



Bruselas, 6 de junio de 2025
(OR. en)

9982/25

**Expediente interinstitucional:
2025/0141 (NLE)**

**ECOFIN 725
UEM 248
FIN 643
ECB**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.^a Martine DEPREZ, directora

Fecha de recepción: 27 de mayo de 2025

A: D.^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2025) 310 final

Asunto: COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
NextGenerationEU – Camino a 2026

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2025) 310 final.

Adj.: COM(2025) 310 final



Bruselas, 4.6.2025
COM(2025) 310 draft

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

NextGenerationEU – Camino a 2026

Ahora que queda un año y medio para llevar el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) a una conclusión satisfactoria, la presente Comunicación hace balance de la aplicación de este instrumento temporal único y mira ya a su finalización a finales de 2026.

La Comunicación resume en primer lugar los principales resultados logrados por el MRR y hace balance de la ejecución global hasta la fecha. A continuación, recuerda el marco jurídico aplicable y los plazos pertinentes, junto con sus implicaciones operativas en lo que respecta a la presentación de solicitudes de pago, la presentación de pruebas, el procedimiento de suspensión de pagos y la revisión de los planes de recuperación y resiliencia (PRR). A fin de maximizar los resultados ante los retrasos y la próxima finalización del Mecanismo, se ofrecen orientaciones a los Estados miembros sobre cómo seguir racionalizando sus PRR, qué opciones deben tenerse en cuenta al revisarlos y cómo planificar con antelación la presentación de las últimas solicitudes de pago en 2026.

1. EL MRR ESTÁ MOSTRANDO RESULTADOS TANGIBLES SOBRE EL TERRENO

1.1. Una reacción rápida a la pandemia que dio lugar a efectos de crecimiento duraderos

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ha sido un punto de inflexión en la respuesta de Europa a los efectos de la pandemia de COVID-19. Su anuncio en 2020, como elemento central de NextGenerationEU, puso de manifiesto el compromiso de la Unión con una acción global y prospectiva para recuperarse rápida y sosteniblemente de los dramáticos efectos de la pandemia. Los primeros efectos fueron inmediatos: los mercados y los inversores respondieron positivamente, los diferenciales de rentabilidad de los bonos soberanos se estrecharon y se reforzó la estabilidad financiera, consolidando así las condiciones económicas y sociales para los ciudadanos y las empresas de la UE¹.

El apoyo del MRR ha impulsado la recuperación de Europa. La prefinanciación del MRR² proporcionó rápidamente apoyo financiero a los Estados miembros. A diferencia de crisis anteriores, que dieron lugar a una fuerte contracción de la inversión pública en la UE, dicha inversión se mantuvo tras la crisis de la COVID-19. Se espera que aumente hasta el 3,8 % del PIB en 2025 antes de estabilizarse en 2026, frente al 3,2 % de 2019³. Una parte significativa de este aumento está relacionada con las inversiones financiadas por el MRR y otros fondos de la UE. Se espera que el impacto en el crecimiento del PIB sea duradero. Las simulaciones de modelos sugieren que las inversiones de NextGenerationEU

¹ Evaluación intermedia del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RRF), 2024; [Insights from the Recovery and Resilience Facility: The Business Perspective - European Commission](#) [Perspectivas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: La Perspectiva de Negocio – Comisión Europea, documento en inglés].

² Entre agosto de 2021 y enero de 2022 se desembolsaron cerca de 57 000 millones EUR en concepto de prefinanciación. Esto ayudó a mitigar el impacto a corto plazo de la crisis en los presupuestos de los Estados miembros.

³ Previsiones económicas de primavera de 2025: [European Economic Forecast.Spring 2025](#) [«Previsiones económicas europeas. Primavera de 2025», documento en inglés].

por sí solas, es decir, sin tener en cuenta el impacto de las reformas, podrían aumentar el PIB de la UE en un 1,4 % en 2026⁴.

La combinación de reformas e inversiones en el marco de un plan global ha sido una de las características más eficaces del MRR. Las reformas, a las que menudo se ha dado prioridad en los PRR, han mejorado las condiciones marco en los Estados miembros y han allanado el camino para que las inversiones conexas sean más eficaces. Además, el MRR ha fomentado la aplicación de reformas estructurales que se habían defendido desde hace tiempo en las recomendaciones específicas por país en el contexto del Semestre Europeo. En general, la aplicación de las recomendaciones específicas por país se ha acelerado, y los Estados miembros han abordado retos de larga data, reflejando también las prioridades comunes de la UE⁵.

El MRR se financia mediante empréstitos conjuntos de la UE a una escala sin precedentes. Las emisiones de la UE se benefician de una calificación crediticia muy elevada, que también permite a los Estados miembros recibir préstamos del MRR en condiciones favorables tanto en términos de tipos de interés como de larga duración. Los empréstitos de la UE están garantizados por el presupuesto de la UE, son apreciados por los inversores y han creado una gran cantidad de activos denominados en euros que proporcionan una referencia importante a los mercados financieros europeos y refuerzan la posición del euro en los mercados internacionales.

1.2. Las inversiones y las reformas producen resultados sobre el terreno

El apoyo prestado por el MRR abarca una gran variedad de ámbitos de actuación, lo que refleja lo ambicioso que es el instrumento en su objetivo de lograr un cambio estructural. El MRR es el primer instrumento basado en el rendimiento de esta magnitud en la UE. Los pagos a los Estados miembros se efectúan para lograr avances tangibles en las reformas y las inversiones. Los hitos y objetivos alcanzados se traducen en beneficios concretos para los ciudadanos y las empresas en diversos ámbitos: desde la educación y la asistencia sanitaria hasta la energía, las infraestructuras de transporte, el entorno empresarial, los servicios públicos digitales, las políticas de empleo, el Estado de Derecho o la investigación y la innovación. Los objetivos políticos han sido fundamentales para dirigir las reformas e inversiones en consonancia con las prioridades de la UE. Los planes de los Estados miembros han superado las metas del 20 y del 37 % en materia de objetivos digitales y climáticos, respectivamente. Para el MRR en su conjunto, el gasto estimado en materia de clima asciende a alrededor del 42 %, y algunos Estados miembros dedican más del 50 % del total de su plan a la transición ecológica de la UE.

Dada la profunda integración económica de las economías de la UE, los beneficios de cada PRR se extienden mucho más allá de las fronteras nacionales. El aumento de la demanda provocado por el MRR en un sector da lugar a una mayor demanda de bienes finales o intermedios importados de otros Estados miembros, lo que beneficia a muchas empresas europeas. Por ejemplo, el aumento de la producción de vehículos eléctricos en Alemania o Francia beneficia a los productores de componentes de automóviles en muchos otros Estados miembros. Del mismo modo, las empresas de un Estado miembro pueden participar en las medidas del PRR de otro país. Por ejemplo, el PRR de Chipre financia la

⁴ Evaluación intermedia del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RRF), 2024.

⁵ Durante el período de ejecución del PRR, el porcentaje de recomendaciones específicas por país del período 2019-2020 en las que se alcanzó al menos «algunos avances» aumentó del 52 % en 2021 al 75 % en la evaluación de las recomendaciones específicas por país de 2024.

construcción de tres embalses fabricados por una empresa austriaca para mejorar la seguridad hídrica en Nicosia y Lárnaca (Chipre).

El impacto del MRR es visible en toda la UE. En algunos Estados miembros, los efectos indirectos pueden duplicar con creces el impacto directo de la dotación nacional del MRR de aquí a 2030⁶. Dada la magnitud de sus PRR, Italia y España destacan como los dos principales beneficiarios en términos de crecimiento previsto del PIB. También se prevén aumentos significativos del PIB en Grecia, Polonia, Portugal y Rumanía, impulsados en gran medida por los efectos directos de sus planes nacionales, a saber, un impulso inmediato de la producción y del empleo en las industrias beneficiarias, junto con el aumento de la demanda de insumos por parte de los proveedores nacionales. El tercer mayor beneficiario del MRR es Alemania, en gran parte gracias a los efectos indirectos de los planes de otros Estados miembros. En Alemania, Austria y Dinamarca, los beneficios indirectos más que duplican el impacto directo de sus respectivos PRR, mientras que los beneficios indirectos triplican el impacto directo en los Países Bajos, Irlanda y Luxemburgo. Bélgica, Finlandia y Suecia también ven beneficios considerables, ya que los efectos indirectos casi duplican el impacto directo. En Francia, el aumento del impacto directo derivado de los beneficios indirectos representa la mitad de su dotación nacional. Los países de la UE que están muy integrados en el mercado único se benefician de los mayores efectos indirectos para el PIB. Los mayores beneficios indirectos con respecto al PIB se observan en Eslovaquia, Eslovenia y Chequia, debido a su profunda integración en las cadenas de valor de la UE.

⁶ Fuente: Michels et al.: *Economic Impacts of the Recovery and Resilience Facility: New Insights at Sectoral Level and the Case of Germany* [«Impactos económicos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Nuevas perspectivas a nivel sectorial y el caso de Alemania», documento en inglés], 2025.

El MRR genera impacto allá donde resulta determinante



Se han ahorrado 33,4 millones de MWh al año en el consumo de energía primaria (más que el consumo eléctrico anual de Dinamarca⁶)



Se han instalado 110 655 MW de capacidad operativa adicional de energía renovable (equivalente a casi el 20 % de la capacidad de energía eólica y solar instalada en 2024⁷)



16,2 millones de viviendas adicionales tienen acceso a redes de internet de muy alta capacidad



1,6 millones de empresas han recibido apoyo para desarrollar productos, servicios y procesos digitales



29 millones de participantes en actividades educativas y formativas apoyadas por el MRR



1 600 millones de usuarios se han beneficiado de servicios digitales públicos nuevos y actualizados

Gráfico 1: Impacto del MRR sobre el terreno⁷

⁷ Datos a 31 de diciembre de 2024. Fuente: [indicadores comunes](#) y [análisis temáticos](#). Para el consumo anual de electricidad de Dinamarca, véanse los [datos de Eurostat sobre el suministro, la transformación el consumo de electricidad en 2023](#). Para la potencia instalada de energía eólica y solar, véase [Wind energy in Europe:2024 Statistics and the outlook for 2025-2030 | WindEurope](#) [«Energía eólica en Europa: estadísticas de 2024 y perspectivas para el período 2025–2030 – WindEurope», documento en inglés] y [EU Market Outlook for Solar Power 2024-2028 - SolarPower Europe](#) [«Perspectivas del mercado de la UE en materia de energía solar para el período 2024–2028 – SolarPower Europe», documento en inglés].

El MRR impulsa el cambio estructural⁸

Muchas de las reformas incluidas en los PRR dan lugar a mejoras estructurales en las economías y sociedades de los Estados miembros.

Una cuarta parte de las reformas del MRR mejoran la calidad de las instituciones, un pilar clave del crecimiento a largo plazo. Estas medidas tienen por objeto modernizar la administración pública, optimizar los sistemas fiscales, mejorar la contratación pública y reforzar el poder judicial y los marcos de lucha contra el fraude y la corrupción.

El 17 % de las reformas del MRR se centran en la mejora del entorno empresarial. Esto incluye reformas que simplifican la normativa, apoyan la investigación y el desarrollo, mejoran el funcionamiento de los mercados financieros y facilitan la digitalización de las empresas.

Muchas reformas también tienen por objeto mejorar las capacidades y los resultados del mercado laboral. Entre ellas se incluyen reformas para reforzar los sistemas educativos y mejorar el funcionamiento del mercado laboral y la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social y de pensiones.

Aproximadamente dos tercios de estas reformas ya se han llevado a cabo, creando las condiciones marco adecuadas para las inversiones conexas.

(Fuente: análisis de la Comisión, planes nacionales de recuperación y resiliencia)

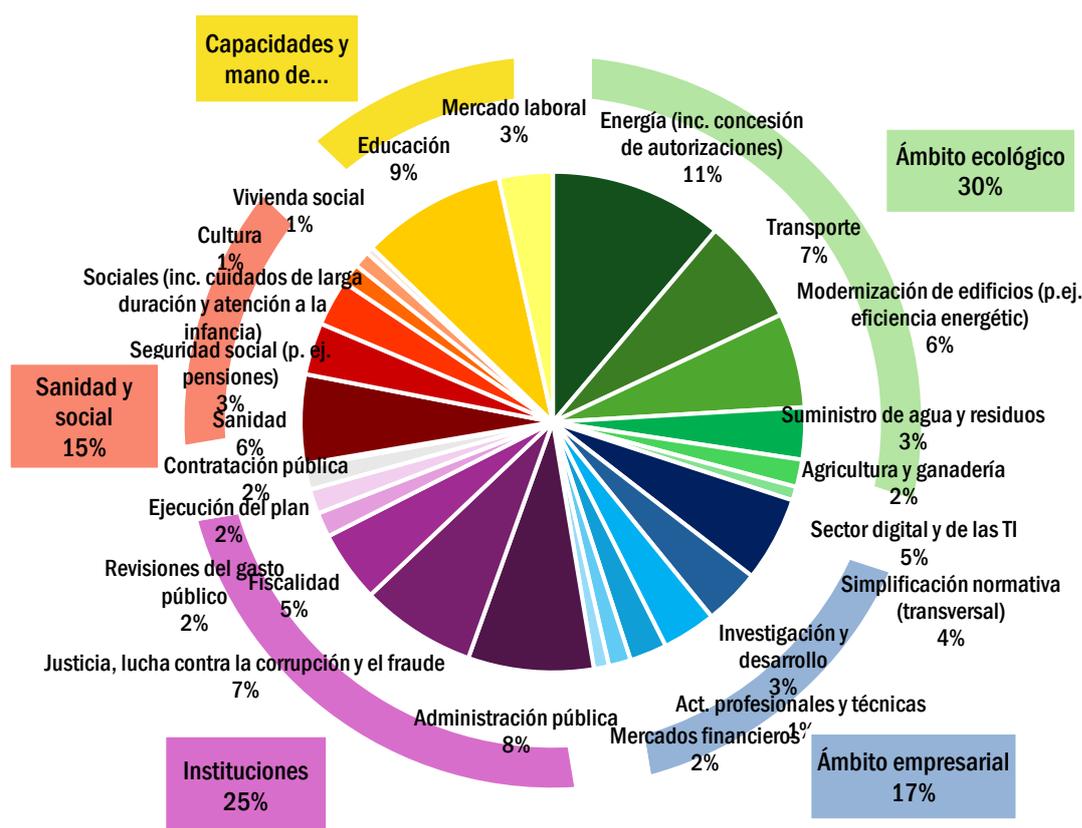


Gráfico 2: Distribución global de las reformas por ámbitos de actuación clave, en % del número total de reformas (total = 1 131)⁹.

2. QUEDA POCO TIEMPO PARA LA APLICACIÓN

2.1. La aplicación debe acelerarse en muchos Estados miembros

El MRR es un instrumento temporal que durará hasta finales de 2026 y está destinado a ayudar a los Estados miembros a recuperarse de la crisis de la COVID-19 y hacer que sus economías sean más resilientes. Los estrictos plazos del Mecanismo reflejan su carácter temporal y su objetivo de apoyar la recuperación de la pandemia de COVID-19, lo que, a su vez, sustenta su clave de reparto. Estos plazos han proporcionado un fuerte incentivo para aplicar rápidamente las reformas e inversiones en los PRR, en consonancia con el objetivo del Mecanismo de impulsar una rápida recuperación económica y social¹⁰.

En general, la ejecución y los desembolsos en el marco del MRR han sido rápidos, en particular en el caso de las ayudas no reembolsables. Esto refleja la velocidad de ejecución de las reformas e inversiones, además de la provisión de prefinanciación. A finales de mayo de 2025, los desembolsos habían alcanzado los 315 000 millones EUR (el 49 % del total) para la consecución de 2 218 hitos y objetivos, correspondientes a 1 145 reformas y 1 073 inversiones. En términos relativos, se ha abonado a los Estados miembros el 57 % del total de la ayuda no reembolsable y el 38 % del total de la ayuda en forma de préstamo. Este último dato también refleja que, al diseñar sus PRR iniciales, los Estados miembros priorizaron las subvenciones frente a los desembolsos de préstamos y que una gran parte de la ayuda en forma de préstamo solo se añadió con los capítulos de REPowerEU en 2023¹¹. Más del 31 % de todos los hitos y objetivos han sido evaluados por la Comisión como cumplidos, y los Estados miembros han notificado un 21 % adicional como completado.

Sin embargo, aunque se han realizado avances sustanciales y se han materializado muchas historias de éxito sobre el terreno, la aplicación debe acelerarse en la mayoría de los Estados miembros. Quedan por desembolsar unos 335 000 millones EUR en el próximo año y medio (aproximadamente 154 000 millones EUR en subvenciones y 180 000 millones EUR en préstamos). De cara al futuro, aún deben someterse a la evaluación de los Estados miembros más de 4 300 hitos y objetivos (de un total de 7 105).

Desde el principio, la ejecución de todos los proyectos financiados por el MRR iba a ser un reto, dado el tamaño de la financiación del MRR en relación tanto con el tamaño de la economía de los principales países receptores como con el importe de la financiación existente de la UE. Los fondos del MRR también se han sumado a otros fondos de la UE, y la asignación del MRR representa una parte significativa del PIB en

⁸ Véanse los [análisis temáticos](#) publicados en el cuadro de indicadores del MRR para obtener más información sobre las medidas apoyadas por el MRR en muchos ámbitos de actuación diferentes.

⁹ Esta categorización se basa en la clasificación de códigos NACE y sigue una perspectiva de sector económico. Puede encontrarse más información sobre la metodología en el documento de reflexión correspondiente: [Michels et al. Economic Impacts of the Recovery and Resilience Facility: New Insights at Sectoral Level and the Case of Germany](#) [«Impactos económicos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Nuevas perspectivas a nivel sectorial y el caso de Alemania», documento en inglés], documento de reflexión 221, DG ECFIN, 2025.

¹⁰ Evaluación intermedia del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RRF), 2024.

¹¹ De la ayuda total en forma de préstamo actualmente comprometida (291 000 millones EUR), 125 000 millones EUR (es decir, el 43 %) solo se solicitaron y comprometieron durante las revisiones de los PRR en 2023. En consecuencia, sus hitos, objetivos y pagos correspondientes se han fijado principalmente para la segunda mitad del período del MRR.

muchos Estados miembros, alcanzando el 16 % en el caso de Grecia, el 13 % en Croacia y el 11 % en España¹². Si bien la capacidad administrativa se ha mejorado en muchos Estados miembros a lo largo de todo el período de vigencia del MRR, entre otros factores, a través de las medidas incluidas en los planes, siguen existiendo algunas limitaciones (por ejemplo, en el ámbito de la concesión de autorizaciones, en el que deben abordarse rápidamente los cuellos de botella). Además, la identificación de proyectos de inversión específicos lleva tiempo.

La aplicación del MRR también se ha llevado a cabo en el contexto de varias crisis.

La guerra de agresión sin provocación que Rusia ha librado contra Ucrania y la consiguiente crisis energética, la elevada inflación, los cuellos de botella en la cadena de suministro y algunas catástrofes relacionadas con el clima han comprometido o retrasado la aplicación de las medidas del MRR. La adición de capítulos de REPowerEU a la mayoría de los PRR en el segundo semestre de 2023, junto con las solicitudes de préstamos adicionales del MRR, proporcionó nueva financiación para nuevas medidas prioritarias, pero también consumió una capacidad administrativa significativa en los Estados miembros, desviando temporalmente la atención de la aplicación. Si bien la ejecución se aceleró significativamente en el primer semestre de 2024¹³, lo que ayudó a ponerse al día con los desembolsos, el importe de la financiación que debe desembolsarse hasta finales de 2026 sigue siendo considerable.

La carga administrativa también podría haber afectado a la velocidad de aplicación del MRR.

En la evaluación intermedia del MRR, los Estados miembros consideraron que las decisiones de ejecución del Consejo eran demasiado detalladas. El carácter jurídicamente vinculante de cada uno de sus elementos, incluida la descripción de la medida, se ha visto reforzado por una interpretación literal del Tribunal de Cuentas Europeo. En opinión de algunos Estados miembros, esto ha dado lugar a una carga administrativa superior a la prevista en la ejecución del Mecanismo y a retrasos en esta.

Los retrasos en la ejecución se reflejan en la reciente ralentización de los desembolsos.

A pesar de las mejoras registradas entre el segundo semestre de 2023 y 2024, en el primer semestre de 2025 se ha experimentado una acusada desaceleración de los desembolsos. Si bien en el segundo semestre de 2024 se habían desembolsado 66 000 millones EUR, solo se han desembolsado 9 500 millones EUR en los cinco primeros meses de 2025, en un momento en el que habría sido necesaria una nueva aceleración al aproximarse rápidamente las fechas límite de 2026.

Para aplicar plenamente el MRR y aprovechar sus beneficios, es necesaria una aceleración significativa de la aplicación por parte de los Estados miembros.

El ritmo actual de aplicación no es suficiente para garantizar la finalización de todos los hitos y objetivos a más tardar en agosto de 2026 y el desembolso de la asignación total del MRR antes de que finalice el Mecanismo en 2026.

¹² Calculado como porcentaje del PIB de 2024. La mayoría de los Estados miembros beneficiarios se recuperaron con fuerza tras la crisis de la COVID-19, entre otros motivos, gracias al MRR. Esto significa que los porcentajes del PIB de 2024 son inferiores a las asignaciones en términos del PIB de 2020, el año de referencia cuando se creó el MRR en 2021.

¹³ Véase el [Informe anual](#) relativo a la ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, 2024.

2.2. Los retrasos en la aplicación dan lugar a costes para la Unión Europea

Los retrasos en la aplicación han agravado un perfil de aplicación ya de por sí más concentrado en la última parte del período, con un coste financiero para el presupuesto de la UE. Debido a la gran cantidad de financiación necesaria para el último año de aplicación, la Comisión debe planificar sus operaciones de empréstito de los mercados de capitales con mucha antelación. Esto es especialmente pertinente para los empréstitos del MRR, debido al volumen significativo del programa y a que el plazo para los desembolsos vence al cierre del año 2026. Desde la puesta en marcha del Mecanismo, la Comisión ha tomado en préstamo fondos para el MRR sobre la base del calendario previsto de solicitudes de pago de los Estados miembros en un horizonte de seis a doce meses y ha logrado liberar fondos para ellos de forma inmediata una vez autorizados los desembolsos. Sin embargo, las solicitudes de pago se han presentado y completado con frecuencia con retrasos en comparación con el calendario previsto, en particular cuando los Estados miembros han presentado simultáneamente revisiones específicas de sus PRR.

En el primer semestre de 2025 se han producido dos acontecimientos que dificultan el ejercicio de gestión de la liquidez. En primer lugar, como se ha mencionado anteriormente, los desembolsos han disminuido significativamente por debajo de los importes previstos sobre la base de las indicaciones de los Estados miembros, lo que ha dado lugar a una acumulación inesperada de grandes saldos por parte de la UE durante un largo período de tiempo. En segundo lugar, los cambios en el entorno de los tipos de interés implican que los efectivos empiezan a generar costes netos de liquidez para el presupuesto de la UE y los beneficiarios de préstamos, a pesar de la gestión activa de la tesorería por parte de la Comisión a la espera de la aprobación de los desembolsos. Dada la concentración de los desembolsos previstos en la fase final del MRR, la Comisión seguirá utilizando todas las oportunidades de financiación para garantizar que pueda seguir efectuando los pagos según sea necesario.

2.3. Planificación de la finalización del MRR

El MRR está sujeto a plazos de aplicación estrictos, en consonancia con su naturaleza de instrumento de apoyo temporal creado en respuesta a la crisis de la COVID-19. Como instrumento específico diseñado para hacer frente a los efectos y consecuencias adversos de la crisis de la COVID-19 en la Unión, respaldado por los medios adicionales extraordinarios y temporales de la Decisión sobre los Recursos Propios¹⁴, el MRR se creó con plazos muy estrictos que se establecen en el Reglamento IRUE¹⁵, en el Reglamento del MRR¹⁶ y en la Decisión sobre los Recursos Propios, y no pueden derogarse.

Quedan 454 días para que los Estados miembros lleven a cabo las reformas e inversiones incluidas en sus PRR. El Reglamento del MRR y las decisiones de ejecución

¹⁴ Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea y por el que se deroga la Decisión 2014/335/UE, Euratom, DO L 424 de 15.12.2020, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2020/2053/oj>.

¹⁵ Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19, DO L 4331 de 22.12.2020, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2094/oj>.

¹⁶ Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, DO L 57 de 18.2.2021, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>.

adoptadas por el Consejo establecen que todos los hitos y objetivos para la aplicación de las reformas e inversiones deben haberse completado a más tardar el 31 de agosto de 2026¹⁷. En consonancia con dichas disposiciones, las medidas adoptadas después del 31 de agosto de 2026 para cumplir los hitos y objetivos no pueden tenerse en cuenta en la evaluación de las solicitudes de pago. Esto también se aplica a las medidas adoptadas para garantizar el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos cubiertos por decisiones de suspensión adoptadas antes del 31 de agosto de 2026 e impide el inicio de nuevos procedimientos de suspensión después de esa fecha. Además, esto significa que no hay margen para adoptar modificaciones de los PRR después del 31 de agosto de 2026. Todas las solicitudes de pago, incluidas las declaraciones de gestión, los resúmenes de las auditorías realizadas¹⁸ y todas las pruebas necesarias para su evaluación, deberán presentarse a más tardar el 30 de septiembre de 2026¹⁹. A continuación, la Comisión evaluará el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos incluidos en las últimas solicitudes de pago en consonancia con el Marco para evaluar los hitos y objetivos en el contexto del Reglamento del MRR, publicado el 21 de febrero de 2023²⁰. Todos los pagos deberán efectuarse a más tardar el 31 de diciembre de 2026²¹.



Gráfico 3: Calendario de la finalización del MRR

3. ORIENTACIONES PARA LOS ESTADOS MIEMBROS DE CARA A 2026

Dados los retrasos en la aplicación y el próximo vencimiento de los plazos en 2026 en el marco del MRR, esta sección ofrece orientaciones a los Estados miembros sobre cómo seguir racionalizando sus PRR, qué opciones deben tenerse en cuenta al revisarlos y cómo planificar con antelación la presentación de las últimas solicitudes de pago en 2026²².

¹⁷ Artículos 18 y 20 del Reglamento del MRR y artículo 2, apartado 4, de las respectivas Decisiones de Ejecución del Consejo.

¹⁸ De conformidad con el artículo 22, letra c), del Reglamento del MRR.

¹⁹ Artículo 6 de los Acuerdos de Financiación del MRR y artículo 7 de los Acuerdos de Préstamo del MRR.

²⁰ Anexo I de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Dos años después. Un instrumento único en el centro de la transformación ecológica y digital de la UE», COM(2023) 99 final, 21 de febrero de 2023.

²¹ Artículo 24 del Reglamento del MRR, véase también el artículo 3, apartado 9, Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 y las excepciones en él mencionadas.

²² Las orientaciones de esta sección se complementarán con orientaciones técnicas adicionales para los Estados miembros sobre la «finalización» del MRR. Al prepararse para el final del MRR, la Comisión proporcionará orientaciones detalladas sobre todos los aspectos operativos relacionados con la

Todos los PRR revisados deben seguir cumpliendo la totalidad de los criterios de evaluación establecidos en el Reglamento del MRR. Esto tiene por objeto garantizar que los planes sigan apoyando a los Estados miembros a la hora de abordar sus necesidades específicas, que al menos los fondos requeridos en virtud del Reglamento del MRR se asignen a la transición ecológica y digital, que se respete el principio de «no causar un perjuicio significativo» y que se protejan los intereses financieros de la Unión. En este contexto, los Estados miembros también deben revisar el estado de aplicación de sus proyectos con un coeficiente climático positivo y garantizar que sus informes a la Comisión estén actualizados²³.

3.1. Racionalización de los PRR

Los Estados miembros deben revisar exhaustivamente sus PRR lo antes posible para garantizar que todos los hitos y objetivos puedan ejecutarse antes del plazo del 31 de agosto de 2026. Solo deben permanecer en los planes las medidas que, con toda certeza, vayan a aplicarse plenamente en este plazo. Las medidas para las que esto no pueda garantizarse deben eliminarse para evitar la liberación de grandes cantidades de fondos del MRR. Debe darse prioridad a garantizar la asignación de las subvenciones. A fin de dejar tiempo suficiente para la aplicación de todos los hitos y objetivos y la evaluación de todas las solicitudes de pago, la Comisión insta a los Estados miembros a que emprendan dichas revisiones de los planes lo antes posible y, en cualquier caso, antes de finales de 2025. Si no se llevan a cabo estas revisiones, aumentará el riesgo de que no se apliquen las medidas del MRR y, por tanto, de que se liberen fondos en el marco del MRR.

Estas últimas revisiones de los planes también deben utilizarse para revisar la redacción de las medidas, los hitos y los objetivos a fin de garantizar que se centren únicamente en elementos esenciales. El objetivo debe ser facilitar la aplicación y la evaluación de la aplicación de los PRR y reducir la carga administrativa, sin hacer que el plan sea menos ambicioso ni dejar de cumplir los requisitos del Reglamento del MRR. En primer lugar, a raíz de las solicitudes de los Estados miembros, la Comisión propondrá al Consejo que elimine de sus decisiones de ejecución cualquier lenguaje ambiguo o confuso, así como cualquier especificación que exceda de los requisitos necesarios para demostrar el cumplimiento de una medida. En segundo lugar, los Estados miembros deben reconsiderar la inclusión en sus PRR de pequeñas reformas que no contribuyan a abordar las recomendaciones específicas por país. En tercer lugar, al aproximarse rápidamente el vencimiento del plazo para la finalización de las medidas, deben eliminarse los hitos y objetivos intermedios, cuando proceda, para centrarse en los resultados finales. En cuarto lugar, cuando sea posible, se anima a los Estados miembros a modificar sus planes para adelantar los hitos y objetivos ya alcanzados a las solicitudes de pago en 2025, con el fin de reducir el volumen de dichas solicitudes en 2026. Al racionalizar sus PRR, los Estados miembros deben garantizar que se sigan cumpliendo todos los criterios de evaluación del MRR, en particular que los planes sigan haciendo frente a la totalidad o a una parte significativa de las recomendaciones específicas por país pertinentes, asignen fondos suficientes a la transición ecológica y digital, respeten el principio de «no causar un perjuicio significativo» y garanticen la protección de los intereses financieros de la Unión,

finalización del Mecanismo, en particular sobre la liquidación de la prefinanciación, la presentación de informes y la protección de los intereses financieros de la Unión.

²³ Los informes sobre la aplicación de estas medidas van con retraso. Dado que la Comisión se basa en datos sobre el gasto ecológico notificado por los Estados miembros para la emisión de bonos verdes de NextGenerationEU, los Estados miembros deben informar rápidamente sobre los gastos pertinentes efectuados y garantizar unos informes oportunos en el futuro.

tal como se refleja, cuando proceda, en los hitos de auditoría y control. Las reformas relacionadas con el Estado de Derecho no deben hacerse menos ambiciosas. La Comisión colaborará con los Estados miembros para contribuir a este ejercicio de racionalización, con vistas a garantizar la igualdad de trato y la coherencia entre los planes. La Comisión debatirá con los Estados miembros de forma bilateral y multilateral y proporcionará ejemplos concretos sobre cómo racionalizar y simplificar, y debatirá si los Estados miembros pueden adoptar otras opciones más allá de las enumeradas a continuación, en particular contribuyendo a proyectos bien definidos que respondan a prioridades digitales, como la inteligencia artificial (gigafábricas, fábricas de IA), los cables y chips, así como a las prioridades de investigación e innovación.

3.2. Posibles opciones al modificar los PRR

Al modificar sus PRR, se anima a los Estados miembros a explorar todas las opciones disponibles para salvaguardar su asignación, en particular para el componente de ayuda no reembolsable, garantizando al mismo tiempo que las reformas e inversiones apoyadas sigan ofreciendo un alto nivel de rendimiento en consonancia con las prioridades de la UE. Debe demostrarse fácilmente que las nuevas inversiones cumplen los requisitos legales pertinentes. A tal fin, pueden considerarse las siguientes opciones:

- **Ampliar las medidas existentes**

Los Estados miembros deben considerar la posibilidad de ampliar las medidas cuando la aplicación vaya bien, sobre la base de una demanda probada o probable. Esto podría incluir inversiones para las que podría aumentarse la realización o medidas que ya se haya determinado que tienen un rendimiento mejor de lo esperado.

- **Reducir los planes con exceso de demanda o la dotación de préstamos**

En caso de que los costes totales estimados del PRR sean superiores a la asignación financiera, las medidas apoyadas por la ayuda no reembolsable del MRR que ya no sean aplicables pueden eliminarse sin ser sustituidas, en una cantidad que no supere el exceso de demanda. En este caso, el total de la ayuda no reembolsable en el marco del MRR no se verá afectado.

En el caso de los Estados miembros que reciben ayudas en forma de préstamo en el marco del MRR, si es necesario eliminar los proyectos financiados con subvenciones, las medidas financiadas con préstamos pueden trasladarse al compartimento de ayudas no reembolsables. Esto permitiría salvaguardar el importe de la subvención, reduciendo al mismo tiempo parte de la ayuda en forma de préstamo, a menos que se compensara con medidas nuevas o ampliadas financiadas con préstamos.

Además, muchas inversiones del MRR financiadas mediante préstamos se basan en la demanda y pueden no recibir tanta demanda como se había previsto inicialmente. Así pues, estas medidas pueden reducirse para adaptarse a la demanda efectiva y asumir únicamente el importe del préstamo necesario.

- **Dividir los proyectos del MRR para su continuación con fondos nacionales u otros fondos de la UE**

Los proyectos que ya no sean realizables antes de agosto de 2026 pueden reducirse para conservar únicamente los elementos financiados en el marco del MRR que puedan ejecutarse dentro de este plazo. La parte que se siga financiando en el marco del MRR debe

constituir una inversión independiente en el PRR. Esto significa que los elementos «conservados» no deben limitarse a pasos intermedios, como el lanzamiento de una licitación. El resto del proyecto podría ser realizado posteriormente mediante fondos nacionales o, si son admisibles, otros fondos de la UE, en un horizonte temporal más largo. La reciente revisión intermedia de la política de cohesión también anima a los Estados miembros a identificar tales proyectos del MRR antes de las modificaciones de los programas de la política de cohesión²⁴.

- **Instrumentos financieros y regímenes de subvenciones**

El MRR puede apoyar el establecimiento de un instrumento gestionado de forma independiente para incentivar la inversión privada. En el marco de estas inversiones, los hitos del PRR abarcarían i) la transferencia de fondos a la entidad gestora tras la firma de un acuerdo de ejecución y ii) la firma de contratos con los beneficiarios finales para el uso de la totalidad de los fondos transferidos. Para introducir dicho instrumento financiero o régimen de subvenciones, los Estados miembros deben determinar la deficiencia del mercado que tratan de abordar y la correspondiente demanda del mercado, garantizar que las decisiones de adjudicación de la entidad gestora asociada sean independientes del Gobierno y que la gestión financiera sea independiente del Estado miembro, así como examinar la capacidad operativa de la entidad gestora asociada para desplegar dicho instrumento.

- **Transferencias a InvestEU**

Los Estados miembros pueden transferir fondos al compartimento de los Estados miembros de InvestEU por un importe de hasta el 4 % de su asignación total del MRR y un 6 % adicional para medidas que contribuyan a los objetivos de la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa. El último hito del PRR sería la aprobación de todas las operaciones de inversión por el Comité de Inversiones de InvestEU a más tardar el 31 de agosto de 2026. Dadas las varias fases en que consiste el proceso, los Estados miembros que deseen transferir fondos del MRR a InvestEU deben presentar un PRR revisado lo antes posible.

- **Aportaciones de capital en bancos nacionales de fomento**

El MRR puede apoyar las aportaciones de capital en los bancos nacionales de fomento (o en sus filiales), en particular para apoyar proyectos en consonancia con las prioridades estratégicas de la UE, en la medida en que estos aborden las necesidades del mercado detectadas y siempre que los bancos nacionales de fomento tengan capacidad para ampliar su actividad y que su política de inversión esté en consonancia con los objetivos políticos del MRR. Los hitos específicos para dicha aportación de capital serían: i) la suscripción de todo el capital desembolsado adicional por el Estado miembro, ii) la adopción de una política de inversión revisada de los bancos nacionales de fomento sobre cómo se utilizará el incremento de capital, y iii) cuando sea necesario, la entrada en vigor de todos los cambios necesarios en la gobernanza, así como en el marco de auditoría y control de la entidad. Esta aportación de capital puede implicar la ampliación del mandato de los bancos nacionales de fomento a actividades acordes con los objetivos del MRR y las prioridades de la UE, como la descarbonización industrial, la transición energética, la vivienda asequible, el acceso al capital o la seguridad y la defensa.

²⁴ Véase [communication-mid-term-review-2025_en.pdf](#).

- **Contribuciones al Programa para la Industria de Defensa Europea (EDIP)**

El MRR podría apoyar las contribuciones nacionales voluntarias al futuro Programa para la Industria de Defensa Europea (EDIP). La contribución al EDIP en tal caso se consideraría una inversión del MRR. Posteriormente, se seleccionarían y apoyarían proyectos específicos en el marco del EDIP, en beneficio del Estado miembro de que se trate, y su ejecución se llevaría a cabo a lo largo de un horizonte temporal más largo. La medida del MRR incluiría un hito sobre la firma de un convenio de contribución y la transferencia de fondos al EDIP y aclararía qué tipo de actividades en el marco del EDIP se financiarían. Para que esta opción funcione, una disposición del Reglamento del EDIP tendrá que garantizar que las contribuciones voluntarias apoyadas por el MRR se utilicen en beneficio del Estado miembro de que se trate. La Comisión invita a los legisladores a introducir dicha disposición en el Reglamento del EDIP durante los diálogos tripartitos.

- **Contribuciones a los programas de la UE para las comunicaciones por satélite**

El MRR puede apoyar las contribuciones de los Estados miembros al desarrollo de componentes del Programa Espacial de la Unión o del Programa de Conectividad Segura de la Unión²⁵. Estas contribuciones se considerarían una inversión del MRR. Estos dos programas mejoran la autonomía estratégica, la no dependencia tecnológica y la resiliencia de la Unión, y contribuyen a la seguridad y la defensa. En particular, el Programa de Conectividad Segura de la Unión también tiene por objeto proporcionar una conectividad gubernamental por satélite fiable, segura y rentable. Estos programas sustentan proyectos de satélites seguros de la UE, como Galileo (navegación por satélite), Govsatcom o IRIS² (comunicación por satélite). En el marco del MRR, los Estados miembros pueden realizar contribuciones voluntarias a dichos programas cuando el convenio de contribución entre la Comisión y el Estado miembro justifique que la contribución del Estado miembro se utilizará en el marco de estos programas en beneficio del Estado miembro de que se trate. La medida del MRR incluiría un hito sobre la firma de un convenio de contribución y la transferencia de fondos al programa en cuestión.

3.3. Preparación para las solicitudes de pago de 2026

2026 será un año crucial para los pagos, con plazos cortos y un impacto sustancial en los recursos tanto para los Estados miembros como para la Comisión. Dado que la fecha límite para la presentación de la última solicitud de pago es el 30 de septiembre de 2026, con desembolso a más tardar el 31 de diciembre de 2026, el período de evaluación será extremadamente corto. Al combinar esto con el número probablemente elevado de hitos y objetivos que deberán evaluarse, será fundamental garantizar un proceso de evaluación eficaz y fluido.

Se anima a los Estados miembros a planificar con antelación las pruebas aportadas a su debido tiempo y garantizar su solidez, a fin de limitar los problemas que surjan durante la evaluación. La adopción de decisiones de pago dentro del plazo solo será posible si los Estados miembros presentan solicitudes de pago suficientemente completas. La falta de pruebas que demuestren el cumplimiento de todos los requisitos de los hitos y objetivos dará lugar inevitablemente a la liberación de fondos. Todas las pruebas necesarias para demostrar el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos que forman

²⁵ Reglamento (UE) 2023/588 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2023 por el que se establece el Programa de Conectividad Segura de la Unión para el período 2023-2027.

parte de la última solicitud de pago deberán presentarse a más tardar el 30 de septiembre de 2026, ya que habrá muy poco tiempo para los intercambios entre los servicios de la Comisión y las autoridades de los Estados miembros durante el período de evaluación de las últimas solicitudes de pago. En este contexto, las pruebas deben compartirse de manera informal con los servicios de la Comisión tan pronto como estén listas, incluso antes de la presentación formal de las solicitudes de pago. Esto es especialmente pertinente en el caso de los hitos y objetivos que se evalúan mediante muestreo, en los que la experiencia ha demostrado que son necesarios varios intercambios entre el Estado miembro y la Comisión para determinar el cumplimiento satisfactorio.

Los Estados miembros y la Comisión también deben velar por que se asignen recursos suficientes a la tramitación de la presentación de las últimas solicitudes de pago. En la mayoría de los Estados miembros, el número de hitos y objetivos que se tramitarán en 2026 será considerablemente superior al de cualquier año anterior. Dadas estas circunstancias excepcionales, los servicios de la Comisión que trabajan en el MRR y en el instrumento de apoyo técnico están aunando fuerzas para garantizar que se disponga de recursos suficientes para tramitar las últimas solicitudes de pago del MRR. Se anima a los Estados miembros a ajustar sus recursos como sea necesario y posible para garantizar que tengan la capacidad administrativa necesaria para allanar el camino hacia una aplicación satisfactoria de sus PRR en consonancia con los plazos legales. La Comisión seguirá acompañando estrechamente a los Estados miembros en todas las fases de aplicación de sus PRR y en la presentación de las solicitudes de pago pertinentes.

4. CONCLUSIÓN

Con el MRR, la UE ha dado un paso sin precedentes y eficaz para reforzar colectivamente la recuperación, la resiliencia y la competitividad de su economía y su sociedad en respuesta a la pandemia de COVID-19. Ante una de las peores crisis de su historia, la UE se recuperó rápidamente al tiempo que invirtió en un futuro más sostenible y próspero para sus ciudadanos y empresas. En los últimos cuatro años, se ha logrado mucho a pesar de una guerra en el continente y de las perturbaciones inesperadas en el comercio y la energía. Los Estados miembros han aplicado ambiciosas reformas estructurales, que abarcan los sistemas de justicia y pensiones, así como los mercados laborales, la contratación pública y muchos otros sectores. Gracias a las inversiones respaldadas por el MRR, el suministro energético de la UE es más limpio y seguro, la red de transporte público es más fuerte y eficaz, los ciudadanos se benefician de mejores servicios e infraestructuras públicas y las empresas están más digitalizadas, son más competitivas y se benefician de una mano de obra más cualificada.

Para que el MRR pueda desarrollar todo su potencial, es necesario no escatimar esfuerzos para acelerar la ejecución y garantizar el pleno desembolso de todos los recursos comprometidos. Se anima a todos los Estados miembros a que participen en una revisión sistemática de sus PRR para racionalizarlos y simplificarlos, garantizando al mismo tiempo que sigan cumpliendo todos los criterios de evaluación establecidos en el Reglamento del MRR. A medida que se acelera la aplicación, la equidad intergeneracional sigue siendo el núcleo de NextGenerationEU.

Desde el inicio, el MRR se creó como un instrumento temporal que finalizaría en 2026. Dado que el final del instrumento está ahora a la vista, la Comisión está dispuesta a trabajar con los Estados miembros para garantizar una finalización fluida y satisfactoria del

instrumento. Dado que quedan 454 días para su ejecución, este es el momento de actuar y cumplir.