el material hasta el reciclaje), en tecnología de hidrógeno renovable, en combustibles sostenibles alternativos para el transporte.
- Medidas de mitigación para los hogares vulnerables que acompañan a las inversiones para mejorar la eficiencia energética de las viviendas públicas y privadas. Inversiones en sistemas de calefacción y vivienda social.
- Inversiones en la mejora de las capacidades en el sector de la construcción y otros sectores pertinentes, reformas de los planes de estudios, creación de sistemas de seguimiento de los titulados y programas modulares de educación y formación profesional.
- Inversiones en la biodiversidad y soluciones basadas en la naturaleza para aumentar la resiliencia contra las catástrofes naturales y el cambio climático (recuperación de los ecosistemas, tales como bosques, humedales, turberas, ríos de caudal libre y ecosistemas costeros; mejora de la infraestructura en zonas protegidas e inversión en el turismo de naturaleza; plantación de árboles; ecologización de zonas urbanas).

Transición digital:

- Inversiones en redes seguras y otras infraestructuras para paliar los fallos del mercado, colmar la brecha digital y conseguir los objetivos de conectividad de la UE para 2025, de conformidad con los planes nacionales de banda ancha, a fin de permitir a las empresas, en particular a las pymes, así como a todos los hogares, incluso en las zonas rurales, participar de manera segura en la economía digital.
- Inversiones para solucionar los fallos del mercado y reforzar la autonomía estratégica abierta de la UE, así como la ciberseguridad y la ciberresiliencia, especialmente para los sectores críticos de componentes y tecnologías facilitadoras, por ejemplo, mediante la adquisición y la mejora del acceso a la computación avanzada de alto rendimiento (incluida la computación cuántica) y la ciberseguridad.
- Financiación de competencias digitales y programas educativos para la población activa, los estudiantes, los ciudadanos o el sector público. Mejora de las infraestructuras y los equipos digitales de educación y formación (conectividad y dispositivos digitales), así como de la formación de profesores en el uso de las TIC para la enseñanza.
- Apoyo a las pequeñas empresas para reposicionarse tras la pandemia en un ecosistema más digital con herramientas digitales que respeten los valores europeos y teniendo en cuenta las necesidades en materia de ciberseguridad; y apoyo del desarrollo de modelos de negocio y capacidades para permitir que sus estructuras organizativas se adapten de forma segura y sostenible.
- Financiación de centros de innovación digital para apoyar la digitalización de la industria y el sector público, incluidos los sistemas judiciales.
- Inversiones colectivas o sincronizadas en plataformas digitales y espacios de datos seguros locales, nacionales y transfronterizos, y para empresas en la Estrategia Europea de Datos.
- Inversiones en el desarrollo y el mantenimiento de infraestructuras y bases de datos para servicios públicos digitales interoperables y su integración con la infraestructura del principio de «solo una vez».
- Financiación de sistemas de seguimiento y bases de datos de materiales (por ejemplo, información sobre el tipo de pasaporte de producto) para facilitar el tratamiento de los materiales y sustancias a lo largo de la cadena de valor y utilizarlos en el proceso de producción.
- Apoyo del desarrollo, la adopción y la actualización de los historiales médicos electrónicos y la interoperabilidad, así como la promoción de la telesalud, incluidos la telemedicina, la televigilancia, la sanidad móvil y los modelos de consulta virtual. Facilitación del uso secundario de datos sanitarios para la investigación y la formulación de políticas.

Medición de la proporción de medidas ecológicas y digitales y su impacto

Los Estados miembros deben etiquetar el contenido ecológico y digital de las reformas e inversiones propuestas. Los Estados miembros deberán especificar si la reforma o inversión contribuye principalmente (100 %), significativamente (40 %) o no tiene ningún impacto (0 %) en cada uno de estos objetivos. Combinar estas etiquetas con las estimaciones de los costes de cada una de las reformas e inversiones permitirá evaluar la magnitud de la financiación del plan

nacional que contribuye al objetivo de integración de la dimensión climática, así como a las transiciones ecológica y digital.

Los Estados miembros deben documentar respecto de la totalidad de las medidas que respetan el principio de «no ocasionar daños significativos». Para ello, se insta a los Estados miembros a que se basen, en la medida de lo posible, en el artículo 3, letra b), y el artículo 17 del Reglamento de taxonomía de la UE. Por ejemplo, si una medida tiene un impacto positivo sobre el empleo, los Estados miembros deberán demostrar que no ocasiona daños significativos al medio ambiente. Se insta a los Estados miembros a que establezcan compromisos y mecanismos claros sobre la manera en que se respetará y aplicará eficazmente este principio. Asimismo, seguir los principios de la taxonomía puede ayudar a los Estados miembros a atraer la inversión privada en la financiación sostenible a fin de aprovecharla para la recuperación.

Si los planes apoyan actividades que corren el riesgo de ocasionar daños climáticos y medioambientales, se insta a los Estados miembros a que expliquen qué medidas harán frente a esos riesgos y fomentarán su transformación ecológica. Por ejemplo, avanzar hacia los mejores niveles de resultados por lo que respecta a las emisiones de gases de efecto invernadero, evitar la obstaculización del desarrollo y la implantación de soluciones alternativas que prevean bajas emisiones de carbono, evitar la creación de un bloqueo de los activos generadores de altas emisiones de carbono y realizar los mayores esfuerzos para reducir los riesgos climáticos pueden ser elementos importantes de las actividades pertinentes. Asimismo, deben tenerse plenamente en cuenta las repercusiones en la economía circular, la biodiversidad, la contaminación y los recursos hídricos y marinos. Siempre que sea posible, se anima a los Estados miembros a que utilicen como referencia los criterios del Reglamento de taxonomía (incluidos, una vez adoptados, los futuros actos delegados que completan el artículo 17 a que se hace referencia en el artículo 3, letra d), del Reglamento de taxonomía) para las actividades económicas que cubren.

Dado que el coste de una reforma o inversión (combinado con su «etiqueta» del 0 %, el 40 % o el 100 %) solo es una medida aproximada del grado en que contribuye a los objetivos climáticos, ecológicos y digitales, se insta a los Estados miembros a que faciliten una evaluación del impacto directo e indirecto de la reforma o inversión propuesta.

Cabe señalar que el uso de porcentajes (o etiquetas) no sugiere que una puntuación baja implique una baja prioridad de una reforma o inversión para el plan, ya que se entiende que no todas las inversiones y reformas en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia necesariamente deberán contribuir a las transiciones ecológica y digital. Sin embargo, tales inversiones y reformas no deben oponerse a la consecución de los objetivos ecológicos y digitales del Mecanismo.

En general, las medidas que se financiarán en el marco de cada plan deben garantizar que el gasto incluido en el plan contribuye a la integración de la dimensión climática del 37 %. Por consiguiente, los Estados miembros deben establecer en sus planes cómo contribuyen al objetivo del 37 %, tanto *ex ante* en la etapa de programación como *ex post* en el ejercicio anual de presentación de informes. Los Estados miembros deben fijar bases de referencia claras para los perfiles de compromiso, de forma que las posibles desviaciones de la tendencia puedan

identificarse de manera oportuna. Con respecto a la transición digital, la Comisión propone que cada plan de recuperación y resiliencia se esfuerce por alcanzar un nivel mínimo del 20 % de gasto relacionado con el aspecto digital. Asimismo, los Estados miembros deben establecer en sus planes cómo contribuyen al objetivo del 20 %, tanto *ex ante* como *ex post*.

5. Objetivos intermedios, metas y calendario

Antecedentes:

- *Artículo 16, apartado 3, letra g): «si se prevé que las disposiciones tomadas por el Estado miembro en cuestión garanticen la ejecución efectiva del plan de recuperación y resiliencia, incluido el calendario previsto, los objetivos intermedios y las metas y los correspondientes indicadores».*
- *Anexo II, punto 2.7*

Principios generales

Según las conclusiones del Consejo Europeo celebrado del 17 al 21 de julio, el vencimiento del pago será a finales de 2026. Los objetivos intermedios y las metas deberán diseñarse de manera que se ajusten a este plazo, dejando al mismo tiempo margen suficiente para los procesos de evaluación y aprobación; a título indicativo, esto implica una fecha límite, julio de 2026, en que deben haberse conseguido todos los objetivos intermedios y las metas.

A efectos del Mecanismo, los objetivos intermedios y las metas suponen la medición de los avances hacia el logro de una reforma o una inversión, que especifican la etapa que debe alcanzarse en una fecha determinada. Debe hacerse la siguiente distinción:

Una **meta** es un resultado cuantitativo con respecto a un indicador acordado (número de proyectos de inversión, número de beneficiarios, etc.). La selección de las metas debe reflejar la ejecución de las reformas e inversiones y, por consiguiente, debe ser operativa.

Ejemplo: una reforma cuyo objetivo es mejorar la accesibilidad de los servicios sanitarios a través de la mejora del acceso a la atención primaria y de la definición de vías de atención integradas claras podría tener una meta como «activar X centros nuevos de atención primaria en X municipios y áreas circundantes».

Un **objetivo intermedio** no refleja cantidades, sino más bien un logro cualitativo objetivamente verificable (normativa adoptada, un proyecto de inversión realizado, plena aplicación de sistemas informáticos, etc.) y detalla contenidos y características deseables.

Ejemplo: el objetivo intermedio de «adoptar una nueva normativa para la eliminación de obstáculos para acceder a profesiones reguladas».

Una **base de referencia** refleja el estado, cuantitativo o cualitativo, de la variable que un indicador determinado mide inmediatamente antes del comienzo de la intervención o en el momento de presentación del plan de recuperación y resiliencia. Debe prestarse atención a que la base de referencia ya esté establecida y/o pueda medirse fácil y objetivamente.

Ejemplo: «el número de centros de atención primaria en comunidades desatendidas antes del comienzo de la intervención». Téngase en cuenta que, si la formulación del indicador es «número de centros nuevos de atención primaria», la base de referencia sería distinta (probablemente cero en ausencia de la intervención) de un indicador formulado como «número de centros de atención primaria» (aquí el número dependería de la situación actual).

Los objetivos intermedios y las metas deben reflejar la ejecución del plan de reformas e inversiones. Deben ser fáciles de relacionar con cada uno de los componentes del plan, y un número suficiente de objetivos intermedios y metas debe cubrir cada reforma e inversión del plan para permitir hacer un seguimiento de los avances y demostrar los logros con respecto a todos los componentes.

Nivel de detalle en el establecimiento de los objetivos intermedios y las metas

Los objetivos intermedios y las metas deben elegirse de manera que reflejen el logro de pasos significativos o avances hacia la consecución de los objetivos del plan. Pueden reflejar cuatro etapas distintas de la ejecución de reformas e inversiones:

- Insumo: recursos facilitados, que pueden ser financieros, humanos o administrativos (por ejemplo, dinero gastado);
- Producto: entregables específicos de la inversión (por ejemplo, profesores formados);
- Resultado: efecto del producto de la intervención (por ejemplo, número de estudiantes con mejores conocimientos informáticos);
- Impacto: efecto económico o social más amplio (por ejemplo, reducción del número de vacantes sin cubrir en el sector informático).

Se espera que la mayoría de los objetivos intermedios y las metas se centre, al menos, en los primeros tres puntos. El número exacto de objetivos intermedios y metas dependerá del ámbito de aplicación del plan y del número de componentes que abarque. Debe privilegiarse la pertinencia y la calidad de los objetivos intermedios y las metas en vez de su cantidad. En general, los Estados miembros deben definir objetivos intermedios y metas con un alto nivel de especificidad, a fin de garantizar que pueda hacerse un seguimiento eficaz de los avances.

Los objetivos intermedios y las metas se debatirán de forma bilateral con los Estados miembros sobre la base de sus planes antes de acordar los que se incluirán en la decisión de ejecución.

Ejemplo: una estrategia para mejorar las capacidades digitales básicas y el aprendizaje digital de los alumnos en zonas rurales

Un componente para impulsar la adquisición de capacidades digitales básicas por parte de los alumnos en zonas rurales incluye tres elementos: a) inversiones para equipar a las escuelas en zonas rurales con dispositivos adecuados, elegidos por ellas mismas de un catálogo predeterminado y comprados a nivel central para garantizar la eficiencia; b) diseñar, dotar de personal y ejecutar un programa de formación que provea a los profesores en zonas rurales de las competencias pedagógicas y técnicas necesarias para poner en práctica el aprendizaje

digital y fomentar las capacidades y competencias digitales de los alumnos; c) una actualización exhaustiva de los planes de estudios y los documentos de orientación adjuntos para profesores.

Objetivos intermedios y metas:

- *Al menos el X % de las escuelas en las zonas rurales seleccionadas está equipado con dos conjuntos de dispositivos digitales adecuados para la enseñanza y el aprendizaje, elegidos según las propias necesidades y preferencias de la escuela (meta 1, centrada en el insumo).*
- *Cada escuela equipada cuenta con al menos dos profesores activos que han completado el curso de formación (meta 2, centrada en el producto).*
- *Publicación de planes de estudios finales con disposiciones específicas (objetivo intermedio 1, centrado en el producto).*
- *Aumento del X % de las capacidades digitales básicas de los alumnos (meta 3, centrada en los resultados).*

Características de unos objetivos intermedios y unas metas de calidad

Según el anexo II de la Propuesta, los objetivos intermedios y las metas deben ser claros y realistas, y los indicadores propuestos deben ser pertinentes y sólidos. Esto significa que tanto los objetivos intermedios como las metas deben seguir los principios SMART, es decir, ser específicos, medibles, alcanzables, realistas y acotados en el tiempo.

Se insta a los Estados miembros a que establezcan objetivos intermedios y metas con las siguientes características:

- Por lo que respecta a las metas: deben basarse en una fórmula simple y centrarse en indicadores pertinentes, aceptables y sólidos que proporcionen pruebas del avance continuo hacia la consecución de los objetivos. Las metas pueden fijarse en un nivel específico o pueden establecerse en una horquilla razonable que debe alcanzarse dependiendo de lo que se mide y de lo precisa que puede ser la estimación.

Ejemplo: porcentaje de mujeres de entre 25 y 60 años de edad que hayan realizado al menos una prueba para detectar cáncer cervicouterino en los últimos tres años

- *¿Qué? Número de mujeres de entre 25 y 60 años de edad que hayan realizado al menos una prueba para detectar cáncer cervicouterino en los últimos tres años / Número total de mujeres de entre 25 y 60 años.*
- *¿Cómo? Unidad de medida: porcentaje*
- *Base de referencia: 10*
- *Meta final: 50*
- *Fuente de los datos/metodología: base de datos x*
- *¿En qué plazo? Antes del XT de 20XX (a más tardar en 2026)*
- *¿Quién? Responsable de la recopilación de datos y la ejecución: Ministerio de Sanidad*

- *¿Por qué es importante esta meta? La amplia cobertura del cribado del cáncer es una manera fundamental de evaluar si el paquete de prevención es eficiente y se aplica de manera eficaz.*
- Por lo que respecta a los objetivos intermedios: deben ser fiables y concretos, y, cuando se hace referencia a futuros documentos (evaluación de impacto, legislación, etc.), deben detallar el contenido deseable. El objetivo intermedio que se pretende alcanzar debe ser preciso, y el calificador objetivo y relacionado con los pasos clave (por ejemplo, «nuevo sistema informático plenamente operativo», «normativa aprobada por el Parlamento», «nueva agencia de regulación creada» o «acuerdo tripartito con los interlocutores sociales alcanzado»); deben evitarse las medidas vagas o subjetivas («propuesta legislativa bien desarrollada» o «debates tripartitos con los interlocutores sociales muy avanzados»). Desarrollar planes de acción específicos para cada reforma e inversión prevista es una buena manera de garantizar la calidad de los objetivos intermedios.

Ejemplo: Para un componente que pretenda dotar de mayor eficacia a la administración tributaria por medio de la mejora del cumplimiento tributario, haciéndola a la más rentable, el objetivo intermedio principal es un análisis de riesgos adecuado basado en una amplia gama de datos, que identificará donde se producen los mayores riesgos de cumplimiento y los motivos principales del incumplimiento. El objetivo intermedio sería entonces:

- *¿Qué? Desarrollar y llevar a cabo un análisis de riesgos de la administración tributaria*
- *¿Cómo? El análisis de riesgos debe abarcar varios tipos de riesgo de incumplimiento (entre ellos la declaración, el pago y las estructuras de fraude comunes) para los tipos de impuesto más importantes (IVA, impuesto sobre la renta de las personas físicas e impuesto sobre sociedades) e identificar, para cada tipo de riesgo e impuesto, el x % de contribuyentes en que se producen los mayores riesgos*
- *Base de referencia: 0 (aún no se ha realizado ningún análisis de riesgos)*
- *¿En qué plazo? Antes del XT de 20XX*
- *¿Quién? Responsable de la ejecución: Ministerio de Hacienda y Administraciones Tributarias*
- *¿Por qué es importante este objetivo intermedio? Es clave para identificar dónde se producen los mayores riesgos de cumplimiento y cuáles son los motivos del incumplimiento*

Calendario y desembolsos

Los objetivos intermedios y las metas deben estar asociados a un calendario claro, que figurará en la decisión de ejecución. A todos los objetivos intermedios y las metas se les asignará una fecha indicativa en que se prevé su consecución. Los Estados miembros deberán respetar este calendario para asegurarse de que el programa de reformas e inversiones se aplique sin demoras injustificadas.

Dado que muchas reformas e inversiones se desarrollarán de forma paralela, deberán cumplirse varios objetivos intermedios y metas para que se haga un pago. Por consiguiente, los desembolsos estarán vinculados al cumplimiento satisfactorio de un grupo de objetivos intermedios y metas que reflejen los avances con respecto a varias reformas e inversiones del plan. Dado que el pago puede efectuarse como máximo dos veces al año, no puede haber más de dos grupos de objetivos intermedios y metas por año.

Los Estados miembros pueden retrasar la presentación de su solicitud de pago en caso de que consideren que no todos los objetivos intermedios y las metas se han cumplido de manera satisfactoria. En cualquier caso, el cumplimiento de todos los objetivos intermedios y las metas, incluidos los indicadores de ejecución, debe poder verificarse dentro del plazo de ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; debe tenerse en cuenta toda demora en el impacto o la disponibilidad de los datos a la hora de establecer las metas.

A efectos del Mecanismo, un objetivo intermedio o una meta se considera cumplido plenamente o incumplido. Si hubiese la necesidad de fijar pasos intermedios hacia la consecución de un objetivo intermedio o una meta específicos, estos pueden indicarse como tales en el plan y ser comunicados, pero solo los indicadores definidos como objetivos intermedios y metas pueden estar vinculados a un desembolso.

6. Financiación y costes

Antecedentes:

- *Artículo 15, apartado 3, letra f): «una estimación del coste total de las reformas y las inversiones incluidas en el plan de recuperación y resiliencia (denominado también “coste total estimado del plan de recuperación y resiliencia”), respaldada por una justificación adecuada y una explicación de su proporcionalidad respecto de las repercusiones previstas en la economía y el empleo»;*
- *Artículo 16, apartado 3, letra e): «si la justificación presentada por el Estado miembro sobre el importe de los costes totales estimados del plan de recuperación y resiliencia presentado es razonable y verosímil, y guarda proporción con las repercusiones previstas en la economía y el empleo»;*
- *Anexo II, punto 2.5.*

Dentro de la máxima asignación para cada Estado miembro con arreglo a la clave de reparto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el coste estimado, si se aprueba, fija el límite máximo global para los desembolsos al Estado miembro en relación con sus reformas e inversiones nacionales del plan de recuperación y resiliencia. Los pagos se efectúan sobre la base de los avances logrados con respecto a los objetivos intermedios y las metas previamente acordados (artículo 19, apartado 3, de la Propuesta).

Esta sección a) detalla lo que exige la Propuesta en relación con el cálculo de los costes del plan de recuperación y resiliencia por parte de los Estados miembros y la evaluación de los costes realizada por la Comisión, b) explica lo que se prevé en relación con los marcos de costes que los

Estados miembros utilizarían para producir sus estimaciones de costes, y c) detalla el tipo de información sobre las estimaciones de costes que deben presentar los Estados miembros a la Comisión.

¿Qué exige la Propuesta?

La Comisión evaluará si la estimación de los costes proporcionada (*ex ante*) por el Estado miembro para las reformas e inversiones del plan de recuperación y resiliencia es i) razonable, ii) verosímil y iii) proporcional a las repercusiones previstas en la economía y el empleo (artículo 16, apartado 3, letra e). Estos criterios se explican más a fondo en el anexo II de la Propuesta:

- **Razonable.** El Estado miembro debe proporcionar información y pruebas suficientes de que el importe del coste total estimado del componente es el adecuado.
- **Verosímil.** El Estado miembro debe proporcionar información y pruebas suficientes de que el importe del coste total estimado del componente está en consonancia con la naturaleza y el tipo de reformas e inversiones previstas. Esto requiere una evaluación horizontal para garantizar la armonización entre la naturaleza cualitativa de la inversión o reforma del componente y su coste.
- **Proporcional.** El importe del coste total estimado del plan debe guardar proporción con las repercusiones esperadas de las medidas previstas en la economía y el empleo del Estado miembro en cuestión. Esta evaluación se hará al nivel del plan. Consiste en evaluar si el coste del plan tendrá, para el Estado miembro en cuestión, un impacto económico acorde con tal coste, incluso debido a las repercusiones de las reformas incluidas en el plan.

Además, el anexo II exige asimismo que los Estados miembros proporcionen información y pruebas suficientes de que el importe del coste total estimado de las reformas e inversiones del plan de recuperación y resiliencia que se financiará con arreglo al Mecanismo no está cubierto por financiación existente o prevista de la Unión.

¿Qué se espera de los Estados miembros cuando realizan el cálculo de los costes?

El Reglamento destaca la necesidad de garantizar la asunción de responsabilidades a escala nacional respecto de los programas (considerandos 21 y 22 y artículo 16). Las medidas que se financiarán deben estar integradas en el proceso presupuestario nacional. Esto implicaría, en particular, marcos nacionales de evaluación de costes que permitan establecer estimaciones de costes y el recurso a procedimientos nacionales de planificación presupuestaria que garanticen una cobertura exhaustiva de las reformas e inversiones previstas. El planteamiento de los costes y la justificación proporcionada deben guiarse por el equilibrio de los siguientes objetivos:

- **Precisión:** si bien la evaluación se basa en una estimación antes que se incurra en costes de manera efectiva, al calcular los costes debe obtenerse un importe que sea razonablemente cercano a los costes reales. El uso de datos contables, históricos y estadísticos o de precios de mercado facilita tal evaluación.

- **Responsabilidad y transparencia:** las estimaciones de los costes deben ser rastreables. Cuando se utilicen datos contables, históricos y estadísticos o precios de mercado para prepararlas, debe poder accederse libremente a tal información para posibles controles.
- **Sencillez:** la carga administrativa debe mantenerse lo más gestionable posible para todas las partes. Los Estados miembros no deben incurrir en cargas administrativas injustificadas y la Comisión debe poder evaluar los elementos relacionados con los costes junto con la evaluación de los demás elementos del plan de recuperación y resiliencia en un breve período de tiempo.
- **Coherencia:** las estimaciones de los costes deben ser coherentes con otras políticas de la UE.

Asimismo, la Comisión procurará establecer una estrecha cooperación con los Estados miembros para garantizar que los intereses financieros de la Unión estén debidamente protegidos. Esto conllevará un mecanismo de control y auditoría para prevenir cualquier irregularidad (véase la parte III, punto 4).

¿Qué tipo de información debe presentarse?

El nivel de detalle de los costes presentados por los Estados miembros debe ser superior al de los costes utilizados con fines de supervisión fiscal. Asimismo, el Reglamento faculta a la Comisión para solicitar información adicional en caso necesario, a fin de garantizar que pueda cumplir su obligación de evaluar los planes de recuperación y resiliencia y, en particular, de evaluar si los costes estimados son razonables y verosímiles y si guardan proporción con las repercusiones en la economía y el empleo.

Se insta a los Estados miembros a que presenten información sobre las estimaciones de los costes para cada reforma e inversión consideradas por separado, con el mayor nivel de detalle posible. En particular, se invita a los Estados miembros a que incluyan la siguiente información:

- **Información básica en forma de cuadro.** Se invita a los Estados miembros a que proporcionen un cuadro por componente, desglosado en reformas e inversiones individuales vinculadas a ese componente. Para ello, se invita a los Estados miembros a que utilicen el modelo que acompaña al presente documento de orientación. Estos cuadros forman parte del cuerpo principal de los planes de recuperación y resiliencia.
- **Información sobre el método** utilizado, los supuestos subyacentes formulados (por ejemplo, sobre los costes unitarios) y la justificación de estos supuestos, así como sobre quién ha realizado la estimación de los costes.
- **Información sobre las repercusiones presupuestarias**, es decir, la manera en que el coste se verá reflejado en el próximo presupuesto y en el presupuesto a medio plazo. Esto permitirá que se realicen controles basados en la ejecución del presupuesto.
- **Un cálculo** que muestre la manera en que se ha obtenido la estimación final, incluidos, si están disponibles, cálculos para las categorías de alto nivel que sean los principales factores de coste.

- **Datos de costes comparativos:** se insta a los Estados miembros a que proporcionen información sobre el coste real de reformas o inversiones similares que se hayan llevado a cabo en el pasado. Por ejemplo, si el coste de una reforma se debe principalmente a actividades de formación llevadas a cabo por expertos externos y a costes de equipos y programas informáticos, se invita a los Estados miembros a que proporcionen información sobre estos tipos de costes de proyectos anteriores. Si se requieren ajustes para poder comparar mejor el coste, debe proporcionarse una explicación de los parámetros y los datos pertinentes utilizados para realizar tales ajustes.
- **Validación independiente por parte de un organismo público independiente.** Los Estados miembros deben garantizar que una institución pública independiente adecuada valide las estimaciones de los costes y presente los informes resultantes a la Comisión. Dada la variedad de situaciones nacionales, corresponderá a los Estados miembros decidir a qué organismo involucrar, dependiendo de sus mandatos, su experiencia y los tipos de inversiones y reformas incluidos en el plan.

7. Solicitud de préstamo

Antecedentes:

- *Artículo 13, apartado 1: «Antes de celebrar un acuerdo de préstamo con el Estado miembro de que se trate, la Comisión evaluará lo siguiente: a) si se considera que la justificación para solicitar el préstamo y su importe son razonables y verosímiles en relación con las reformas e inversiones adicionales; y b) si las reformas e inversiones adicionales cumplen los criterios establecidos en el artículo 16, apartado 3».*
- *Artículo 15, apartado 3, letra k): «El plan de recuperación y resiliencia estará debidamente motivado y justificado. En concreto, deberán figurar en él los siguientes elementos: [...] cuando proceda, la solicitud de ayudas en forma de préstamo y los objetivos intermedios adicionales contemplados en el artículo 12, apartados 2 y 3, con sus elementos».*

Los Estados miembros deben justificar las solicitudes de ayudas en forma de préstamo alegando necesidades financieras más elevadas relacionadas con reformas e inversiones adicionales. Se insta a los Estados miembros a que describan cada uno de los componentes apoyados por un préstamo de la misma manera y siguiendo las orientaciones proporcionadas para la contribución financiera no reembolsable, incluidos todos los elementos mencionados en los puntos 1 a 6 de la parte 2 del presente documento de orientación.

PARTE 3: COMPLEMENTARIEDAD Y EJECUCIÓN DEL PLAN

1. Coherencia con otras iniciativas

Antecedentes:

- *Artículo 14, apartado 2: «Los planes de recuperación y resiliencia también serán coherentes con la información que los Estados miembros hayan incluido en los programas nacionales de reformas en el marco del Semestre Europeo, en sus planes nacionales de energía y clima y sus actualizaciones en el marco del Reglamento (UE) 2018/1999, en los planes territoriales de transición justa en el marco del Fondo de Transición Justa, y en los acuerdos de asociación y los programas operativos en el marco de los fondos de la Unión».*
- *Artículo 15, apartado 3, letra g): «cuando proceda, información sobre financiación de la Unión existente o prevista».*
- *Artículo 15, apartado 3, letra h): «las medidas de acompañamiento que puedan ser necesarias».*

De acuerdo con lo establecido en el considerando 16 y el artículo 14, apartado 2, de la Propuesta, el plan de recuperación y resiliencia debe ser coherente con los retos y prioridades específicos de cada país señalados en el contexto del Semestre Europeo y con los programas nacionales de reformas («PNR»), los planes nacionales de energía y clima («PNEC»), los acuerdos de asociación y los programas que deben adoptarse con arreglo a la legislación sectorial relativa a los fondos de la Unión.

A fin de maximizar el potencial de los diferentes instrumentos que apoyan la recuperación económica, será fundamental garantizar que funcionen en sinergia y que esto se vea reflejado en los distintos documentos. Deben establecerse mecanismos sólidos de coordinación antes de diseñar y ejecutar las reformas e inversiones en el marco del Mecanismo. Además, redundaría en interés de todos asegurarse de que los recursos se canalicen de tal manera que se garanticen unas condiciones de competencia equitativa en la Unión.

Planes nacionales de energía y clima (y sus actualizaciones): El Reglamento sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima establece un marco para que los Estados miembros apliquen planes nacionales de energía y clima que contienen metas, objetivos y compromisos, así como políticas y medidas para lograrlos, los compromisos a largo plazo de la Unión en materia de emisiones de gases de efecto invernadero coherentes con el Acuerdo de París y, para los primeros diez años, de 2021 a 2030, los objetivos climáticos y energéticos de la Unión para 2030. El mecanismo de gobernanza se basa en las estrategias a largo plazo, los PNEC integrados y sus actualizaciones de aquí a 2023 / 2024. Debido a la crisis actual de la COVID-19, se espera que los PNEC destaquen las partes específicas que podrían apoyar la recuperación de la economía de la UE. A partir de 2023, los Estados miembros presentarán informes de situación nacionales semestrales de energía y clima a más tardar el 15 de marzo. La Comisión evaluará los avances anualmente, a más tardar en octubre, en los informes sobre el estado de la Unión de la

Energía⁵. En octubre del presente año, la Comisión presentará la evaluación individual del plan nacional de energía y clima de cada Estado miembro, la cual ofrecerá orientaciones importantes que los Estados miembros deberán tener debidamente en cuenta y en las que deberán basarse a la hora de preparar sus planes de recuperación y resiliencia.

Los ámbitos prioritarios de los planes nacionales de energía y clima (y sus actualizaciones) coincidirán con aquellos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en particular en relación con la transición ecológica: renovación de edificios, vivienda asequible y energéticamente eficiente, despliegue de energías renovables, transporte sostenible, integración del sistema energético, abordar externalidades negativas, medidas de eficiencia energética, industria limpia, hidrógeno limpio, otras tecnologías de energía limpia e inclusión de las repercusiones ambientales (por ejemplo, sobre los recursos naturales y la biodiversidad). Los Estados miembros deben proporcionar indicaciones tempranas en su plan de recuperación y resiliencia sobre cómo garantizarán la coherencia y complementariedad y cómo las inversiones, políticas y medidas específicas establecidas en los planes nacionales de energía y clima podrían acelerarse con la ayuda de los planes de recuperación y resiliencia.

Acuerdos de asociación y programas: El acuerdo de asociación debe cubrir los objetivos de actuación seleccionados e indicar a través de qué fondos y programas se perseguirán, teniendo en cuenta las recomendaciones específicas por país correspondientes. Cada programa debe incluir un resumen de los retos principales⁶, teniendo en cuenta: las disparidades económicas, sociales y territoriales; las deficiencias del mercado, las necesidades de inversión y los aspectos complementarios con otras modalidades de ayuda; los retos identificados en las recomendaciones específicas por país correspondientes y otras recomendaciones pertinentes de la Unión. Los Estados miembros deben presentar sus acuerdos de asociación con anterioridad o simultáneamente a la presentación del primer programa. En términos de calendario, los documentos de programación no pueden presentarse formalmente antes de que el marco jurídico entre en vigor. Para los programas que suponen apoyo del Fondo de Transición Justa, debe garantizarse asimismo la coherencia con los planes territoriales de transición justa, adjuntos a los programas.

Los Estados miembros deben tener en cuenta, como parte de su plan de recuperación y resiliencia, el calendario y contenido de los documentos de programación.

2. Complementariedad de la financiación

Antecedentes:

- *Artículo 8: «La ayuda concedida con arreglo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se sumará a la proporcionada con arreglo a otros fondos y programas de la*

⁵ Para consultar el último informe, véase: Informe de la Comisión, Cuarto Informe sobre el estado de la Unión de la Energía, COM(2019) 175 final.

⁶ El Fondo Europeo Marítimo y de Pesca incluirá un análisis DAFO completo.

Unión. Los proyectos de reforma y de inversión podrán recibir ayuda de otros programas e instrumentos de la Unión siempre que dicha ayuda no cubra el mismo coste».

- *Artículo 15, apartado 3, letra g): «cuando proceda, información sobre financiación de la Unión existente o prevista».*
- *Artículo 22: «La Comisión y los Estados miembros de que se trate, de forma proporcionada a sus respectivas responsabilidades, fomentarán sinergias y garantizarán una coordinación efectiva entre los instrumentos establecidos por el presente Reglamento y otros programas e instrumentos de la Unión, especialmente con las medidas financiadas por fondos de la Unión. A tal efecto: a) garantizarán la complementariedad, la sinergia y la coherencia entre los diferentes instrumentos a escala de la Unión, nacional y, en su caso, regional, en particular en lo que respecta a las medidas financiadas por fondos de la Unión, tanto en la fase de planificación como durante la ejecución; b) optimizarán los mecanismos de coordinación para evitar la duplicación de esfuerzos; y c) garantizarán una estrecha cooperación entre los responsables de la ejecución a escala de la Unión, nacional y, en su caso, regional para lograr los objetivos de los instrumentos establecidos en el presente Reglamento».*

Tal como se establece en el artículo 8 de la Propuesta, la ayuda concedida con arreglo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se suma a la proporcionada con cargo a otros fondos y programas de la Unión. Los proyectos de reforma y de inversión podrán recibir ayuda de otros programas e instrumentos de la Unión siempre que dicha ayuda no cubra el mismo coste. Los Estados miembros garantizarán el funcionamiento efectivo y eficaz de tales sinergias, mediante un enfoque coherente y armonizado de todas las autoridades involucradas. Para cumplir las disposiciones del artículo 8, se necesita una estrecha coordinación entre todos los agentes públicos. Dado que el mismo gasto no puede financiarse dos veces, las autoridades nacionales deben diferenciar de forma clara y estricta las medidas, las actividades y los proyectos específicos financiados con arreglo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de aquellos financiados con arreglo a otros programas e instrumentos de la Unión.

Si los Estados miembros deciden financiar proyectos de inversión simultáneamente con cargo a los fondos de la política de cohesión (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo de Cohesión, Fondo de Transición Justa, Fondo Social Europeo Plus) y al Mecanismo, deberán cumplirse las condiciones de financiación de ambos procesos y el mismo gasto no podrá ser reembolsado por el Mecanismo y por otro fondo de la política de cohesión. En este caso, a la hora de establecer los objetivos intermedios y las metas, los Estados miembros deben prestar especial atención a las diferencias de plazo entre los programas de cohesión o cualquiera de los otros fondos de la política y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Las ayudas procedentes de otros programas de la Unión, tales como InvestEU, el Mecanismo «Conectar Europa», LIFE y Horizonte Europa, también pueden combinarse con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. A este respecto, los Estados miembros deben indicar claramente los fondos que esperan obtener de otras fuentes a la hora de calcular las necesidades de financiación para realizar inversiones.

El programa InvestEU y las misiones de Horizonte Europa pueden utilizarse como complemento de la ayuda del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a fin de realizar inversiones adicionales y atraer inversiones privadas en apoyo de los objetivos de los planes de recuperación y resiliencia. A tal fin, los Estados miembros deben buscar la compatibilidad y posible sinergia en sus planes de recuperación (por ejemplo, identificación de la financiación prevista de la UE). Debe evitarse que estas dos fuentes de financiación apoyen regímenes de financiación competidores. La complementariedad puede garantizarse teniendo en cuenta el perfil financiero y las necesidades de financiación de las inversiones específicas.

Del mismo modo, la ayuda procedente de los fondos nacionales también puede combinarse con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, especialmente para garantizar la reproducción y el desarrollo a mayor escala de los sistemas nacionales de apoyo previstos (por ejemplo, para energías renovables y para la eficiencia energética en edificios).

Principios rectores sobre el uso del Mecanismo y los fondos de la política de cohesión

El uso de distintas fuentes de financiación de la Unión, las sinergias y las complementariedades entre ellas deben formar parte de una reflexión estratégica concreta entre el Estado miembro y la Comisión. Debe tener en cuenta el propósito de los diferentes instrumentos e incluir una justificación del apoyo de una inversión determinada. Los Estados miembros deben garantizar una estrecha coordinación de la gestión de los diferentes instrumentos a escala nacional.

Teniendo en cuenta las distintas normas de elegibilidad de los diferentes instrumentos, esto concede a los Estados miembros un alto grado de flexibilidad para decidir qué inversiones deben recibir apoyo con arreglo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia o, por ejemplo, con arreglo a los fondos del Reglamento sobre Disposiciones Comunes. Entre las consideraciones que afectan a esas decisiones, pueden tenerse en cuenta las siguientes:

- el objetivo de la ayuda;
- las asignaciones disponibles para el Estado miembro correspondiente con arreglo a los diferentes programas;
- el nivel en que se sitúan las competencias para ejecutar una reforma o inversión (nacional o regional) de conformidad con el marco institucional y jurídico del Estado miembro en cuestión;
- la disponibilidad de proyectos maduros y el calendario previsto para su ejecución (teniendo en cuenta los distintos plazos de ejecución aplicables para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los fondos de la política de cohesión);
- la envergadura de la inversión considerada.

A fin de garantizar el valor añadido del apoyo procedente del presupuesto de la Unión, los Estados miembros deberán establecer mecanismos adecuados para asegurar que se respete la delimitación entre los diferentes instrumentos durante la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia y se excluirá la doble financiación en todo momento. Como ya se ha mencionado, las autoridades nacionales deben diferenciar de forma clara las medidas, las actividades y los proyectos específicos financiados con arreglo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de aquellos financiados con cargo a los fondos de la política de cohesión.

Información que deberán facilitar los Estados miembros

Los instrumentos y programas europeos pueden incluir los fondos de la política de cohesión, InvestEU, el Mecanismo para una Transición Justa, Horizonte Europa, el Programa Espacial de la Unión, el Fondo Europeo de Defensa, Europa Digital, Europa Creativa, el Mecanismo «Conectar Europa», ELENA, LIFE, el Fondo de Innovación y el Fondo de Modernización. Asimismo, se insta a los Estados miembros a que detallen todas las demás fuentes de financiación (pública) para los proyectos de inversión propuestos en el plan. Esto puede incluir el apoyo presupuestario directo (como las subvenciones o los incentivos fiscales) y los mecanismos de financiación, entre ellos los de reducción del riesgo, las garantías, los préstamos y subvenciones de renovación, la ayuda para el desarrollo de capacidades, etc.

Se invita a los Estados miembros a que incluyan una sección específica sobre «Financiación y costes» con información detallada que identifique, para cada componente, qué costes están cubiertos con otras fuentes de financiación, así como los importes correspondientes. Se requiere un nivel elevado de detalle para garantizar que no haya una doble financiación de las medidas que se benefician de distintas fuentes de financiación de la Unión.

Los Estados miembros deben detallar los procesos y estructuras establecidos a escala nacional, regional y local para garantizar la complementariedad y la coordinación de la gestión de distintas fuentes de financiación de la Unión de conformidad con el artículo 22 de la Propuesta.

Coordinación y asistencia por parte de la Comisión

La Comisión está dispuesta a proporcionar asesoramiento a los Estados miembros sobre este aspecto de la complementariedad. Asimismo, la Comisión establecerá un proceso interno para supervisar la complementariedad de la financiación de la Unión procedente de diversos programas asegurándose de que la información esté centralizada.

Los Estados miembros pueden utilizar el Instrumento de Apoyo Técnico para respaldar la aplicación de las medidas acordadas en los planes de recuperación y resiliencia. En la medida en que el apoyo técnico financia la ayuda a los Estados miembros para la ejecución de su plan, pero no está a cargo de la ejecución de una medida, el apoyo técnico no constituye una financiación de los mismos costes que los cubiertos por los pagos con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Los fondos de la Unión canalizados a través de las autoridades de los Estados miembros se convierten en recursos públicos y pueden constituir una ayuda estatal si se cumplen todos los demás criterios del artículo 107 de TFUE. Las normas sobre ayudas estatales se aplican plenamente a las medidas financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Por regla general, las medidas de ayudas estatales deben notificarse a la Comisión y ser autorizadas por esta antes de que se concedan los fondos, salvo que cumplan las condiciones del Reglamento general de exención por categorías aplicable, que declara determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE.

3. Ejecución

Antecedentes:

- *Artículo 15, apartado 3, letra j): «las disposiciones tomadas por el Estado miembro de que se trate para la ejecución efectiva del plan de recuperación y resiliencia, incluidos los objetivos intermedios y las metas propuestos y los correspondientes indicadores»;*
- *Artículo 15, apartado 3, letra l): «cualquier otra información pertinente»;*
- *Artículo 16, apartado 3, letra g): «si se prevé que las disposiciones tomadas por el Estado miembro en cuestión garanticen la ejecución efectiva del plan de recuperación y resiliencia, incluido el calendario previsto, los objetivos intermedios y las metas y los correspondientes indicadores».*
- *Anexo II, punto 2.7.*

Ejecución efectiva

Las administraciones públicas ocuparán un lugar central en la ejecución del plan. Esto requerirá un uso eficaz de los recursos y un alto grado de flexibilidad para asegurar que las reformas e inversiones procedan según lo previsto. Los Estados miembros deben garantizar que exista la capacidad administrativa necesaria para la ejecución efectiva de los planes. En ese contexto, las recomendaciones específicas por país relacionadas con la eficiencia de la administración pública, el entorno empresarial (en particular el relativo a las pymes), la contratación pública, la eficacia de los sistemas judiciales y la lucha contra la corrupción y el blanqueo de capitales y, en un sentido más amplio, el respeto del Estado de Derecho, pueden desempeñar un papel fundamental para garantizar una ejecución exitosa.

Los Estados miembros deben explicar cómo pretenden ejecutar las reformas e inversiones propuestas; seguir normas eficaces de contratación pública de conformidad con los objetivos estratégicos de la UE es fundamental en este sentido. Asimismo, deben proporcionar detalles sobre las medidas que adoptarán para evitar todo riesgo de fraude, corrupción o mala administración en general en la adjudicación de contratos.

A fin de garantizar que los fondos se absorban de manera oportuna, se insta a los Estados miembros a que describan si existe una cartera de proyectos maduros o qué pasos serán necesarios para crear tal cartera y apoyar la maduración de los proyectos. Esta reflexión ayudará a identificar en qué ámbitos se podría proporcionar apoyo técnico a los Estados miembros, y se debe hacer a nivel de todo el plan y de cada componente para determinar una vía de ejecución clara.

Los Estados miembros pueden solicitar apoyo técnico con arreglo al Instrumento de Apoyo Técnico para ejecutar sus planes de recuperación y resiliencia o parte de ellos, incluso para apoyar la consecución de los objetivos intermedios y las metas. Las solicitudes de apoyo técnico deben enviarse a la DG REFORM de la Comisión Europea a través de la autoridad nacional de coordinación para el Instrumento de Apoyo Técnico. Asimismo, se anima a los Estados miembros a que utilicen otros servicios sectoriales de apoyo ofrecidos por los servicios de la Comisión.

Incertidumbres

Si una reforma o inversión o uno o varios objetivos intermedios relacionados ya no pueden realizarse debido a circunstancias objetivas, el Estado miembro puede decidir presentar un plan modificado, que pondrá en marcha una nueva evaluación y posiblemente un acto de ejecución modificado. Todo plan modificado debe contribuir de la misma manera que el plan inicial a los objetivos del Mecanismo. Sin embargo, en caso de que no se ejecuten las reformas e inversiones acordadas o de que se produzca un cambio de orientación dentro del plazo de ejecución, la Comisión podría no autorizar desembolsos adicionales. Este podría ser el caso si el último objetivo intermedio requiere que se hayan cumplido todos los anteriores. En efecto, la consecución satisfactoria de los objetivos intermedios y las metas presupone que las medidas relacionadas con aquellos cumplidos satisfactoriamente con anterioridad no hayan sido modificadas por el Estado miembro.

Se insta a los Estados miembros a que realicen una estimación actualizada de los costes después de dos años, en caso de que revisen su plan, para tenerla en consideración en la asignación final del 30 % (el 30 % de la asignación se calculará sobre la base de las nuevas cifras antes del 30 de junio de 2022). Deberán acompañar esta revisión con una validación independiente de esta estimación actualizada de los costes realizada por un organismo público independiente (o del sector privado si no hay ningún organismo público adecuado disponible).

La revisión al alza de las estimaciones de los costes en una etapa posterior no constituye una circunstancia objetiva que pueda desencadenar una modificación del plan. Los Estados miembros deben anticipar esta incertidumbre relacionada con el período de ejecución diseñando objetivos intermedios y metas, especialmente aquellos relativos a la etapa próxima al término del período de ejecución, de tal manera que se garantice la finalización total y exitosa del plan.

Estructura institucional y proceso de toma de decisiones

Se insta a los Estados miembros a que describan la naturaleza institucional del plan, así como el papel de sus Parlamentos nacionales y regionales, de otras autoridades regionales y locales y de los órganos consultivos nacionales, tales como los consejos fiscales nacionales y los consejos nacionales de productividad, en el proceso de decisión que conduce a la adopción o presentación de los planes de recuperación y resiliencia.

Se invita a los Estados miembros a que describan toda consulta y aportación de los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes durante la elaboración y ejecución del plan de recuperación y resiliencia.

Disposiciones administrativas

A fin de garantizar una ejecución efectiva, deben establecerse responsabilidades claras: debe designarse un ministerio o autoridad principal que asuma la plena responsabilidad de los planes de recuperación y resiliencia y que sea el único punto de contacto para la Comisión («coordinador»). El coordinador será responsable de la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia, de garantizar la coordinación con otros ministerios pertinentes a escala nacional (incluso garantizar la coherencia con respecto al uso de otros fondos de la UE), de hacer un seguimiento de los avances en relación con los objetivos intermedios y las metas, de supervisar

y, en su caso, aplicar las medidas de control y auditoría y de presentar los informes (artículo 20 de la Propuesta) y las solicitudes de pago de la contribución financiera y, cuando procesa, del tramo del préstamo (artículo 19 de la Propuesta). El plan de recuperación y resiliencia debe destacar que el coordinador dispone de i) capacidad administrativa en términos de recursos humanos (número de empleados y perfiles de los mismos), experiencia institucional y conocimientos y ii) el mandato y la autoridad para ejercer todas las funciones pertinentes. Si se define una autoridad responsable (por ejemplo, un ministerio o una agencia) a nivel de un componente, también debe proporcionarse la información correspondiente. Además, deben describirse claramente la estructura de coordinación y las responsabilidades de presentación de informes al coordinador.

Comunicación

Los planes de recuperación y resiliencia deben incluir una estrategia de comunicación nacional para garantizar la concienciación del público sobre la financiación de la Unión. La contribución de la financiación de la UE debe comunicarse y tener buena visibilidad en relación con el plan global y cada reforma e inversión detallada en la parte 3 del presente documento de orientación.

4. Elaboración de informes

Los Estados miembros informarán de sus avances como mínimo dos veces al año, cuando presenten solicitudes de pago. La Comisión utilizará la información proporcionada por los Estados miembros en los informes para hacer un seguimiento de los planes, decidir sobre las solicitudes de pago e informar de los avances y el rendimiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

A tal fin, el informe deberá detallar los avances del Estado miembro hacia los objetivos intermedios y las metas acordados o su consecución, e irá acompañado de información cualitativa, cuando proceda, y pruebas adecuadas que lo demuestren. (Véase asimismo la sección «Pagos, control y auditoría»).

A fin de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, al igual que todas las partes del presupuesto de la UE, está integrado en un marco de rendimiento anual. Este último se basa en una descripción clara de la manera en que las intervenciones ejecutadas contribuyen a los objetivos de actuación establecidos y los indicadores seleccionados para seguir los avances. El marco de rendimiento medirá los avances en relación con los objetivos de actuación del Mecanismo y a través de la medición de los resultados clave obtenidos sobre el terreno. Dados los objetivos transversales de alto nivel perseguidos por el Mecanismo, será importante poder demostrar los resultados agregados respecto de los objetivos del programa en materia de recuperación, resiliencia, transición ecológica y digital.

Por consiguiente, se insta a los Estados miembros a que establezcan indicadores para medir el rendimiento general de su plan, ya sea utilizando indicadores existentes o proponiendo unos nuevos, que muestren los avances hacia los objetivos específicos del plan. En particular, se invita a los Estados miembros a que incluyan los indicadores proporcionados en la lista a continuación,

a fin de garantizar la coherencia y permitir la elaboración de informes sobre el rendimiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en su conjunto. En sus planes, los Estados miembros deben indicar cómo y para qué reformas e inversiones pretenden hacer un seguimiento de la contribución de su plan de recuperación y resiliencia hacia estos indicadores.

Se insta a los Estados miembros a que informen sobre esos indicadores comunes al menos una vez al año en sus informes a la Comisión, proporcionando datos precisos o, si esto es imposible, una estimación de la contribución específica del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Indicadores comunes
<i>Recuperación</i>
Inversión pública como porcentaje del PIB (definición amplia) en comparación con la media (2017-2019). → Información en el cuadro 6: Valor de referencia de la inversión
<i>Resiliencia</i>
Número de reformas relacionadas con recomendaciones específicas por país que han progresado considerablemente. → Evaluación de la Comisión
Número de metas y objetivos intermedios de las reformas que se han alcanzado. → Evaluación de la Comisión sobre la base de los informes de evolución del Estado miembro
<i>Transición ecológica</i>
Número de edificios renovados con ayuda del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, por tipo de edificio (casas, edificios públicos o comerciales) y consiguiente reducción del consumo de energía. → Los Estados miembros deben recopilar estos datos para todas las inversiones y reformas pertinentes.
Aumento de la capacidad de producción de energías renovables facilitado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. → Los Estados miembros deben recopilar estos datos para todas las inversiones y reformas pertinentes.
Número de estaciones de carga eléctrica facilitadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Los Estados miembros deben proporcionar esta información.
<i>Transición digital</i>
Número de personas que se benefician de la formación en capacidades digitales apoyada por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. → Los Estados miembros deben recopilar estos datos para todas las inversiones y reformas pertinentes.
Porcentaje de hogares conectados a través de redes fijas de muy alta capacidad o 5G. → Los Estados miembros deben recopilar estos datos para todas las inversiones y reformas pertinentes.

5. Pagos, control y auditoría

En virtud del Mecanismo, los pagos estarán vinculados a rendimiento. La Comisión autorizará los desembolsos sobre la base de la consecución de los objetivos intermedios y las metas acordados antes de que venza el plazo de pago en 2026. Si no se logran los objetivos intermedios, no se efectuará ningún pago. Si bien la asignación de la contribución financiera total, sin perjuicio de las asignaciones máximas por Estado miembro con arreglo a la clave de reparto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, se determinará sobre la base de la estimación del coste total del plan de recuperación del Estado miembro, los desembolsos no estarán vinculados a los gastos en que se haya incurrido. Estos desembolsos se consignan entonces en el presupuesto general del Estado miembro.

Por consiguiente, el control se centrará principalmente en la consecución de los objetivos intermedios y las metas. La Comisión aplicará el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en régimen de gestión directa con los Estados miembros como beneficiarios. Los Estados miembros deberán respetar el Derecho nacional y de la Unión al utilizar estos fondos; en particular, deberán garantizar que se eviten los conflictos de intereses, la corrupción, el fraude y la doble financiación. La Comisión seguirá siendo responsable ante la autoridad presupuestaria en el contexto del procedimiento de aprobación anual y los fondos de la Unión desembolsados con arreglo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia estarán sujetos a la auditoría externa del Tribunal de Cuentas Europeo. Este último ha solicitado medidas eficaces para hacer frente a los nuevos riesgos de irregularidad y fraude derivados del apoyo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

La Comisión debe garantizar que los intereses financieros de la Unión estén debidamente protegidos. Por consiguiente, aunque es fundamentalmente responsabilidad del propio Estado miembro garantizar que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se aplique de conformidad con las normas nacionales y de la UE, la Comisión debe recibir garantías suficientes de los Estados miembros acerca del respeto de principios clave de gestión financiera sólidos (sin fraude, sin corrupción, sin conflictos de intereses, sin doble financiación) al utilizar la contribución financiera de la UE con arreglo al Mecanismo. Además, la Comisión debe poder imponer reembolsos proporcionados en caso de irregularidades graves (por ejemplo, fraude, corrupción, conflictos de intereses) que no hayan sido corregidos por el Estado miembro.

Controles *ex ante*

Los planes de recuperación y resiliencia presentados por los Estados miembros a la Comisión deberán incluir objetivos intermedios y metas suficientemente detallados. Los indicadores elegidos para determinar el cumplimiento de los objetivos intermedios y las metas y, por consiguiente, utilizados como base para las solicitudes de pago deben ser claros y fáciles de medir. Deben proporcionarse bases de referencia para medir con precisión la situación de partida. Los objetivos intermedios y las metas deben tener un nivel de detalle suficiente para garantizar que pueda hacerse un seguimiento eficaz de los avances y que estos puedan determinarse con certeza. Teniendo esto en cuenta, los indicadores deben elegirse con cuidado,

centrándose en productos y resultados tangibles. Los Estados miembros deben proporcionar definiciones detalladas, datos subyacentes y una descripción de los mecanismos de verificación de estos datos, y deben acordarlos con la Comisión.

Además, los Estados miembros deberán explicar en sus planes la manera en que demostrarán a la Comisión que los objetivos intermedios y las metas se han cumplido y asegurar que los datos correspondientes sean fiables, incluidos mecanismos de control para garantizar tal fiabilidad.

Asimismo, y como ya se ha indicado, los Estados miembros deberán describir cómo ejecutarán sus planes, incluidos los sistemas y las medidas concretas para prevenir, detectar y corregir conflictos de intereses, corrupción y fraude al utilizar la financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Los Estados miembros también detallarán en su plan cómo evitarán la doble financiación procedente de otras fuentes de la Unión. Los Estados miembros también deben recopilar datos sobre los beneficiarios finales de los proyectos o las inversiones necesarios para lograr los objetivos intermedios o las metas, ya que esto ha resultado ser la mejor manera de prevenir la corrupción, el fraude, los conflictos de intereses y la doble financiación. Estos datos, incluidos los proyectos o inversiones en cuestión, deben ponerse a disposición de la Comisión si esta los solicita.

En este contexto, los Estados miembros pueden basarse en sistemas de gestión y de control nacionales existentes o acreditados y en organismos conexos para otros fondos de la UE (por ejemplo, los de cohesión).

El plan de recuperación y resiliencia debe contener especialmente información sobre los organismos nacionales que serán responsables de garantizar el control y la auditoría y de prevenir, detectar, notificar y subsanar las irregularidades graves, el fraude, los conflictos de intereses y la corrupción, así como los recursos asignados a esos organismos a efectos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y el tipo y número de controles previstos.

Si la Comisión detecta deficiencias graves al evaluar el proyecto de plan, solicitará que se subsanen en el plan final, posiblemente mediante la inclusión de un plan que acción que incluya soluciones para el futuro.

Si estas deficiencias no se han solucionado de manera satisfactoria en el plan final, la propuesta de la Comisión al Consejo para la aprobación del plan lo señalará e indicará que los desembolsos estarán condicionados a que el Estado miembro subsane tales deficiencias antes de una fecha determinada, mediante la inclusión de tal obligación como objetivo intermedio del plan.

Controles durante la ejecución: las solicitudes de pago

Los Estados miembros presentarán sus solicitudes de pago y este se efectuará si los objetivos intermedios y las metas se han cumplido de manera satisfactoria y los datos comunicados correspondientes son realmente fiables. La Comisión comprobará el cumplimiento de las condiciones para el desembolso. A tal fin, los Estados miembros adjuntarán a cada solicitud de pago la información necesaria que permita a la Comisión evaluar el cumplimiento de las condiciones para el desembolso. Si los objetivos intermedios y las metas no se cumplen

satisfactoriamente, se suspenderán los pagos y, en última instancia, se podría reducir la contribución financiera.

Asimismo, los Estados miembros acompañarán cada solicitud de pago con una declaración de gestión que confirme la ejecución efectiva de conformidad con los principios clave antes mencionados de gestión financiera sólida. La declaración se complementará con un resumen de las auditorías y los controles que hayan realizado para garantizar el respeto de las normas de la Unión a fin de evitar los conflictos de intereses, el fraude y la corrupción. Este resumen incluirá i) el ámbito de estas auditorías en términos de volumen de gastos cubiertos y plazo considerado y ii) un análisis de las deficiencias conexas detectadas y las medidas correctivas adoptadas.

La Comisión puede suspender el desembolso si la solicitud de pago pone de manifiesto de forma palmaria irregularidades graves (por ejemplo, fraude, corrupción y conflictos de intereses) . En ese caso, la Comisión puede solicitar el acceso a información más detallada registrada por el Estado miembro, incluidos los datos sobre los beneficiarios finales de proyectos o inversiones necesarios para conseguir los objetivos intermedios y las metas y, de ser necesario, llevar a cabo una auditoría.

Controles *ex post*

La estrategia de control de la Comisión estará basada en el riesgo y garantizará que los controles realizados por esta última sigan siendo proporcionados. Tal estrategia incluirá la confianza en los sistemas de control de los Estados miembros. Estos sistemas de control deben garantizar la protección de los intereses financieros de la Unión, de conformidad con el Reglamento Financiero.

Los controles *ex post* consistirán en verificaciones de la consecución de los objetivos intermedios y las metas, e incluirán, cuando proceda, controles *in situ*. Si los controles *ex post* de la Comisión revelan que los datos facilitados como prueba del cumplimiento de los objetivos intermedios y las metas son falsos o incorrectos, la Comisión recuperará un importe proporcional.

Si las auditorías de los Estados miembros constatan que parte de los fondos utilizados por el Estado miembro con arreglo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se han visto afectados por irregularidades, es obligación del propio Estado miembro recuperar los importes correspondientes del beneficiario. Sin embargo, si las auditorías de los Estados miembros constatan irregularidades graves y el Estado miembro no recupera los importes correspondientes, la Comisión recuperará un importe proporcional de dicho Estado miembro y, en la medida que sea aplicable, solicitará un reembolso anticipado de la totalidad de la ayuda en forma de préstamo o de parte de ella.

Además, en los casos en que la Comisión haya recibido información que ponga muy en duda que los objetivos intermedios y las metas se hayan conseguido respetando al mismo tiempo los principios sólidos de gestión financiera antes mencionados, llevará a cabo las verificaciones *in situ* correspondientes, si procede. La Comisión también puede decidir realizar tales verificaciones con un enfoque horizontal o basado en el riesgo que abarque todos los países. Si la auditoría de la Comisión constata irregularidades graves, fraude, conflictos de intereses o

corrupción, la Comisión recuperará un importe proporcional y, en la medida que sea aplicable, solicitará un reembolso anticipado de la totalidad de la ayuda en forma de préstamo o de parte de ella.

PARTE 4: IMPACTO GLOBAL

Se insta a los Estados miembros a que presenten con arreglo a esta sección una imagen coherente del impacto económico y social global del plan junto con una evaluación general de las perspectivas macroeconómicas.

1. **Fortalecimiento de la resiliencia económica y social**

Antecedentes:

- *Artículo 15, apartado 3, letra b): «una explicación de cómo el plan reforzará el potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica [y social] del Estado miembro en cuestión, atenuará las repercusiones económicas y sociales de la crisis y contribuirá a mejorar la cohesión y la convergencia económicas, sociales y territoriales»;*
- *Artículo 16, apartado 3, letra c): «si está previsto que el plan de recuperación y resiliencia tenga repercusiones duraderas en el Estado miembro en cuestión»;*
- *Anexo II, punto 2.4.*

Se insta a los Estados miembros a que presenten un resumen de las iniciativas políticas con perspectivas de futuro destinadas a superar los retos y los desequilibrios identificados en los documentos del Semestre de años anteriores, incluidas las pruebas disponibles de las posibles repercusiones y estimaciones financieras coherentes con los programas de estabilidad y convergencia. Como mínimo, deben incluirse los siguientes elementos:

Perspectivas macroeconómicas: resumen de los principales elementos de la situación macroeconómica descrita en los programas de estabilidad y convergencia, y la referencia cruzada adecuada, incluidos:

- el PIB
- la inflación/los salarios
- el empleo, el desempleo, la tasa de actividad
- el saldo presupuestario
- la situación social, incluidos la pobreza y los riesgos de exclusión social y desigualdad (cuadro de indicadores sociales que acompaña al pilar europeo de derechos sociales)
- Deben resaltarse los riesgos al alza y a la baja de las perspectivas

Impacto macroeconómico y social del plan: los Estados miembros deben incluir en sus planes información sobre los efectos presupuestarios, económicos, laborales y sociales de las reformas e inversiones. Esto debe incluir un resumen de las principales repercusiones cuantitativas en términos de (posible) PIB, empleo y otras variables macroeconómicas fundamentales que intervienen en el ejercicio, así como cualquier otra repercusión económica, social y ambiental pertinente, incluidas las relacionadas con las pymes.

Los Estados miembros deben estimar el impacto esperado de los componentes sobre el potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica y social del Estado miembro en cuestión, la manera en que atenúa las repercusiones económicas y sociales de la crisis y su contribución a la mejora de la cohesión económica, social y territorial. La evaluación debe explicar cómo y en qué medida se prevé que el componente mejore la situación actual, también mediante indicadores cuantitativos. Esto puede hacerse a través de una evaluación comparativa (por ejemplo, midiendo la brecha entre el Estado miembro y un conjunto adecuado de países de referencia y estimando en qué medida se espera que se colme esa brecha).

Metodología: se insta a los Estados miembros a que proporcionen una descripción clara de los supuestos macroeconómicos en que se basa la estimación, así como una descripción de las metodologías cuantitativas utilizadas. Los Estados miembros deben, en la medida de lo posible, proporcionar tales cifras y explicar los modelos econométricos y de microsimulación subyacentes que se han utilizado (por ejemplo, QUEST, EUROMOD). En particular, se invita a los Estados miembros a que documenten:

- el tipo de modelo utilizado/estimación técnica (por ejemplo, estimaciones econométricas o simulación basadas en evaluaciones con modelos EGSD/EGC dinámico/EGC estático, etc.);
- los supuestos principales en que se basa la evaluación, incluso sobre multiplicadores fiscales;
- las fuentes de datos y la frecuencia de los datos macroeconómicos utilizados en el ejercicio empírico.

Para las inversiones: los Estados miembros deben cuantificar los efectos positivos, directos y verificables a largo plazo sobre el crecimiento y la creación de puestos de trabajo que generará la inversión. Asimismo, se invita a los Estados miembros a que propongan indicadores clave de rendimiento para evaluar el impacto de las inversiones en términos de beneficios ambientales, climáticos, económicos y sociales a lo largo del tiempo, así como el impacto sobre el déficit presupuestario y la deuda de las administraciones públicas.

Para las reformas: Los Estados miembros deben proporcionar una explicación detallada de los canales a través de los cuales se prevé que tendrá lugar el impacto y los supuestos pertinentes, y una descripción de si se espera que la reforma tenga repercusiones sobre otros Estados miembros. Debe prestarse especial atención a facilitar la información cuantitativa correspondiente. En particular, la cuantificación de las repercusiones y los costes iniciales de las reformas serán un elemento fundamental de los planes. Se recomienda poder recurrir a partes externas con conocimientos especializados en el diseño de reformas.

Sostenibilidad: los Estados miembros deben demostrar que se espera que el impacto positivo del plan será duradero. Para demostrarlo, los Estados miembros deben proporcionar lo siguiente:

- Un análisis de la sostenibilidad a largo plazo, especialmente destacando que las medidas se aplicarán de manera inclusiva para evitar la presión para revertir los cambios.

- Un análisis que describa la sostenibilidad de los cambios en términos presupuestarios y financieros, a fin de asegurarse de que sean viables sin el apoyo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Impacto ecológico y digital: de conformidad con los principales datos y cifras que presentarán en su exposición de motivos, los Estados miembros deben describir con más detalles en esta sección cómo conseguirán sus metas en materia de clima y energía y sus objetivos ambientales correspondientes, demostrando así el impacto positivo duradero del plan sobre la sostenibilidad medioambiental.

De la misma manera, los Estados miembros deben explicar en esta sección cómo alcanzarán el objetivo del 20 % de gasto relacionado con el aspecto digital. A la hora de explicar en qué grado contribuirán las medidas propuestas a la transición digital o los retos derivados de ella, los Estados miembros deben tener en cuenta los objetivos mencionados en la parte 2 y, asimismo, se les insta a que reflexionen acerca de cómo las reformas y las inversiones los ayudarían a mejorar de forma general su rendimiento digital, tal como lo miden las dimensiones del Índice de la Economía y la Sociedad Digitales. Esto puede basarse en las repercusiones de cada componente, tal como se define en la parte 2.

Para evaluar si el plan de recuperación y resiliencia cumple el objetivo de integración de la dimensión climática del 37 %, la Comisión combinará información sobre los costes de cada reforma e inversión presentada en el plan de recuperación y resiliencia con sus etiquetas climáticas. Con respecto al principio de «no ocasionar daños significativos», se invita a los Estados miembros a que detallen la manera en que garantizarán una aplicación efectiva de este principio, teniendo en cuenta, en la medida de lo posible, el Reglamento de taxonomía.

Cohesión: los planes de recuperación y resiliencia deben identificar indicadores pertinentes para hacer un seguimiento de la contribución del Mecanismo a la reducción de las desigualdades, incluso a escala territorial. Los indicadores pueden elegirse entre aquellos utilizados habitualmente para informar sobre la política de cohesión en su conjunto, tales como:

- la tasa de desempleo
- el PIB per cápita en relación con la media de la UE, de ser posible, a escala subnacional
- el índice de calidad del Gobierno
- el cuadro de indicadores sociales de la UE, utilizado para informar de los avances hacia la aplicación del pilar europeo de derechos sociales
- indicadores sobre el rendimiento del sistema educativo y de formación, la adaptación de las capacidades al lugar de trabajo, jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni siguen una formación

Los cuatro elementos (perspectivas macroeconómicas, impacto macroeconómico y social, sostenibilidad y cohesión) deben reflejar la evaluación acumulativa de todos los componentes presentados en la parte II del presente documento de orientación en su conjunto, especialmente en relación con las repercusiones globales cuantitativas y cualitativas de las reformas e inversiones.

Para cumplir los requisitos de información específicos en virtud del Semestre Europeo que suele cumplir el Programa Nacional de Reformas, los Estados miembros deben informar sobre la aplicación de las recomendaciones específicas por país para 2019 y 2020 en esta sección, en la medida en que esto no se haya cubierto en la parte I, punto 2, del presente documento de orientación.

2. Comparación con el valor de referencia de la inversión

Con objeto de aclarar el impacto del Mecanismo en términos de inversiones adicionales y el impacto macroeconómico del mismo que apoya la recuperación, se insta a los Estados miembros a que indiquen su nivel promedio de gasto público, a lo largo de los últimos años, antes de la introducción del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Esto ayudará a proporcionar un punto de referencia para evaluar el gasto relacionado con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. En ese contexto, se invita a los Estados miembros a que expliquen los datos y los supuestos principales utilizados.

A tal fin, la Comisión sugiere que se utilicen estadísticas de acceso público sobre el gasto general de las administraciones públicas por función (COFOG) con un nivel de detalle adecuado (por regla general, el nivel II – «grupos»), primero proporcionando un cuadro que recoja, en la mayor medida posible, la totalidad del gasto general de las administraciones públicas en cada uno de los años entre 2017 y 2019 de un tipo similar al incluido en el plan de recuperación y resiliencia. Es probable que esto sea posible sobre todo para las inversiones, pero también puede incluir el gasto directamente relacionado con las reformas. Después, deben proporcionarse planes presupuestarios para estas partidas de gasto COFOG para los años 2020 a 2026 que incluyen financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El promedio de los años 2017 a 2019 es el nivel de referencia con el que se comparará el total de estos gastos, excluidas las ayudas no reembolsables del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Obsérvese que la atención se centra en los gastos relacionados con el plan, que pueden ser sustancialmente diferentes del gasto o inversión total de las administraciones públicas.

Deben explicarse los datos y supuestos principales utilizados para las previsiones. Asimismo, deben proporcionarse explicaciones de los motivos por los que no se ha logrado el nivel de referencia en alguno de los años, si así fuera (por ejemplo, si el nivel de referencia del gasto fue excepcionalmente elevado en esos años).

ANEXO

Téngase en cuenta que se espera que el presente modelo sea cumplimentado y enviado a la Comisión junto con las solicitudes de pago. A efectos de transparencia e información, se comparte con mucha antelación, pero no se espera que esté cumplimentado para la presentación de los planes. Los modelos para las solicitudes de pago y para la presentación de informes se enviarán a los Estados miembros por separado y a su debido tiempo.

DECLARACIÓN DE GESTIÓN – MODELO

El/la abajo firmante, [nombre, apellidos], en calidad de [función] de [autoridad responsable del Estado miembro]

declara que, en relación con la ejecución del plan de recuperación y resiliencia aprobado por la Decisión del Consejo de [fecha y referencia], sobre la base de su propio juicio y de la información de que dispone, incluidos, entre otros, los resultados de las auditorías y los controles realizados:

1. Los fondos se han utilizado para los fines previstos, definidos en [disposición específica] del Acuerdo.
2. La información sobre el rendimiento facilitada con arreglo a [disposición específica] del Acuerdo [referencia al acuerdo entre la Comisión y el Estado miembro en cuestión] (en lo sucesivo, «el Acuerdo») para [ejercicio financiero / tramo del pago] se presenta de manera adecuada, está completa, y es precisa y fiable; y demuestra que se han conseguido los objetivos intermedios y las metas correspondientes.
3. Los sistemas de control establecidos ofrecen las garantías necesarias de que los fondos se han gestionado de conformidad con las disposiciones del Acuerdo y, más específicamente, de que se ha respetado el principio de buena gestión financiera y no ha habido infracciones en términos de fraude, corrupción o conflictos de intereses.
4. Las actividades realizadas para conseguir los objetivos intermedios y las metas con arreglo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, tal como se declaran en la solicitud de pago o la solicitud de fondos, no están financiadas por ningún otro programa o instrumento de la Unión.
5. Las autoridades responsables han llevado a cabo las actividades de conformidad con las obligaciones establecidas en el Acuerdo y en aplicación de los sistemas de contabilidad, de control interno y de auditoría, así como de los procedimientos contemplados en [disposición específica] del Acuerdo. Un resumen de los controles y auditorías realizados, junto con un análisis de las deficiencias conexas detectadas y las medidas correctivas adoptadas o previstas, complementa la presente declaración de gestión.
6. Dado que la información que acompaña a la solicitud de pago a que se adjunta la presente declaración de gestión no ha sido certificada por una autoridad nacional, se conserva

información más detallada (por ejemplo, inventario de beneficiarios finales, documentación de la gestión financiera de inversiones y reformas cubiertas por metas u objetivos intermedios del plan de recuperación y resiliencia) a efectos de una posible trazabilidad o pista de auditoría.

Confirma asimismo que no tiene conocimiento de ninguna información reservada que pudiera perjudicar a los intereses de la Unión Europea.

[Sin embargo, cabe señalar las siguientes reservas:] (eliminar esta frase si no procede)

[Por lo que respecta a la reserva formulada en la declaración de gestión anterior – [referencia] – [seguimiento realizado].] (eliminar esta frase si no procede)

Lugar:, Fecha:

.....

(Firma)

[Nombre y función del signatario]