

No hay recuperación sin la ciudadanía

Por qué la participación ciudadana es clave para la transformación ecológica de Europa



Investigación y redacción

Daniel Thomson
CEE Bankwatch Network

Eva Pastorelli
ReCommon, Italia

Maris Pedaja
Movimiento Verde de
Estonia, Estonia

Valters Kinna
Green Liberty, Letonia

Anelia Stefanova
CEE Bankwatch Network

Iva Dimitrova
Za Zemiata, Bulgaria

Carmen Kilvits
Movimiento Verde de
Estonia, Estonia

Alexa Botar
MTVSZ, Hungría

Anna Roggenbuck
CEE Bankwatch Network

Krzysztof Mrozek
Polish Green Network,
Polonia

Bruna Cañada
ODG, España

Zsuzsanna Ujj
MTVSZ, Hungría

Frank Vanaerschot
Counter Balance

Rafał Rykowski
Polish Green Network,
Polonia

Nicola Scherer
ODG, España

Agradecimientos

Edición
Nicholas Johns-Wickberg
Emily Gray

Diseño
longstory.eu

Maquetación
Gerard Casadevall Bach

Traducción al castellano
L'Apòstrof, SCCL

**CITIZENS'
OBSERVATORY**
FOR GREEN DEAL FINANCING

Este informe se ha elaborado en el marco del proyecto Observatorio Ciudadano para la Financiación del Pacto Verde (Citizens' Observatory for Green Deal Financing).

**Counter
Balance**
Challenging
Public
Investment
Banks

**Eesti
Roheline
Liikumine**
Estonian Green Movement-FoE

**Magyar
Természetvédők
Szövetsége**
Föld Barátai Magyarország

Za Zemiata
Friends of the Earth Bulgaria

ReCommon

ODG
OBSERVATORI DEL DEUTE
EN LA GLOBALITZACIÓ

Green Liberty

**Polish
Green
Network**

**CEE Bankwatch
Network**

Supported by:

 Federal Ministry
for Economic Affairs
and Climate Action

 European
Climate Initiative
EUKI



**Cofinanciado por
la Unión Europea**

Financiado por la Unión Europea. Sin embargo, los puntos de vista y opiniones expresadas son solo las de los autores y no reflejan necesariamente las de la Unión Europea o la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA). Ni la Unión Europea ni la EACEA pueden hacerse responsables de estas

Este informe también se ha elaborado en el marco del proyecto "Líderes locales de la transición energética para Next Generation". Este proyecto forma parte de la Iniciativa Europea para la Protección del Clima (EUKI) del Ministerio Federal de Asuntos Económicos y Acción Climática (BMWK) alemán. Las opiniones expuestas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones del Ministerio Federal de Asuntos Económicos y Acción Climática (BMWK).

Índice

Resumen	4
Glosario de conceptos	6
Introducción	8
Antecedentes	10
El Pacto Verde de la UE y los retos mundiales	11
El papel de los recursos financieros de la UE en el cumplimiento de los objetivos del Pacto Verde Europeo	12
El Plan NextGenerationEU como una oportunidad para «reconstruir mejor»	14
¿Qué papel tiene la ciudadanía en la transformación?	14
REPowerEU: ¿un paso adelante o dos hacia atrás?	16
¿Cuál es la opinión de la gente sobre la recuperación de la UE?	18
¿El paquete de recuperación de la UE ha permitido un cambio ecológico y transformador real?	20
Análisis del MRR	21
Marco de gobernanza	21
Transparencia y participación ciudadana en la implementación del MRR	22
Progreso mixto hacia la consecución de la resiliencia y la transformación a largo plazo	23
Falta de atención a la inclusión social y a los derechos fundamentales	25
Análisis por países	27
Bulgaria	28
Estonia	33
Hungría	38
Italia	43
Polonia	58
España	66
InvestEU y el BEI: financiar una transición a medias con el sector privado, pero sin la ciudadanía	73
Conclusiones y recomendaciones	80

Resumen

En los últimos años, se ha proporcionado una cantidad extraordinaria de financiación e inversión de la UE a través del presupuesto comunitario, el paquete de fondos de recuperación *NextGenerationEU* de 806.000 millones de euros y, más recientemente, de 20.000 millones de euros adicionales de nuevas subvenciones del REPowerEU.

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) (en inglés, *Recovery and Resilience Facility*, RRF) representa la mayor parte de este paquete de recuperación global. El MRR, un nuevo instrumento diseñado para estimular la recuperación económica tras la pandemia de la covid-19, es también el primer mecanismo de financiación en el marco del plan del Pacto Verde Europeo de 2019 para convertir a Europa en el primer continente neutro desde el punto de vista climático. El MRR impulsa nuevas inversiones y reformas para aumentar la resiliencia y abordar mejor los retos a largo plazo como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la escasez de recursos.

Asimismo, el InvestEU, un programa financiado principalmente a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI) que pretende generar 372.000 millones de euros en inversiones, tiene las infraestructuras verdes como una de sus principales prioridades y sirve como instrumento clave para la financiación del Pacto Verde Europeo.

Sin embargo, a pesar de la gran cantidad de dinero público que se ha otorgado o se otorgará pronto, las decisiones sobre cómo y dónde invertir estos valiosos recursos se han tomado, cada vez más, a puerta cerrada, sin la implicación de la ciudadanía y otros agentes fundamentales.

La participación pública es un requisito previo esencial para una recuperación verde y transformadora. Así, el éxito de esta recuperación depende del grado de participación e inclusión.

Al participar e implicarse, la ciudadanía ayuda a identificar y adecuar las inversiones a las necesidades reales de sus sociedades y economías. También garantiza una mejor distribución de la propiedad y una implementación más eficiente.

Sin embargo, la ciudadanía ha quedado en gran parte excluida tanto en el diseño como en la ejecución de los planes de recuperación, con inversiones que no han cubierto sus necesidades. No garantizar una adecuada implicación pública servirá solo para aumentar las desigualdades actuales y erosionar aún más la democracia europea, además de limitar el potencial del fondo a la hora de alcanzar los objetivos ecológicos.

Dos años después de que el Reglamento entrara en vigor oficialmente en febrero de 2021, y ahora que se acerca la mitad del plazo para el pago de los fondos de recuperación, se ha avanzado poco hacia el objetivo de la Comisión Europea de recuperarla de la covid-19 y alcanzar la resiliencia económica a largo plazo.¹

1 Comisión Europea, *Review report on the implementation of the Recovery and Resilience Facility*, 2022.

Aunque el programa InvestEU es una importante fuente potencial de financiación para el Pacto Verde Europeo, han surgido dudas sobre su idoneidad. Nuestro análisis muestra que su principal socio ejecutor, el BEI, no excluye de forma rotunda la financiación de los combustibles fósiles a través de las empresas y los inversores con los que trabaja, y también existe el riesgo de que financie principalmente empresas que pueden financiar proyectos ecológicos por sí mismas, por lo que no ofrece un valor añadido claro en términos de aumentar suficientemente la financiación climática. Además, el programa InvestEU no tiene puntos de entrada para que los ciudadanos puedan participar de forma significativa en el proceso de toma de decisiones para decidir qué inversiones deben financiarse.

El paquete REPowerEU, que es la respuesta de la UE a la invasión rusa de Ucrania para acelerar el abandono de los combustibles fósiles rusos, también plantea nuevos retos y oportunidades. Se han proporcionado recursos adicionales para financiar ese cambio, pero para que sean eficaces es crucial una consulta pública abierta.

Estas preocupaciones se ponen de manifiesto por la experiencia directa de ocho organizaciones de la sociedad civil que han ido supervisando los fondos de recuperación, tanto a escala nacional como europea. Esto se complementa con los resultados de una encuesta a más de 170 ciudadanos de la UE de veintiún Estados miembros, realizada específicamente para este informe.

El informe demuestra este hecho gracias al análisis del proceso por el que los fondos de recuperación, incluidos los que recientemente se han puesto a disposición a través de REPowerEU, se han decidido y se siguen decidiendo con escasa supervisión e implicación cívica, y expone siete estudios de casos individuales que proporcionan información sobre el terreno.

Por lo tanto, el informe sostiene que la recuperación de Europa ahora mismo no consigue de modo suficiente la transformación verde que se pretende alcanzar y que se necesita, porque los ciudadanos no han participado en el diseño o en la implementación de estas inversiones.

Glosario de conceptos

Pacto Verde Europeo

El Pacto Verde Europeo, anunciado en 2019, es la principal iniciativa de la Comisión Europea para hacer frente al cambio climático y a la degradación ambiental, en la UE y más allá de sus fronteras. Esta iniciativa incluye objetivos como, por ejemplo, alcanzar la neutralidad climática para 2050 y acciones para proteger y restaurar aún más la biodiversidad para 2030, entre otros muchos.

Plan de recuperación de la Unión Europea (Plan NextGenerationEU)

En mayo de 2020, la Comisión Europea anunció el Plan de recuperación de la Unión Europea NextGenerationEU como respuesta a la pandemia de coronavirus. El objetivo de este plan es mitigar los efectos económicos de la pandemia añadiendo 806.000 millones de euros al Marco Financiero Plurianual 2021-2027.

El NextGenerationEU es el nombre del paquete global de recuperación, que incluye varios recursos: el MRR, que proporciona 723.000 millones de euros en subvenciones y préstamos a los Estados miembros; el REACT-EU, un aumento de 55.000 millones de euros para los actuales programas de la política de cohesión; y un aumento de 30.000 millones de euros en el Fondo de Transición Justa. Además del aumento de estos recursos, el paquete de recuperación incluye un nuevo mecanismo de apoyo a la solvencia de 31.000 millones de euros para movilizar inversiones privadas.

InvestEU

El programa InvestEU pretende movilizar 372.000 millones de euros en inversiones que cubren cuatro principales áreas: recuperación, crecimiento ecológico, empleo y bienestar. Es un pilar fundamental del plan de inversión del Pacto Verde Europeo.

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)

El MRR proporciona financiación para reformas e inversiones que permiten a los Estados miembros recuperarse de la pandemia de la covid-19 y llevar a cabo una transición ecológica hasta 2026. Para recibir financiación, cada Estado miembro debía presentar un plan nacional para su aprobación, en el que se comprometía a aplicar reformas e inversiones específicas, con al menos el 37% de los fondos destinados a la acción climática. No se permite que se incluya nada en los planes que perjudique significativamente al medio ambiente, a raíz de la cláusula de «no causar daños significativos» del Reglamento del MRR de la UE.²

Estos planes nacionales, también conocidos como planes de recuperación y resiliencia, describen la forma en que los Estados miembros invertirán los fondos de recuperación. Además, antes de que se pudiera realizar ningún pago proveniente del MRR, la Comisión Europea debía evaluar si cada Estado miembro cumplía los logros y objetivos específicos relacionados con la aplicación del plan.

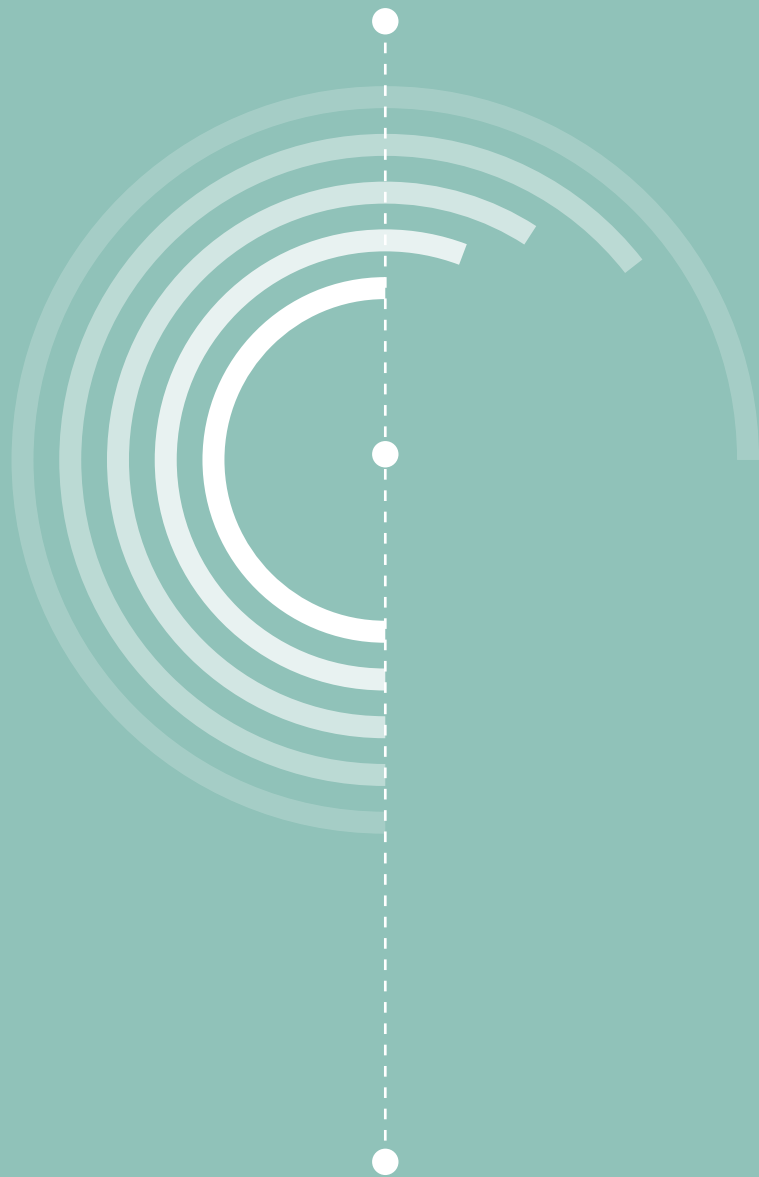
Para financiar el MRR, la UE se ha servido de los mercados internacionales de capitales, y el pago se llevará a cabo hasta 2058. Con ello se quiere evitar presionar a corto plazo las economías nacionales de los Estados miembros y permitirles que centren los esfuerzos en la recuperación.

² Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, «[Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility, Article 18 64e](#)», *EUR-Lex*, 12 de febrero de 2021.

REPowerEU

El 18 de mayo de 2022, la Comisión propuso modificar el Reglamento del MRR para incorporar capítulos dedicados a REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia actuales de los Estados miembros. Esta propuesta se aprobó y adoptó más adelante, en febrero de 2023. Para financiar estos capítulos, se anima a los Estados miembros a emplear los préstamos no solicitados del MRR, mientras que el Régimen Comunitario del Comercio de Derechos de Emisión pondrá a disposición nuevas fuentes mediante la distribución anticipada de derechos de emisión y de recurso en el Fondo de Innovación. Esto se suma a las numerosas reformas e inversiones que ya figuran en los planes de recuperación. Los Estados miembros pueden solicitar más dinero presentando capítulos dedicados a REPowerEU a la Comisión Europea antes del verano de 2023, lo que les permitirá solicitar el resto de los préstamos antes del 31 de agosto de 2023.

Introducción



El informe que se presenta a continuación se ha redactado como parte del Observatorio Ciudadano para la Financiación del Pacto Verde (en inglés, Citizens' Observatory for Green Deal Financing), un proyecto que reúne a nueve socios de siete países diferentes³ que engloban el centro, el este y el sur de Europa y que también trabajan activamente en el ámbito de la UE.

El objetivo de este proyecto es poner de manifiesto la importancia de la implicación de la ciudadanía de la UE tanto en el diseño como en la ejecución de los fondos y las inversiones de la UE. El informe demuestra este hecho utilizando el Plan de recuperación NextGenerationEU como ejemplo.

La información contenida en este informe se basa en la experiencia directa de estas organizaciones en el seguimiento tanto del proceso como de los casos individuales, ya sea en su contexto nacional respectivo o en el ámbito de la UE. Estas organizaciones de la sociedad civil proporcionan un vínculo directo entre los responsables políticos nacionales y de la UE y la ciudadanía, lo que ofrece una plataforma donde se pueden comunicar las necesidades e intereses de las personas, así como plantear inquietudes.

Los ciudadanos de la UE también realizaron aportaciones directas mediante una encuesta efectuada específicamente para este informe. Los resultados obtenidos a partir de la encuesta añaden justificación y pruebas adicionales a las principales conclusiones. Además, los resultados se han sintetizado también en un capítulo específico que ofrece un análisis de las conclusiones más relevantes.

Asimismo, el informe pretende destacar cuestiones relacionadas con el marco político del Pacto Verde Europeo y el Plan de inversiones para una Europa sostenible, en las que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el programa InvestEU son los principales interlocutores. El objetivo general del informe es:

- Mostrar que la recuperación no aborda adecuadamente las crisis climáticas y de biodiversidad, ni las tendencias sociales negativas.
- Mostrar que los fondos de recuperación de la UE deberían estar al servicio de los ciudadanos y ajustarse a sus necesidades.
- Proporcionar ejemplos, sobre distintos temas, basados en casos que indiquen las formas en las que el modelo de recuperación actual no funciona.
- Establecer las bases para futuros debates sobre el modelo económico de gobernanza de la UE, en particular para el próximo presupuesto de la UE.

³ En el proyecto participan los siguientes países: España, Italia, Polonia, Hungría, Letonia, Estonia y Bulgaria.

Antecedentes



El Pacto Verde de la UE y los retos mundiales

La Comisión Europea afirma que el Pacto Verde Europeo es la pieza central de un plan a largo plazo para «reconciliar la economía con nuestro planeta» mediante la combinación de las políticas económicas, energéticas y financieras de la UE con los objetivos de sus políticas climáticas. El Pacto Verde Europeo es la principal política de la Comisión y está diseñado para dirigir el continente hacia la neutralidad climática, pero también incluye ocho áreas para la elaboración de políticas transformadoras, con unas cincuenta iniciativas políticas que establecen nuevos objetivos en cuestiones como el clima, la biodiversidad, el transporte, la agricultura y el aire limpio.⁴

Uno de los principios del Pacto Verde Europeo es también «no dejar a nadie atrás», con lo que se apoya la transición justa como concepto para afrontar la transformación de las regiones dependientes de los combustibles fósiles en la transición ecológica.

La declaración del Pacto Verde Europeo dice claramente que «la implicación y el compromiso de la ciudadanía y de todas las partes interesadas son cruciales para el éxito del Pacto Verde Europeo» y que «los ciudadanos son y deberían seguir siendo un motor de la transición».⁵

El Pacto Verde Europeo fue también el primer documento que se refirió a la noción de «no causar daños significativos», según la cual las actividades económicas no pueden perjudicar al medio ambiente; establece que el resto de las iniciativas de la UE también deben cumplir este compromiso ecológico de «no causar daños».⁶ Este principio se hizo efectivo posteriormente en el marco del MRR.

Sin embargo, algunas organizaciones como la Coalición para el Bienestar de la UE también han criticado el modelo impulsado en el marco del Pacto Verde Europeo por depender del crecimiento económico, en lugar de centrarse en otros aspectos y priorizarlos, como la lucha contra el consumo de energía y de recursos, que nos han conducido a las diferentes crisis que vivimos actualmente, como el aumento de la desigualdad, el agotamiento de los recursos, la pérdida de biodiversidad y el cambio climático. Nunca ha sido posible hacer crecer la economía y, al mismo tiempo, limitar los daños ambientales en la medida necesaria para salvar el planeta.⁷ Esto se debe a una concentración extrema de riqueza que promueve el consumo excesivo y perpetúa impactos ambientales y sociales devastadores. En lugar de eso, pues, es necesario centrar más la atención en una «economía del bienestar», un sistema económico que ya no dependa estructuralmente del crecimiento económico y que sitúe el bienestar de los humanos y del planeta en el centro de todas las decisiones que se adopten.⁸

⁴ Comisión Europea, «[Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council: The European Green Deal](#)», Comisión Europea, 2019.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Oficina Europea de Medio Ambiente, «[Decoupling debunked - Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability](#)», Oficina Europea de Medio Ambiente, 2019.

⁸ Coalición para el Bienestar de la UE, «Our vision», *Coalición para el Bienestar de la UE*, 2023.

Otro aspecto que preocupa son los problemas de justicia global asociados con la extracción de grandes cantidades de minerales y materias primas, así como el agua necesaria para las tecnologías verdes. La nueva propuesta de la Comisión Europea de Regulación y Comunicación sobre Materias Primas Críticas, que forma parte del nuevo Plan industrial del Pacto Verde, constituye el centro del debate político de hoy. Nuestros recursos corren el riesgo de agotarse en un futuro próximo,⁹ aunque Europa depende mucho de la importación de algunos de estos recursos, ya que son una parte pequeña pero esencial de la transición de la UE hacia la industria limpia cero.¹⁰ Por ejemplo, la Unión Europea¹¹ ha declarado materias primas críticas el litio, cobalto, grafito, elementos de tierras raras y bauxita (utilizada para la fabricación de aluminio). Las materias primas críticas son «aquellas que presentan un riesgo especialmente elevado de escasez de suministro en los próximos diez años y que son especialmente importantes para la cadena de valor».

La principal extracción de estos materiales se produce en zonas de explotación situadas mayoritariamente en los países del Sur. La adquisición de estos materiales y las cadenas globales de suministro asociadas a ellos conllevan graves consecuencias socioambientales y climáticas, sobre todo para la tierra y las comunidades de los lugares donde se extraen los minerales. Son habituales las violaciones de derechos humanos y la violencia contra los pueblos originarios.

El papel de los recursos financieros de la UE en el cumplimiento de los objetivos del Pacto Verde Europeo

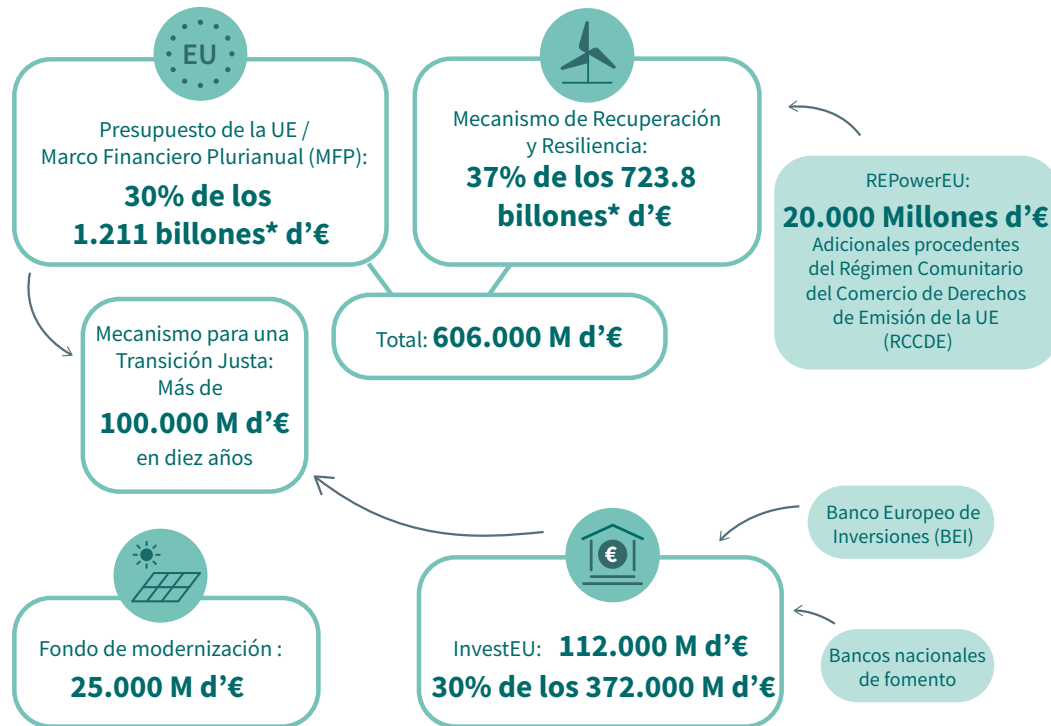
Hacer coincidir los objetivos políticos con los mecanismos de financiación adecuados es un aspecto clave del Pacto Verde Europeo y demuestra el compromiso de la UE de apoyar a los Estados miembros en su aplicación. La Comisión se compromete a movilizar un billón de euros para el Pacto Verde mediante varias fuentes, entre ellas el Plan de inversiones para una Europa sostenible, el presupuesto de la UE, InvestEU y el Mecanismo para una Transición Justa. El Plan NextGenerationEU, que tiene el MRR como núcleo, es un instrumento de la UE completamente nuevo en cuanto a su funcionamiento y la forma de financiarse. Con el objetivo de recuperarse de la pandemia de la covid-19, también es el primer paquete que propone la Comisión Europea tras la aprobación de la declaración del Pacto Verde y, por lo tanto, incorpora los objetivos políticos del Pacto Verde en sus propias metas (por ejemplo, un objetivo de gasto del 37% en acción climática). Este fue el primer intento de la UE de dar forma a uno de sus recursos financieros en consonancia con el Pacto Verde. El MRR también se usó como modelo a seguir para la integración de referencias al Pacto Verde en otros instrumentos, como el Fondo de Cohesión o InvestEU, propuestos en 2018 en el marco del programa Marco Financiero Pluri-anual 2021-2027 de la UE.

⁹ Daniel Pulido, Iñigo Capellán-Pérez, Margarita Mediavilla, Carlos de Castro, y Fernando Frechoso, *«Analysis of the material requirements of global electrical mobility»*, DYNA, vol. 96, 207-213, marzo de 2021.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Comisión Europea, *«Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards greater Security and Sustainability. Available»*, EUR-Lex (Bruselas, 03/09/2020). COM (2020) 474 final, 3 de setiembre de 2020.

APOYO PREVISTO A LA ACCIÓN POR EL CLIMA 2021-2023



*1 billón = 1.000 millones

Sin embargo, no siempre es suficiente con la asignación de fondos verdes específicos para que el dinero fluya en la dirección correcta. Por ejemplo, la asignación climática del presupuesto actual para el periodo 2021-2027 es del 30 %, un 10 % más que en el periodo anterior, de 2014 a 2020.¹² El reciente informe del Tribunal de Cuentas criticó el hecho de que, efectivamente, durante el periodo anterior solo se destinara el 13 % a la acción climática. El informe añadía que los cuellos de botella subyacentes aún no se han resuelto, lo que plantea preguntas sobre la voluntad de los Estados miembros para dar pasos significativos a la hora de aumentar su gasto climático del 13 % al menos al 37 % y al 30 % en el Plan NextGenerationEU y en el nuevo Marco Financiero Plurianual, respectivamente.¹³

El billón de euros prometido para la financiación del Pacto Verde Europeo es, en gran medida, una cantidad de dinero que la UE espera movilizar. El programa InvestEU, el nuevo instrumento del actual Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE), representa más de un tercio de esta cifra y solo cuenta con 26.000 millones de euros en avales para destinar a inversiones públicas y, sobre todo, privadas, para lograr este objetivo.

Si bien las infraestructuras sostenibles son una de las principales prioridades del programa InvestEU, este no excluye de forma rotunda los combustibles fósiles y, en general, no ofrece oportunidades a la ciudadanía para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las inversiones escogidas. La decisión de poner tanto énfasis en la movilización de dinero privado dificulta la financiación de proyectos importantes que sirven para cubrir las necesidades ambientales y sociales, pero que no generan ingresos suficientes para los inversores privados. Estas inversiones se realizan en gran parte a través del BEI y, en menor medida, mediante las instituciones financieras públicas nacionales.

¹² Comisión Europea, «Reglamento (UE) 2021/1060» del Parlamento Europeo y del Consejo, Comisión Europea, 2021.

¹³ Tribunal de Cuentas Europeo, «Climate spending in the 2014-2020 EU budget Not as high as reported», Tribunal de Cuentas Europeo, 2022.

El mismo BEI también dejó de financiar proyectos de combustibles fósiles¹⁴ y quería convertirse en el banco climático de la UE descarbonizando todas sus inversiones y aportando un billón de euros de financiación para el clima para el año 2030. La voluntad del BEI para realizar un cambio de calidad tan significativo se ha puesto en duda, teniendo en cuenta su apoyo continuado¹⁵ a las empresas y los inversores que contribuyen al cambio climático, así como su falta de transparencia. Por ejemplo, en sus medidas de apoyo al REPowerEU, el BEI flexibilizó las restricciones a las actividades petroleras y de gas no convencionales para que las empresas financiaran sus proyectos de energías renovables y de infraestructuras de carga de vehículos eléctricos.

El Plan NextGenerationEU como una oportunidad para «reconstruir mejor»

El Plan NextGenerationEU presentó una oportunidad única y poco frecuente de recuperarse de una forma realmente ecológica y transformadora que podría abordar los retos mundiales interconectados que se habían visto agravados por la pandemia. Esto supuso alejarse de las anteriores «inversiones habituales» que han provocado las distintas crisis a las que nos enfrentamos ahora, priorizando aquellas que podrían abordar las crisis de biodiversidad y de clima y, al mismo tiempo, reducir las desigualdades sociales y de género.

La misma Comisión Europea afirma que el NextGenerationEU «es más que un plan de recuperación. Es una oportunidad única en la vida de salir fortalecidos de la pandemia, transformar nuestras economías, crear oportunidades y puestos de trabajo para la Europa en la que queremos vivir».¹⁶ La magnitud de esta oportunidad única se refleja también en el mismo nombre, que denota la importancia de estas inversiones y reformas para las generaciones futuras.

En varios países, la financiación del MRR representa una proporción considerable del PIB (entre el 3% y el 10% para los países incluidos en este informe)¹⁷ y, junto con los fondos del presupuesto de la UE, podría conformar hasta el 50% el 60% de todas las inversiones públicas.¹⁸ Los fondos de la UE incluyen un requisito para que los Estados miembros identifiquen y apliquen reformas como parte de sus planes, además de las inversiones, especialmente reforzadas mediante el proceso del MRR. De esta forma, el MRR tiene un papel aún más crucial a la hora de ayudar a optimizar y facilitar las inversiones y los cambios legislativos que conducirán a un cambio transformador a largo plazo.

¹⁴ Banco Europeo de Inversiones, [«EIB energy lending policy»](#), Banco Europeo de Inversiones, mayo de 2023.

¹⁵ Banco Europeo de Inversiones, [«The EIB Group PATH Framework: Version 1.1»](#), Banco Europeo de Inversiones, octubre de 2022.

¹⁶ Comisión Europea, [«Recovery plan for Europe»](#), Comisión Europea, consultado el 15 de mayo de 2023.

¹⁷ Departamento de Investigación Estadística, [«NextGenerationEU: RRF grants and loans given to member states as a percentage of GDP»](#), Departamento de Investigación Estadística, 2023.

¹⁸ Cohesiondata, [«% of cohesion policy funding in public investment por Member State»](#), Comisión Europea, consultado el 15 de mayo de 2023.

¿Qué papel tiene la ciudadanía en la transformación?

Es fundamental establecer nuevas formas de diseñar y ejecutar inversiones y reformas públicas. La importancia de la participación pública, el compromiso y la implicación de los ciudadanos se reflejan tanto en las comunicaciones oficiales como en distintos instrumentos políticos de la UE. La Comisión ha reconocido el papel de la ciudadanía al afirmar que «la aplicación de los [planes de recuperación y resiliencia] solo tendrá éxito si existe una gran implicación regional y local, y también si recibe el apoyo de los agentes sociales y la sociedad civil».¹⁹

Los ciudadanos y los expertos de la sociedad civil organizada son clave para garantizar que el gasto cubra las prioridades locales y nacionales de forma eficaz, que los resultados se ajusten a los objetivos previstos de los fondos y los reflejen, y que los casos de incumplimiento y uso indebido del gasto público se denuncien y resuelvan. De acuerdo con el principio de «no dejar a nadie atrás» mencionado anteriormente, también es necesario ofrecer una plataforma para los grupos típicamente infrarrepresentados y marginados, como las minorías étnicas y raciales, las personas con discapacidad y las personas que viven en zonas desfavorecidas o con ingresos bajos.

Esto debería ser especialmente viable para el MRR, que requiere una cantidad extraordinaria de financiación para su aplicación y liquidación en un periodo muy corto. Para que esta iniciativa tenga éxito, la participación pública en el MRR es esencial y muy recomendada por la normativa de la Comisión Europea. Las crisis no deberían utilizarse como excusa para evitar la participación ciudadana. En cambio, las respuestas a estas crisis que incluyan las necesidades y valores de los ciudadanos pueden ofrecer soluciones a largo plazo.²⁰

La falta de implicación ciudadana en la elaboración y aplicación de los planes de recuperación ha suscitado diversas inquietudes. Por ejemplo, en la resolución de control sobre los planes de recuperación, el Parlamento Europeo expresó su preocupación, porque muchos «Estados miembros no habían implicado en nada a las autoridades regionales y locales en el proceso de elaboración de los planes nacionales de recuperación, o bien lo habían hecho de forma inadecuada, aunque son agentes importantes en la aplicación de los planes».²¹ También se señaló que «más accesibilidad a la información para los ciudadanos fomentaría la transparencia y la responsabilidad económica, reforzando así la implicación pública en la ejecución».²²

19 Grupo del Semestre Europeo, [«Involvement of Organised Civil Society in the National Recovery and Resilience Plans - How can we improve it?»](#), Comité Económico y Social Europeo, 2022.

20 El propio Reglamento del MRR establece, además: «Para la preparación y, cuando sea posible, para la aplicación del Plan de recuperación y resiliencia, un resumen del proceso de consulta, efectuado de acuerdo con el marco legal nacional, de las autoridades locales y regionales, los interlocutores sociales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones juveniles y otras partes interesadas pertinentes, así como la forma en que se refleja la contribución de las partes interesadas al Plan de recuperación y resiliencia». Esto se complementó con la nota de orientación oficial, que pide a los Estados miembros que «describan cualquier consulta y aportación de los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes en la elaboración y aplicación del Plan de recuperación y resiliencia».

21 Parlamento Europeo, [«Report on the implementation of the Recovery and Resilience Facility»](#), Parlamento Europeo, 6 de junio de 2022.

22 *Ibidem*.

La sociedad civil planteó en varias ocasiones a la Comisión Europea su preocupación por la escasa transparencia y participación pública durante el proceso de planificación de la recuperación y solicitó medidas correctoras durante la fase de ejecución.²³

En marzo de 2021, el vicepresidente ejecutivo Valdis Dombrovskis afirmó que la aplicación de los planes de recuperación solo tendría éxito si existía una implicación regional y local y que debía hacerse con el apoyo de los agentes sociales y la sociedad civil.²⁴

En 2022, el Defensor del Pueblo Europeo presentó una iniciativa de transparencia y responsabilidad económica en la aplicación del MRR, y solicitó una respuesta de la Comisión sobre los mecanismos de transparencia y responsabilidad económica que regulan el uso del MRR.²⁵

REPowerEU: ¿un paso adelante o dos hacia atrás?

La iniciativa REPowerEU ofrece nuevas oportunidades para financiar inversiones urgentes con el fin de abandonar los combustibles fósiles. Esta iniciativa anima a los Estados miembros a solicitar 225.000 millones de euros en préstamos y proporciona 20.000 millones de euros complementarios en subvenciones para introducir nuevas reformas e inversiones destinadas a abandonar los combustibles fósiles rusos y diversificar y reducir el suministro de energía mediante energías renovables y eficiencia energética. Para ello, se incentivó que los Estados miembros presentaran nuevos capítulos de REPowerEU en los que describieran qué medidas financiarían para alcanzar estos objetivos, si fuera posible, en un plazo de dos meses desde la entrada en vigor del Reglamento. Esto ofrecía una nueva oportunidad para aprender de las carencias anteriores y hacer mejoras en el proceso inicial, especialmente en lo que se refiere a garantizar mayor compromiso e implicación por parte de los ciudadanos.²⁶ Desgraciadamente, se han realizado pocas mejoras en cuanto a la actualización de las disposiciones sobre la consulta pública para desarrollar nuevos capítulos de REPowerEU. Tal y como ocurrió con el proceso inicial del Plan de recuperación, las normas solo exigen que los Estados miembros demuestren cómo han hecho la consulta a las partes interesadas, en lugar de definir requisitos claros sobre qué medidas deben adoptarse para relacionarse con ellas de manera efectiva.

Los planes modificados deben continuar contribuyendo a los objetivos generales del MRR sobre «transición ecológica», «transformación digital» y «crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo», y también deben destinar un 37% de los fondos a la acción climática. Asimismo, deben cumplir los objetivos marcados en el Plan

²³ CEE Bankwatch Network y EuroNatur, [«Behind the green recovery»](#), *CEE Bankwatch Network*, junio de 2022.

²⁴ Comité Europeo de las Regiones, [«Dombrovskis joins local authorities' call on national governments to better involve regions and cities in preparation of national recovery plans»](#), *Comité Europeo de las Regiones*, 2021.

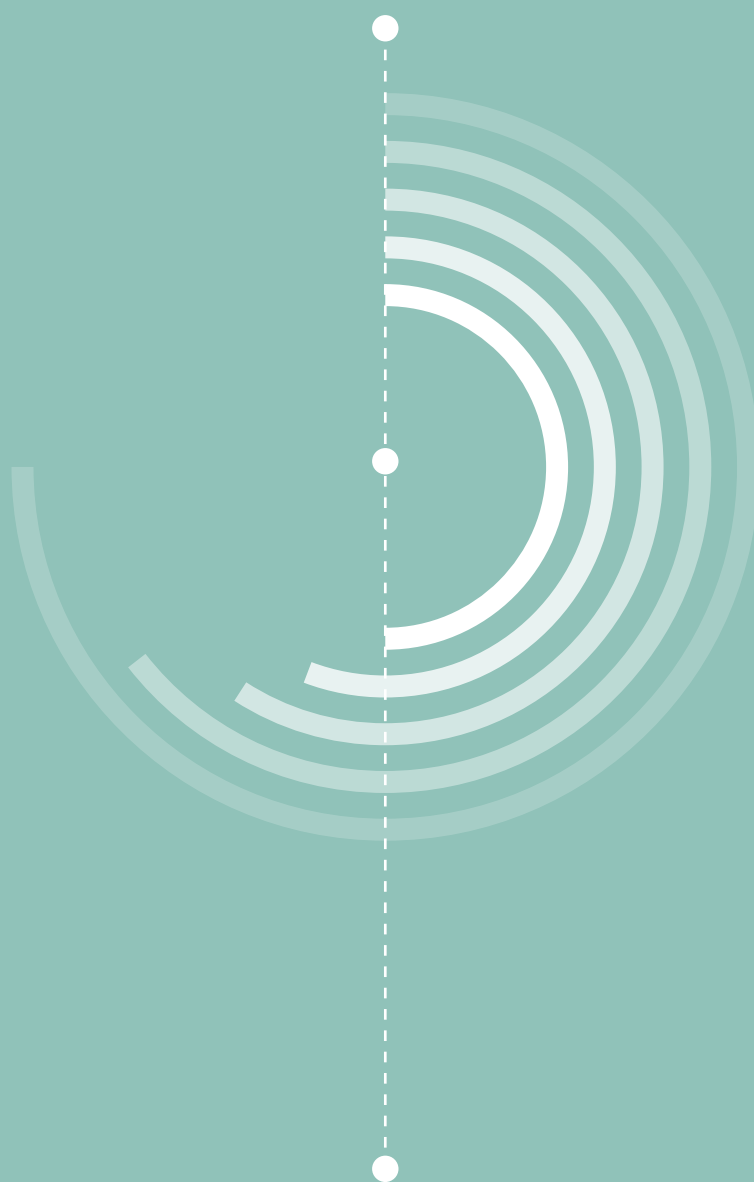
²⁵ Defensor del Pueblo Europeo, [«The transparency and accountability of the Recovery and Resilience Facility»](#), *Defensor del Pueblo Europeo*, 24 de febrero de 2022.

²⁶ Comisión Europea, [«Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions»](#), *EUR-Lex*, 18 de mayo de 2022.

REPowerEU y en el reciente Plan industrial del Pacto Verde para la era Net-Zero, que pretende mejorar la competitividad de las industrias de tecnologías limpias.

Sin embargo, ahora los Estados miembros tienen permiso para destinar fondos al desarrollo de infraestructuras que mejoren las necesidades de seguridad de suministro, lo que puede suponer la financiación de combustibles fósiles, sobre todo el gas. Esto es posible debido a una divergencia del principio de «no causar daños significativos», la medida medioambiental incorporada dentro del MRR para garantizar que ninguna inversión perjudique el clima o el medio ambiente.

¿Cuál es la opinión de la gente sobre la recuperación de la UE?



La encuesta sobre el grado de conocimiento de los ciudadanos en relación con los fondos de recuperación de la UE se puso en marcha en marzo de 2023 para descubrir la comprensión y percepciones de la gente sobre el MRR y su participación en el proceso.²⁷ Los resultados de la encuesta revelan que, en general, existe conocimiento sobre la existencia del fondo de recuperación (125 personas de un total de 178 encuestadas respondieron afirmativamente) y de los planes de recuperación para cada estado miembro (121 respuestas afirmativas). Sin embargo, la encuesta también muestra que este conocimiento sigue siendo más bien superficial; cuando se preguntó a los encuestados sobre qué saben de la recuperación, varias personas respondieron que simplemente les consta que ese plan existe, pero no saben nada sobre su contenido.

Esta observación queda confirmada por el número de personas que calificaron de «muy escasa» la implicación de los ciudadanos europeos en el diseño y aplicación de la recuperación (80 personas de 178), mientras que solo dos personas afirmaron que la implicación fue excelente. Los únicos encuestados que participaron en el diseño y aplicación de los planes de recuperación fueron los que trabajaban para organizaciones de la sociedad civil.

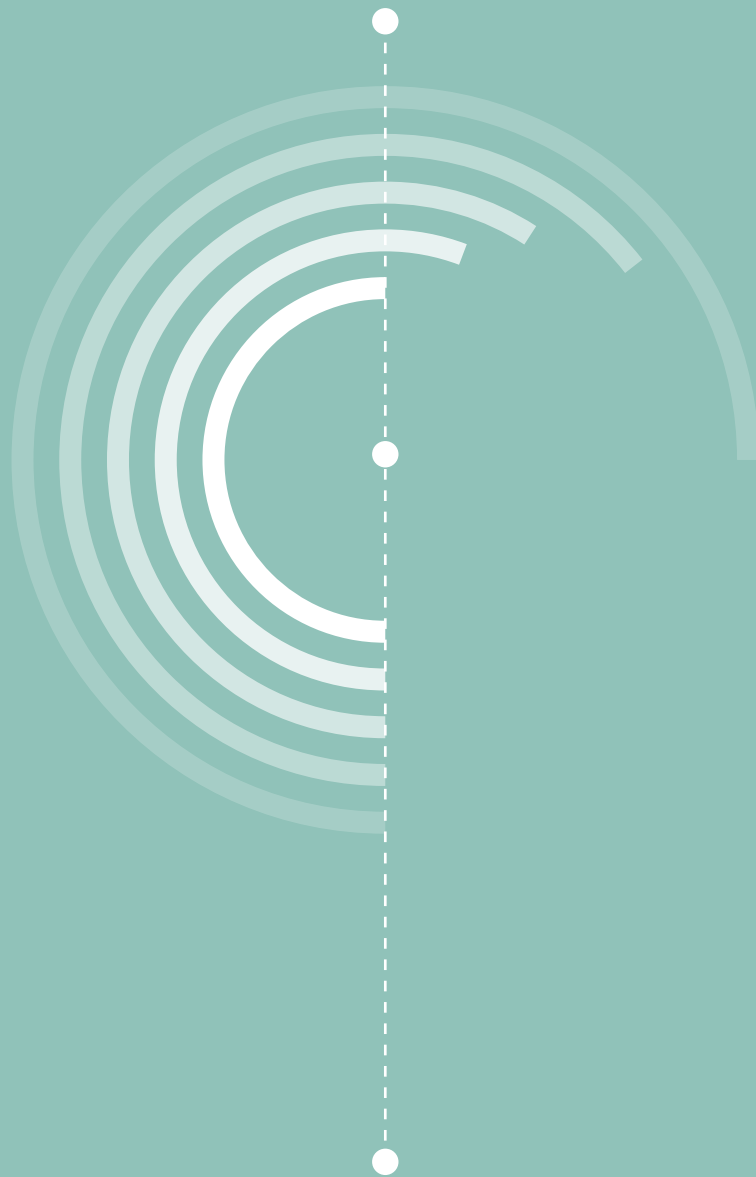
A la pregunta sobre cómo mejorar la participación de los ciudadanos, los encuestados sugirieron:

- Utilizar las redes sociales, la televisión, la radio y los podcasts como herramientas de concienciación ciudadana. Los medios de comunicación deberían tener un papel más importante a la hora de informar a la ciudadanía sobre cómo puede contribuir al proceso. Estos resultados quedan confirmados por la encuesta Eurobarómetro²⁸ que se publicó en enero de 2023: «La principal fuente de información [sobre el Plan NextGenerationEU] es la televisión. Más de uno de cada tres encuestados ha tenido conocimiento del NextGenerationEU por la prensa. Aproximadamente tres de cada diez se han enterado sobre el NextGenerationEU mediante las redes sociales, y aproximadamente uno de cada cinco, por radio (21%). Alrededor de uno de cada diez conoció al NextGenerationEU a través de amigos, familiares y compañeros (11%)».
- Crear asambleas ciudadanas en distintos ámbitos (local y regional) u organizar seminarios y encuentros en las ciudades, a fin de que la ciudadanía pueda conocer y debatir personalmente sobre sus necesidades.
- Establecer condiciones obligatorias para la participación ciudadana y reforzar estos requisitos para los Estados miembros de la UE.

²⁷ La encuesta estuvo abierta durante cuatro semanas y recogió un total de 178 respuestas de 24 países, de los que 21 son estados miembros de la UE. Para lograr un amplio y diverso número de respuestas, la encuesta se compartió a través de canales de las redes sociales y se distribuyó directamente por correo electrónico a las redes de organizaciones de toda Europa. Los encuestados declararon que trabajaban en distintos ámbitos: de las 178 personas que respondieron a la encuesta, 82 trabajaban para organizaciones no gubernamentales (20 de las cuales trabajaban para organizaciones ecologistas), mientras que los 96 encuestados restantes trabajaban en otros sectores.

²⁸ Comisión Europea, [«Eurobarometer: EU Recovery Plan “NextGenerationEU”](#)», enero de 2023.

**¿El paquete de
recuperación de la
UE ha permitido un
cambio ecológico y
transformador real?**



Análisis del MRR

La implicación de la ciudadanía es fundamental para conseguir una recuperación europea realmente ecológica, justa y transformadora. La siguiente sección lo muestra a través de una serie de ejemplos temáticos que ponen de relieve que excluir a la sociedad civil de la recuperación comporta la financiación de inversiones perjudiciales que no se ajustan a sus necesidades, ni a los objetivos ecológicos de la UE. La sección presenta varios ejemplos de inversiones transformadoras que se realizaron gracias a la implicación y participación de la ciudadanía, lo que dio lugar a inversiones que les benefician directamente.

Es preciso que la ciudadanía ayude a guiar e influir en el gasto del dinero público asignado a la recuperación. Es la destinataria prevista de este fondo y, por lo tanto, su contribución debería constituir la base de estas reformas e inversiones.

Marco de gobernanza

Resulta imprescindible un marco de gobernanza sólido para aprovechar el gran potencial de los recursos financieros disponibles y realizar una recuperación transformadora de manera adecuada. Es necesario, pues, un marco que impulse inversiones muy ambiciosas y que permita cambios reales, como las reformas para las comunidades energéticas o los programas de restauración y conservación de la naturaleza, y que a su vez evite inversiones nocivas o que conduzcan a contrapartidas perjudiciales, como el despliegue mal planificado de energías renovables que dañan la biodiversidad. Estos programas también deben distribuirse de forma equitativa y justa entre todos los miembros de la sociedad. Todo esto se puede realizar y debe hacerse al mismo tiempo que se incluye a la ciudadanía como agentes clave en el proceso para garantizar una aplicación eficaz y fluida.

El MRR representa un diseño completamente novedoso para gestionar y liquidar los fondos y las inversiones de la UE. A diferencia del tradicional sistema de gestión compartida, a través del cual la Comisión Europea revisa los gastos de los Estados miembros, el MRR es una herramienta basada en el rendimiento que depende de que el Estado miembro cumpla determinadas metas y objetivos acordados para que se liquide el siguiente pago. Esto se justifica por la necesidad de que los Estados miembros absorban estos fondos de modo ágil y eficiente al objeto de facilitar una recuperación rápida, ya que teóricamente así se evita la burocracia y la carga administrativa, que requieren tiempo. Ahora bien, este nuevo diseño ofrece muchas menos oportunidades de participación y consulta públicas, tal y como se describe con más detalle a continuación.

Se ha identificado un conjunto de deficiencias en la manera como se ha diseñado y funciona este instrumento. Estas deficiencias han afectado negativamente no solo al tipo de inversiones que se están financiando, sino también al proceso de decisión y ejecución de dichas inversiones. Por ejemplo, el Tribunal de Cuentas expresó su preocupación por los riesgos que conlleva la aplicación satisfactoria del MRR, y señaló que «la evaluación de las disposiciones de seguimiento y control propuestas por los Estados miembros se basaba, en cierto modo, en la descripción de sistemas que todavía no se habían establecido».²⁹

²⁹ Tribunal de Cuentas Europeo, «[Special report. Design of the Commission's control system for the RRF. Assurance and accountability gap remains at EU level in the new delivery model, despite extensive work being planned](#)», *Tribunal de Cuentas Europeo*, 2023.

Transparencia y participación ciudadana en la implementación del MRR

Los déficits de transparencia y de participación pública en la planificación del MRR podrían haberse solucionado si se hubiera prestado mayor atención a estas cuestiones durante la fase de ejecución. Nuestro análisis pone de relieve que no solo existen vacíos importantes en estos ámbitos, sino también esfuerzos activos para limitar la participación pública.

A pesar de que existen documentos en línea diseñados para proporcionar información transparente a la ciudadanía sobre los fondos de recuperación (como cada uno de los planes de recuperación y las solicitudes de pago), estos documentos no proporcionan información sistemática, detallada y homogénea sobre la aplicación real de medidas específicas (qué proyecto se financia, el seguimiento del proceso, los promotores o beneficiarios finales del proyecto, el presupuesto específico, la ubicación). Este problema se encuentra en la mayoría de los Estados miembros, que no facilitan información «clara, completa, oportuna, fiable y relevante» y «disponible en un formato legible y no propio de lectura de máquina, así como fácil de encontrar, entender, utilizar y reutilizar», tal y como sugieren las directrices de la OCDE sobre gobernanza abierta.³⁰

La divulgación de la información sobre los proyectos resulta esencial, ya que, en el momento en que se evaluaron y aprobaron los planes, hubo poca claridad en cuanto a qué proyectos concretos se financiarían y dónde. Por ejemplo, un proyecto muy perjudicial para el medio ambiente destinado a financiar estaciones de esquí en España se aprobó, en el momento de la evaluación, alegando que debía promover el “turismo sostenible” en la región.³¹ Sin embargo, no ha sido hasta ahora, en 2023, cuando se han conocido todos los detalles y el impacto ambiental, después de que se haya liquidado el pago de los proyectos. Esto demuestra que, con esta estructura de financiación, es imposible que la Comisión pueda evaluar de modo preciso el impacto real de los proyectos que se van a financiar antes de su aprobación.

El grado de control público es peor en el caso de los planes de recuperación que en el de los fondos de la política de cohesión, debido a otros elementos problemáticos del Reglamento del MRR, tales como la falta de una disposición para comités de seguimiento obligatorios. Se trata de espacios que facilitan el acceso a la información a interlocutores, como por ejemplo representantes empresariales, autoridades locales y organizaciones de la sociedad civil, y les permiten analizar las medidas y proyectos propuestos a fin de recibir ayudas públicas de la UE. Esto ofrece grandes oportunidades y espacios para que los ciudadanos y las partes interesadas puedan cuestionar y examinar determinados proyectos y medidas, así como para influir positivamente en ellos mediante la emisión de sugerencias y la votación de convocatorias de propuestas, para garantizar la adecuación de la financiación de la UE a los objetivos climáticos y ambientales, y también para garantizar que se atienden.

30 OCDE, «[The OECD Recommendation of the Council on Open Government](#)», OCDE, 2017.

31 Parlamento Europeo, «[Use of NextGenerationEU funds in highly sensitive mountain areas in the Aragonese Pyrenees](#)», Parlamento Europeo, 20 de mayo de 2022.

En la mayoría de los países no se ha realizado ninguna evaluación de los impactos ambientales acumulados procedentes de las medidas de los planes de recuperación. Sin embargo, según la normativa de Evaluación Ambiental Estratégica (AAE o SEA por sus siglas en inglés), estas evaluaciones, incluida la participación ciudadana obligatoria, deben realizarse en el caso de los planes y programas que puedan tener un impacto ambiental considerable, como fue el caso de los planes de recuperación.

Varios países realizaron cambios legislativos para acelerar la ejecución de sus proyectos de cara al calendario de 2026. Por ejemplo, la simplificación del procedimiento de la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) afectó al derecho de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil a participar en la toma de decisiones en el caso de la escollera de Génova, de 2.000 millones de euros, dado que el nuevo procedimiento contemplaba un plazo más corto para que las partes interesadas pudieran presentar observaciones sobre el EIA.

Por lo tanto, la transparencia es una condición indispensable para el éxito de la recuperación de Europa, ya que garantiza un escrutinio, un seguimiento y una adecuación en concordancia con los objetivos originales, así como la capacidad de los ciudadanos para determinar el éxito del dinero público destinado a proporcionar bienestar a la sociedad.

Progreso mixto hacia la consecución de la resiliencia y la transformación a largo plazo

En general, el MRR ha logrado progresos positivos en lo que se refiere a la financiación de reformas e inversiones innovadoras, concretamente en el sector del clima y la energía.³² El MRR permitió reformas clave, como nuevos compromisos de los Estados miembros para eliminar gradualmente el carbón (por ejemplo, el Plan de recuperación rumano es el único documento oficial del país que establece una fecha concreta para suprimir el carbón), así como la introducción de marcos legales y ayudas a las comunidades energéticas (como es el caso de la República Checa), y la financiación de medidas importantes para renovar viviendas, descarbonizar los sistemas de calefacción y desplegar soluciones de transporte descarbonizadas.³³ En este sentido, el MRR contribuye a acelerar inversiones muy necesarias y a poner en práctica los objetivos del Pacto Verde Europeo, aunque estas inversiones todavía no son suficientes para cumplir los distintos objetivos.³⁴

Según la Comisión Europea,³⁵ al menos el 37 % de cada plan evaluado y aprobado está dedicado a la acción climática. Sin embargo, existe escepticismo sobre cómo se contabiliza este dato y si realmente se ha alcanzado. Algunas metodologías independientes, como el estudio Green Recovery Tracker, han detectado un porcentaje muy inferior al 37 % dedicado a la acción climática

32 CEE Bankwatch Network y Climate Action Network Europe, «[Reaching for a green recovery: what holds back progress in ten EU recovery and resilience plans](#)», *CEE Bankwatch Network*, 3 de febrero de 2022.

33 *Ibidem*.

34 *Ibidem*.

35 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, «[Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility](#)», artículo 18 §4e, *EUR-Lex*, 12 de febrero de 2021.

en los planes de muchos países.³⁶ Por ejemplo, la República Checa alcanzó solo el 25 % según esta metodología, en contraste con el 42 % según la evaluación de la Comisión. La metodología de conteo sobre el clima de la Comisión ha sido criticada por ser demasiado simplista y no reflejar con exactitud la contribución real de las inversiones a las causas positivas para el clima.

Además, los receptores de los fondos han priorizado las inversiones que más fácilmente pueden contabilizarse dentro del objetivo del 37 % de acción para el clima, en lugar de centrarse en la calidad real o el potencial transformador de estas inversiones. Así pues, algunos fondos se han canalizado hacia proyectos de infraestructuras a gran escala solo para cumplir con el requisito de gasto ecológico, prestando poca atención a su verdadero impacto transformador. Algunas de estas inversiones se planificaron antes de la pandemia de la covid-19 y no tienen suficiente ambición para lograr e impulsar la necesaria transformación.

En varios estados miembros, los fondos de recuperación de la UE se han adjudicado de forma desproporcionada a grandes corporaciones en lugar de pequeñas y medianas empresas o al sector público.³⁷ Estas corporaciones tienen a menudo un acceso privilegiado a la información y a los funcionarios públicos, lo que significa que pueden ejercer una influencia indebida en la toma de decisiones. En España, que es uno de los principales beneficiarios del Plan NextGenerationEU, más de la mitad de las subvenciones y un tercio de la financiación total de los fondos de recuperación se destinaron a colaboraciones público-privadas lideradas por grandes corporaciones. Además, la gestión de los fondos se ha subcontratado parcialmente a las «cuatro grandes empresas» de consultoría privadas (Deloitte, PricewaterhouseCoopers, KPMG y Ernst & Young). Estas consultorías también han propuesto proyectos dirigidos por sus propios clientes corporativos. En Grecia, se ha informado de que se habían concedido préstamos por valor de 622 millones de euros a solo trece grandes empresas y a una consultoría.

El Reglamento también ofreció la oportunidad, aunque limitada, de financiar inversiones relacionadas con los combustibles fósiles. Esto provocó que varios Estados miembros utilizaran el MRR para financiar inversiones en gases fósiles, como la calefacción de gas fósil, como parte de medidas más amplias para la renovación de edificios y calefacción.³⁸ El Reglamento del MRR y su guía técnica solo permiten financiar estas inversiones en casos excepcionales (como por ejemplo si las calderas de gas fósil tuvieran grandes beneficios para la salud y para los gases de efecto invernadero). De hecho, algunos estados miembros han aprovechado esta excepción para financiar inversiones en gas fósil, lo que puede contribuir a un extenso monopolio de las infraestructuras de gas en todo el continente, en conflicto con los objetivos energéticos y climáticos. Por ejemplo, se han destinado 67 millones de euros a las calderas de gas en la República Checa.³⁹

La necesidad urgente y crítica de financiar la biodiversidad a través de los fondos de recuperación se ha pasado por alto casi por completo. Esto se debe, en parte, a que el MRR no exige que los estados miembros asignen medidas para la restauración o la protección de la biodiversidad, lo que hace que menos del 1 % del gasto de recuperación se destine a este ámbito.⁴⁰

³⁶ E3G, «[Is the EU Recovery and Resilience Facility enabling a green recovery?](#)», E3G, 2021.

³⁷ ODG, «[Guide to NextGenerationEU: doing more harm than good](#)», ODG, 2021.

³⁸ Sarantis Michalopoulos, «[More than €600 million Recovery loans in the hands of few Greek businesses](#)», Euractiv, 2 de mayo de 2023.

³⁹ CEE Bankwatch Network, «[The role of gas in the recovery and resilience plans](#)», CEE Bankwatch Network, 2021.

⁴⁰ Vivid Economics, «[Fund nature. fund the future](#)», Vivid Economics, 2021.

En algunos casos también existen conflictos entre las medidas destinadas a luchar contra el cambio climático y las medidas de ayudas a la conservación de la biodiversidad, con la percepción de que los gobiernos deben elegir entre los dos ámbitos, en lugar de incorporar la conservación de la biodiversidad en las medidas y proyectos relacionados con el clima. Este problema debía abordarse mediante la introducción del principio de «no causar daños significativos», que pretendía adoptar un enfoque holístico para garantizar que una inversión positiva en un sector, como la energía o el clima, no afectara negativamente a otro, como la biodiversidad. Aunque, en principio, este fue un paso positivo para mejorar la sostenibilidad de las inversiones, la herramienta ha resultado insuficiente y no ha logrado evitar daños al medio ambiente.⁴¹

Las organizaciones de la sociedad civil han señalado que algunos de los principales motivos que podrían explicar este hecho son el método de «marcar casillas» en el formulario de evaluación de la Comisión Europea, la falta de experiencia de las autoridades públicas nacionales a la hora de realizar estas evaluaciones, y la falta de información disponible públicamente durante el proceso.⁴² Una vez más, estas evaluaciones podrían ser mucho más eficaces si en el proceso participase un mayor número de interlocutores, sean organizaciones ecologistas o ciudadanía interesada. Esta participación temprana y efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones medioambientales no solo es un requisito del Convenio de Aarhus, sino que garantizaría una mejor aceptación de los proyectos que le afectan directamente.⁴³

Falta de atención a la inclusión social y a los derechos fundamentales

El MRR tiene, entre sus objetivos, varios componentes sociales: cohesión social y territorial (pilar 4); salud, y resiliencia económica, social e institucional (pilar 5); y políticas para futuras generaciones, la infancia y la juventud (pilar 6)⁴⁴. Sin embargo, la UE no dispone de ninguna estrategia o criterios sólidos sobre cómo alcanzar estos objetivos sociales. El análisis del Instituto Sindical Europeo de Investigación, sobre la dimensión socioecológica del MRR, concluyó que está desequilibrado en el sentido de que las medidas que proporcionan amortiguadores a la ciudadanía y a las personas trabajadoras contra las posibles consecuencias negativas de la transición ecológica están poco desarrolladas, mientras que el papel que debe tener el diálogo social en el marco de la transición no siempre es evidente en las medidas propuestas.⁴⁵

Los Estados miembros y la Comisión hicieron hincapié en proyectos relacionados con la transición ecológica y la transformación digital sin tener en cuenta las tendencias sociales y demográficas que afectan a los propios Estados miembros. Así pues, se priorizaron sectores productivos para la economía (como el sector

41 CEE Bankwatch Network *et al.*, «[Applying the “do no significant harm” principle in practice. Examples of reforms and investments under national recovery plans that will cause harm to the environment](#)», CEE Bankwatch Network, 2022.

42 *Ibidem*.

43 Green 10 y EuroNatur, «[EU funds should never harm nature, climate or the environment: Statement of the Green 10 on the ‘do no significant harm’ principle](#)», Green 10, noviembre de 2021.

44 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, «[Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility](#)», *EUR-Lex*, 12 de febrero de 2021.

45 ETUI, «[Social policy in the European Union: state of play 2022 Policymaking in a permacrisis](#)», ETUI, 2022.

energético, el de la microelectrónica, la automoción y la construcción naval) por delante de otros como la alimentación, la salud, la educación o la atención asistencial, cuya importancia quedó manifiesta durante la pandemia.

Además, pese a la voluntad de potenciar las pequeñas y medianas empresas, la burocracia para acceder a los fondos y la brevedad de los plazos para presentarse a las convocatorias de proyectos⁴⁶ han hecho que el dinero haya terminado destinándose a las empresas más grandes,⁴⁷ con mayores recursos y con infraestructuras más desarrolladas.⁴⁸ Esto ha provocado que se quedaran atrás las pequeñas y medianas empresas, así como los proyectos comunitarios y de economía social y solidaria. Los *lobbys* empresariales⁴⁹ y las grandes compañías de consultoría han influido en el proceso de despliegue de los fondos.⁵⁰

En España, algunos ministerios (entre ellos, el Ministerio para la Transición Ecológica) optaron por la privatización de la gestión de los fondos a través de grandes consultorías privadas, como Deloitte, PricewaterhouseCoopers, KPMG y Ernst & Young.^{51, 52, 53} Además, el Gobierno español no ha desarrollado los mecanismos adecuados para canalizar esta participación, ya que, en general, la sociedad civil, el sector privado, las administraciones públicas de las comunidades autónomas y las entidades locales no han sido convocadas a participar en el diseño del plan, y los colectivos desfavorecidos han tenido menos participación.⁵⁴

Los pocos proyectos relacionados con el bienestar social tienden a centrarse en la digitalización de los servicios sin abordar cuestiones estructurales a fin de mejorar su calidad, así como las condiciones de las personas trabajadoras del sector. Por ejemplo, los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y la Transformación Económica (PERTE) de España se centran casi exclusivamente en la digitalización: el PERTE de salud de vanguardia está destinado a promover soluciones digitales y (bio)tecnológicas; el PERTE agroalimentario pretende fomentar el desarrollo integrado de toda la cadena agroalimentaria mediante la digitalización de los procesos; y la «digitalización del ciclo del agua» quiere transformar y modernizar los sistemas de gestión del agua.⁵⁵ No ofrecen otra propuesta para mejorar los servicios públicos o reducir las desigualdades.

46 Celia Moro, «Las dificultades de los autónomos y las PYMEs para acceder a las ayudas NextGeneration», *El Economista*, 3 de febrero de 2022.

47 Expansión, «Iberdrola capta 130 millones de los fondos NextGeneration para proyectos de transición energética», *Expansión*, 30 de abril de 2023.

48 Daniel Yebra, «El interés de las empresas por los fondos europeos cae por la lentitud de las convocatorias y la incertidumbre», *El Diario*, 14 de junio de 2022.

49 Junta de accionistas, «Repsol quiere fondos de la UE para biocombustibles, hidrógeno verde y energía hidroeléctrica», *Público*, 26 de marzo de 2021.

50 CEOE, «CEOE aborda con la Comisión Europea las claves de la política energética actual y de la ejecución de los fondos NextGenerationEU», *CEOE*, 7 de octubre de 2022.

51 Dani Domínguez, «Deloitte: trabajo a dos bandas para el reparto de los fondos europeos», *Lamarea*, 4 de febrero de 2021.

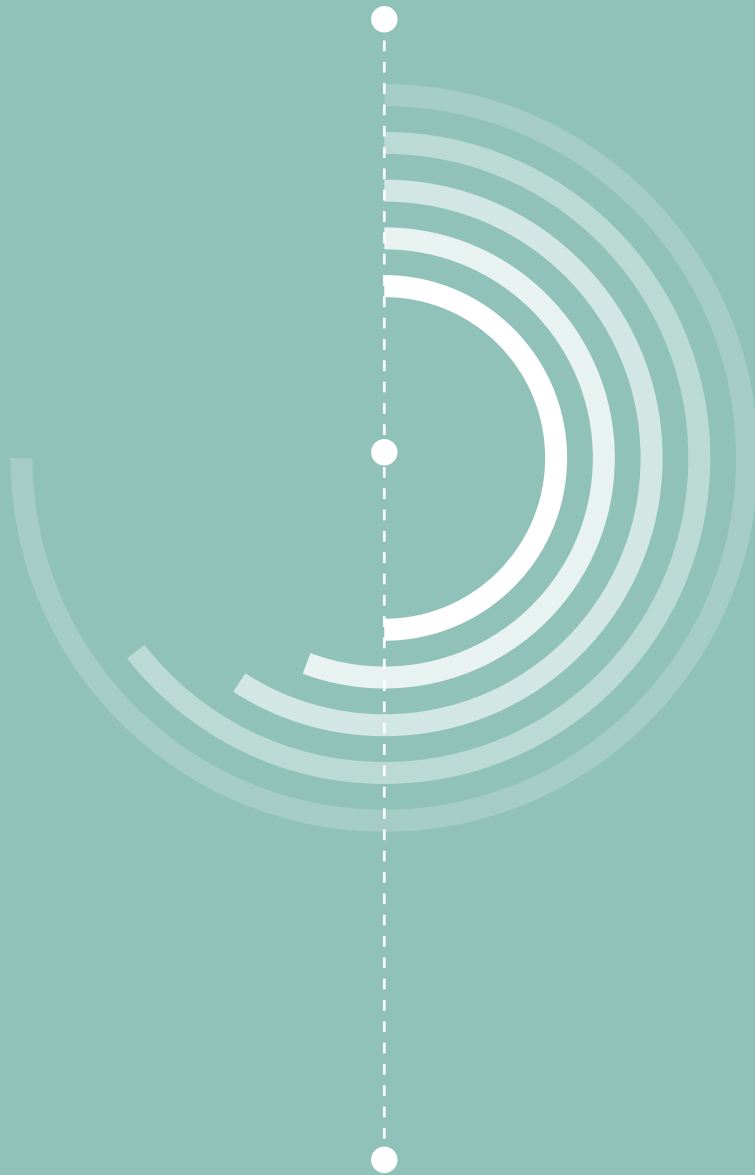
52 Juan Cruz Peña, «Cepsa ficha a Deloitte para captar fondos europeos para la recuperación poscovid», *El Confidencial*, 1 de febrero de 2021.

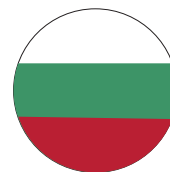
53 Nuria Blázquez, Erika González y Nicola Scherer, «Guide to NextGenerationEU: doing more harm than good», *Ecologistas en Acción, Observatori del Deute en la Globalització y Observatorio de Multinacionales en América Latina*, marzo de 2021.

54 Beatriz Martisi, «Los 5 riesgos y retos de la gestión de los fondos europeos», *Revista Haz Fundación*, 31 de marzo de 2021.

55 Blanca Bayas Fernandez et al., «How public investment undermines ecofeminist transition Analysis of five strategic projects for economic recovery and transformation (PERTEs)», *Colectiva XXX, Observatori del Deute en la Globalització, OMAL y Ingeniería Sense Fronteres*, 9 de noviembre de 2022.

Análisis por países





Estado de la aplicación del Plan de recuperación

El 15 de octubre de 2021, tras un considerable retraso político, el Gobierno provisional de Bulgaria presentó su Plan de recuperación y resiliencia a la Comisión Europea. El 7 de abril de 2022, tras una serie de negociaciones, se aprobó la sexta versión del Plan de Bulgaria presentado por el nuevo gobierno elegido recientemente.⁵⁷ Una vez publicada cada versión, la sociedad civil podía presentar opiniones, comentarios y sugerencias al respecto a través de un portal en línea destinado a consultas públicas: www.strategy.bg.⁵⁸ Sin embargo, solo es posible saber si se ha tenido en cuenta una aportación consultando la siguiente versión del plan; no se facilitó ningún informe sobre las aportaciones realizadas por la ciudadanía. Casi el 60% de los proyectos del Plan de recuperación apoyan la transición ecológica del país. Los recursos financieros del plan, 5.690 millones de euros,⁵⁹ están asociados a metas y objetivos de rendimiento específicos.⁶⁰

Sin embargo, en enero de 2023 el Parlamento búlgaro obligó al Consejo de Ministros a renegociar el componente energético del Plan de recuperación. El principal cambio exigido es la continuidad del funcionamiento de las centrales eléctricas de carbón, al menos hasta el año 2038. Las enmiendas incluyen la renegociación de los objetivos de reducción de emisiones de carbono, procedentes de la generación de electricidad de carbón, en un 40% a finales de 2025.⁶¹ La iniciativa de renegociación no establece propuestas adecuadas ni objetivos provisionales acerca de cómo se cumplirá el plazo para el cierre de las centrales de carbón.⁶² Actualmente, no existe información clara sobre las propuestas legislativas y las reformas relacionadas con la renegociación del Plan de recuperación.

Bulgaria ya perdió cerca de 100 millones de euros en financiación asignada a la transición justa para 2022 porque no presentó formalmente un Plan territorial de transición justa para las regiones dependientes del carbón.⁶³ Cada retraso aumenta el riesgo de que el país pierda el dinero destinado a la transformación energética, la formación profesional, la indemnización de los trabajadores del sector energético y la recuperación de terrenos.

⁵⁷ Parlamento Europeo, «[Briefing: NextGenerationEU delivery - how are the Member States doing? Bulgaria's National and Resilience Plan](#)», Parlamento Europeo, enero de 2023.

⁵⁸ Consejo de Ministros de la República de Bulgaria, «[Портал за обществени консултации, Национални, Междусекторни покитики](#)», Portal de Consultas Públicas, consultado el 17 de mayo de 2023.

⁵⁹ Parlamento Europeo, «[Briefing: NextGenerationEU delivery - how are the Member States doing? Bulgaria's National and Resilience Plan](#)», 1.

⁶⁰ Consejo de Ministros de la República de Bulgaria, «[National Recovery and Resilience Plan of the Republic of Bulgaria](#)», Consejo de Ministros de la República de Bulgaria, 13, consultado el 17 de mayo de 2023.

⁶¹ Agencia de Noticias de Bulgaria, «[Parliament Mandates Government to Renegotiate Energy Chapter in Bulgaria's Recovery Plan to Save Coal Plants](#)», Agencia de Noticias de Bulgaria, 12 de enero de 2023.

⁶² EA "Za Zemiata" - Friends of the Earth Bulgaria, «[Популизъмът на парламента ще излезе скъпо и солено](#)», EA "Za Zemiata" - Friends of the Earth Bulgaria, 17 de enero de 2023.

⁶³ CEE Bankwatch Network, «[What is the current state of play of the just transition processes in Bulgaria?](#)», CEE Bankwatch Network, 2, 30 de enero de 2023.

Nivel de transparencia y de inclusión

En la página web del sistema de información para la gestión y el seguimiento de los fondos de la UE en Bulgaria de 2020,⁶⁴ existe información actualizada sobre los procedimientos abiertos, los procedimientos finalizados y cerrados, los procedimientos de consulta pública y el archivo de las consultas públicas relacionadas con el Plan de recuperación de Bulgaria.

Sin embargo, todavía no se ha formado ningún comité de seguimiento del Plan de recuperación en Bulgaria, a pesar de las numerosas peticiones y cartas que han enviado varias organizaciones de la sociedad civil en los últimos dos años.⁶⁵ Tampoco existe ninguna justificación oficial del motivo por el que no se ha creado. Entre las posibles razones figuran la inestabilidad política del país o los esfuerzos deliberados por bloquear el progreso en este ámbito.

Proceso de elaboración del capítulo REPowerEU

Bulgaria recibirá más de 480 millones de euros del Plan REPowerEU para nuevas infraestructuras energéticas. En palabras del ministro de Economía e Industria de Bulgaria, Nikola Stoyanov, el Plan brinda una oportunidad adicional a la industria búlgara para descarbonizarse, reducir los costes energéticos y ampliar su participación en la economía. Stoyanov afirmó que el Plan debía ayudar a las pequeñas y medianas empresas, que son las que más sufren los elevados precios de la energía.⁶⁶

Los proyectos propuestos en el marco de REPowerEU incluyen: la reconstrucción y el desdoblamiento de líneas eléctricas para integrar una mayor generación de energía renovable en la red eléctrica nacional; nueva infraestructura de gas «preparada para el futuro» en la instalación subterránea de almacenamiento de gas de Chiren a fin de conectar el aumento de su capacidad a la red nacional de gas; el incremento de la capacidad técnica de transporte de gas de Grecia a Bulgaria, y de Bulgaria a Macedonia del Norte; la modernización y la digitalización del sistema de control del transporte de gas; e inversiones en edificios públicos para alcanzar las emisiones netas cero.⁶⁷

Sin embargo, todavía no se ha hecho ninguna consulta a la ciudadanía o a las organizaciones de la sociedad civil. Y tampoco existe información sobre a quién se ha consultado, si es que se ha consultado a alguien, acerca de las nuevas inversiones y reformas que se añadirán a los capítulos.

⁶⁴ Sistema de información para la gestión y el seguimiento de los fondos de la UE en Bulgaria de 2020, [«National Recovery and Resilience Plan»](#), *Sistema de información para la gestión y el seguimiento de los fondos de la UE en Bulgaria de 2020*, consultado el 17 de mayo de 2023.

⁶⁵ Move.bg, [«Experts Call for Establishment of Monitoring Committee for National Recovery and Resilience Plan in Bulgaria»](#), *Move.bg*, 12 de enero de 2022.

⁶⁶ República de Bulgaria, Ministerio de Economía e Industria, [«Bulgaria will Receive Over EUR 480 million from the “REPowerEU” plan for new energy infrastructure»](#), *Republica de Bulgaria, Ministerio de Economía e Industria*, 27 de febrero de 2023.

⁶⁷ Asamblea Nacional de la República de Bulgaria, [«Относно реформи и инвестиции по линия REPOWEREU»](#), *Asamblea Nacional de la República de Bulgaria*, 18 de mayo de 2023.

Estudio de caso: participación pública y adecuación al Pacto Verde Europeo

La lucha contra la pobreza energética es insuficiente

El Plan de recuperación búlgaro incluye una medida relativa al programa de financiación de medidas concretas de energía renovable en edificios unifamiliares y plurifamiliares. El objetivo de la inversión es incrementar el uso de energías renovables en el consumo final de energía en el sector doméstico mediante la financiación de:

- Componente 1: compra de instalaciones solares para agua caliente sanitaria.
- Componente 2: compra de instalaciones fotovoltaicas de hasta 10 kilovatios pico (kWp), incluyendo sistemas de almacenamiento de energía eléctrica (si es técnicamente viable).

La inversión pretende ayudar al menos a 10.000 hogares, que actualmente utilicen calefacción ineficiente basada en combustibles sólidos, a instalar los mejores equipamientos de agua caliente sanitaria calentada por sistemas solares y también sistemas fotovoltaicos de hasta 10 kWp, incluidos los sistemas de almacenamiento de energía eléctrica (si es técnicamente viable).

La financiación total prevista es de 240 millones de levas (unos 122 millones de euros), de los que 140 millones de levas las aportará el MRR, y 100 millones de levas procederán de la cofinanciación nacional y privada. El periodo de ejecución es de 2022 a 2025.

Se ha previsto una inversión de 80 millones de levas (unos 41 millones de euros) para el primer tramo de la financiación, y el resto de los recursos económicos se asignarán a finales de 2023. Sin embargo, la renegociación del Plan de recuperación podría provocar un retraso. El objetivo de la reforma en la que se incluye esta inversión es «responder a la recomendación de la Comisión de regular el fenómeno de la “pobreza energética” y utilizar la definición para otorgar un tratamiento prioritario a los hogares que entren dentro de esta definición a la hora de aplicar medidas y proyectos de eficiencia energética».⁶⁸

La reforma es un paso en la correcta dirección para promover formas de energías renovables con bajo impacto ambiental. En principio, el agua caliente sanitaria solar y la energía fotovoltaica son formas de energías renovables positivas y habría que priorizarlas, sobre todo si se despliegan en zonas de bajo impacto ambiental, como en las azoteas.

Sin embargo, esta inversión es problemática desde el punto de vista de la lucha contra la pobreza energética, ya que cada beneficiario final debe pagar, al inicio, la instalación de esta tecnología de energía renovable con su propio dinero, y después debe esperar a recibir el reembolso.

La autoridad responsable de la gestión reembolsará a los solicitantes los pagos iniciales de hasta 975 euros para un sistema solar de agua caliente y 7.680 euros para un sistema fotovoltaico eléctrico. En cuanto al agua caliente solar, el reembolso

⁶⁸ Consejo de Ministros de la República de Bulgaria, «[National Recovery and Resilience Plan of the Republic of Bulgaria](#)», 97.

cubre el 100% del coste, pero en cuanto a los sistemas fotovoltaicos solo es del 70%, lo que significa que los usuarios finales deben cubrir igualmente el 30% del coste. El sistema completo de generación de electricidad de un solo hogar puede costar más de 10.700 euros, que debe pagar el solicitante sin garantía alguna de que se apruebe el proyecto ni de que se efectúe el reembolso del porcentaje correspondiente del coste total.



Foto: Gregory Krastev

Esto automáticamente excluye del procedimiento a los hogares pobres en energía, teniendo en cuenta que no pueden invertir tanto dinero. Por tanto, la medida solo se ajusta a los segmentos de la sociedad de ingresos medios y altos. Las personas que reciben subsidios de calefacción específicos (más de 300.000 hogares en toda Bulgaria, que son quienes más necesitan ayudas para sustituir sus sistemas de calefacción) no tendrán los medios económicos para solicitar esta medida. El propietario está obligado a asegurar sus bienes contra robos, desastres naturales y otros riesgos relevantes y a proporcionar los recursos adecuados para el mantenimiento de la instalación durante al menos cinco años después de la finalización del proyecto, lo que también es inviable para los hogares pobres en energía. Además, si el objetivo de la inversión era combatir la pobreza energética, se podría haber dedicado una mayor parte de la inversión a los sistemas solares de agua caliente sanitaria, ya que son más baratos y se habría podido ofrecer ayuda a más hogares.

Otro problema de accesibilidad es la falta de una campaña informativa. El proceso de solicitud es totalmente digital, lo que crea una barrera de entrada añadida para las personas más desfavorecidas, como personas mayores, grupos minoritarios o personas con bajo nivel de alfabetización tecnológica.

Por otra parte, uno de los requisitos previos para solicitar la medida es disponer de un sistema de calefacción contaminante, lo que sugiere que este programa debía abordar esta cuestión. Sin embargo, el programa en realidad no sustituirá los sistemas de calefacción contaminantes, puesto que los sistemas fotovoltaicos y solares de agua caliente sanitaria no llegan a cubrir las necesidades de calefacción de los hogares durante el invierno. Todavía no se ha determinado qué ocurre con el sistema de calefacción contaminante en estas circunstancias. Si es obligatorio deshacerse del calefactor antiguo, los hogares tendrán que gastar grandes cantidades de dinero en aparatos de calefacción nuevos.

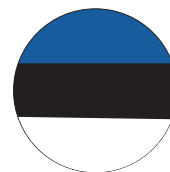
Además, el actual proceso de solicitud no exige que los solicitantes presenten facturas de calefacción (lo que ayudaría a realizar un seguimiento del impacto del proyecto una vez se instalen los nuevos sistemas), aunque el programa se define como una medida de calefacción. Asimismo, el programa no es válido para edificios nuevos, teniendo en cuenta que es necesario presentar las facturas de electricidad de los últimos seis meses como parte de la solicitud.

El programa no promueve la diversificación energética ni el uso de fuentes renovables en todo su potencial, dado que no ofrece opciones para el consumo proactivo, no ayuda a las comunidades energéticas y no permite que los hogares puedan vender el exceso de energía. Tampoco ofrece garantías para que se incluyan los hogares de diferentes regiones del país o aquellas personas que viven en distintos tipos de edificios.

La convocatoria para la financiación está abierta desde el 9 de mayo de 2023 hasta el 10 de noviembre de 2023,⁶⁹ pero una gran parte de la población no conoce su existencia.

Para facilitar la participación ciudadana y garantizar una mejor adecuación a los objetivos del Pacto Verde Europeo, existen varios aspectos que todavía se pueden mejorar, como eliminar el requisito previo de pagar por adelantado los costes de instalación de sistemas de energías renovables, priorizar los hogares pobres en energía y llevar a cabo una campaña informativa para asegurar que los más necesitados realmente conozcan tal oportunidad.

⁶⁹ Sistema de información para la gestión y el seguimiento de los fondos de la UE en Bulgaria de 2020, [«Support for renewable energy for house-holds - Call 1»](#).



Estado de la implementación del Plan de recuperación

La Comisión Europea aprobó el Plan de recuperación y resiliencia de Estonia⁷⁰ el 5 de octubre de 2021 y el Consejo de la Unión Europea lo adoptó el 29 de octubre de 2021. Según los cálculos iniciales, el importe de la ayuda del MRR que debía recibir Estonia era de 1.100 millones de euros, pero a causa del crecimiento inesperado del PIB en el periodo de 2020-2021, esta cantidad se redujo hasta 863,3 millones de euros.⁷¹ Un aspecto clave del plan es la transición ecológica y digital, con medidas para mejorar la eficiencia energética y desarrollar las energías renovables.⁷² Aunque no existe ninguna plataforma integral y unificada que ofrezca una visión general de todos los beneficiarios de los proyectos, las organizaciones ecologistas realizan un seguimiento manual de las convocatorias de las propuestas y de los beneficiarios. Esto supone comprobar todas las medidas del MRR en las páginas web de las diferentes autoridades responsables de su aplicación.

Nivel de transparencia y de inclusión

El Ministerio de Hacienda creó un comité de seguimiento para el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 que, en un principio, también debía supervisar el MRR de manera paralela. Sin embargo, desde que el comité de seguimiento se puso en funcionamiento en 2022, ha quedado claro que no recibe actualizaciones sobre la evolución del Plan de recuperación, pese a las afirmaciones previas de los ministerios. Así pues, no existe ningún comité específico que supervise la aplicación del plan modificado, lo que ha dificultado que las organizaciones de la sociedad civil pudieran hacer un seguimiento del progreso del capítulo de REPowerEU. Este hecho es bastante lamentable, porque anteriormente el Movimiento Verde de Estonia (EGM) había presentado el comité de seguimiento de Estonia en su conjunto como un buen ejemplo, ya que debía hacer que la supervisión de los fondos se convirtiera en más eficiente y coherente. Ahora, el Ministerio debería resolver esta situación y poner en práctica su plan inicial, manteniendo al día el comité de seguimiento ya en funcionamiento sobre la evolución del MRR, lo que garantizaría un proceso de seguimiento más inclusivo y eficiente de los distintos flujos de financiación.

Proceso de elaboración del capítulo REPowerEU

Estonia presentó una solicitud a la Comisión el 9 de marzo de 2023 para modificar su Plan de recuperación, junto con la incorporación del capítulo de REPowerEU, lo que convirtió a Estonia en el primer país en incluir este capítulo en su Plan de recuperación y resiliencia.⁷³ Teniendo en cuenta que el plan modificado es todavía un documento en elaboración según el Ministerio de Hacienda, no se ha hecho público. Solo las enmiendas aceptadas del plan están disponibles en formato

⁷⁰ Ministerio de Hacienda de Estonia, «[Taaste- ja vastupidavuskava](#)», *Centro estatal de servicios compartidos*, 5 de octubre de 2021.

⁷¹ Centro estatal de servicios compartidos, «[Recovery and Resilience Facility](#)», *Centro estatal de servicios compartidos*, 28 de noviembre de 2022.

⁷² Comisión Europea, «[Estonia's recovery and resilience plan](#)», *Comisión Europea*, consulta del 28 de abril de 2023.

⁷³ Comisión Europea, «[NextGenerationEU: Estonia submits request to modify recovery and resilience plan and add a REPowerEU chapter](#)», *Comisión Europea*, 10 de marzo de 2023.

de tablas desde finales de diciembre de 2022.⁷⁴ Las modificaciones incluyen cinco nuevas inversiones, la eliminación de cuatro inversiones (no relacionadas con la energía) y ajustes financieros a trece medidas previstas. La última modificación asigna más ayudas económicas a la reconstrucción de viviendas individuales (20 millones de euros, financiados con ajustes del MRR) y a la mejora de la red de electricidad (18 millones, REPowerEU), añade nuevas inversiones para la producción de biogás (20,2 millones, REPowerEU), introduce una reforma por 8 EU) y de radares de vigilancia aérea (66 millones, MRR), reserva unos fondos para construir el Hospital de Viljandi (72 millones, MRR) y los viaductos de Rail Baltica (31 millones, MRR), y proporciona ayudas en la instalación de fuentes de calefacción más competitivas para las empresas, incluida la calefacción urbana (los combustibles fósiles no son subvencionables) (20 millones, MRR). En mayo, el Ministerio de Hacienda emitió un comunicado de prensa sobre la aprobación por parte de la Comisión Europea del Plan de recuperación y resiliencia modificado de Estonia, que incluía el capítulo de REPowerEU. El comunicado iba acompañado de una nueva tabla que mostraba las enmiendas, junto a una nueva inversión para el desarrollo de parques eólicos marinos (66,8 millones de euros, MRR), algo que no se había hecho público hasta ese momento.⁷⁵

Aunque las organizaciones ecologistas habían presentado sus sugerencias para el capítulo de REPowerEU incluso antes de ser informadas sobre los planes de REPowerEU del gobierno, no recibieron ninguna respuesta. Los ministerios informaron, pero no consultaron, a las organizaciones ambientales sobre los planes de REPowerEU antes de la aprobación final del plan durante un seminario informativo, en el que centraron sus propuestas en el análisis de REPowerEU que había llevado a cabo la consultoría independiente Trinomics. Entre los agentes consultados se encuentran ministerios (de Hacienda, de Medio Ambiente, de Asuntos Económicos y Comunicación, y de Medio Rural); asociaciones industriales y de energías renovables; empresas de energía, calefacción y transporte; y algunas universidades, pero ninguna organización de la sociedad civil.⁷⁶ En este sentido, para beneficiar de verdad a un conjunto más amplio de la sociedad, es necesario que estas organizaciones, sobre todo las que trabajan en el ámbito ambiental, también se incluyan en las consultas que determinan a qué se destina el dinero público.

Entre noviembre de 2022 y enero de 2023 se enviaron varios correos electrónicos al ministerio correspondiente para pedir información sobre el calendario previsto del REPowerEU y el proceso de consulta pública. En enero, el ministerio explicó que la falta de transparencia era consecuencia de unas instrucciones poco claras de la Comisión Europea, que no definían suficientemente bien el desarrollo de las consultas públicas para que se pudieran realizar.

⁷⁴ Gobierno de Estonia, «VV 15.12.2022 protokollilise otsuse lisa_REPowerEU toetuse kasutamise ja taastekava muutmise ettepaneku kinnitamine.docx | 27.76 KB | docx», *Centro estatal de servicios compartidos*, 15 de diciembre de 2022.

⁷⁵ Ministerio de Hacienda, «Taastekava muudatused said Euroopa Komisjoni heakskiidu», *Ministerio de Hacienda*, 12 de mayo de 2023.

⁷⁶ Siim Meeliste et al., «Support to REPowerEU: Draft Country Report Estonia», *Trinomics*, 82-85, 9 de diciembre de 2022.

Estudio de caso: participación pública y adecuación al Pacto Verde Europeo

Revisión del procedimiento de autorización de energías renovables

En Estonia, no se ha construido ningún parque eólico con más de tres aerogeneradores en los últimos diez años. Esto se debe a que los gobiernos anteriores no tenían la voluntad política de tomar las decisiones que habrían permitido tal construcción, y los procedimientos de autorización requirieron mucho tiempo.⁷⁷ Los objetivos del Pacto Verde Europeo y la crisis energética agravada por la guerra de Rusia en Ucrania han obligado finalmente a los responsables políticos a acelerar el proceso de concesión de los parques eólicos.



Foto: Margaret Masas

El capítulo de REPowerEU de Estonia contempla una reforma para acelerar la autorización de energías renovables (31,8 millones de euros), que consiste en una revisión de las leyes para acortar los tres procedimientos que requieren más tiempo: la planificación territorial, la tramitación de los permisos y la Evaluación del Impacto Ambiental (AIA). La reforma es especialmente relevante, teniendo en cuenta el objetivo actualizado de Estonia en materia de electricidad renovable del 100 % para el año 2030.⁷⁸ El 30 de septiembre de 2022 se hizo pública una auditoría de la situación actual, y el 30 de enero de 2023 se publicaron las observaciones de las partes interesadas, que se incluían. Asimismo, el 2 de marzo de 2023 se publicó para una consulta pública un documento titulado «Los fundamentos del anteproyecto de ley sobre la aceleración del despliegue de las energías renovables». En este documento se describen las principales decisiones que se han tomado a la hora de elaborar la ley.⁷⁹

⁷⁷ Toomas Pott, «Tuuleparkide arendajad: Eestis on menetlusprotsess liiga pikk», *ERR*, 20 de enero de 2022.

⁷⁸ Silver Sillak, «100 per-cent renewable electricity is a realistic and necessary target for Estonia and Europe», *CEE Bankwatch Network*, 19 de octubre de 2022.

⁷⁹ Departamento de Gobierno de la República de Estonia, «Submission of the fundamentals of the draft law on accelerating the deployment of renewable energy to public consultation», *Eelnõude infosüsteem*, 2 de marzo de 2023.

Además, el documento expone varios cambios previstos en el ámbito de aplicación de la ley sobre energías renovables, así como otras iniciativas. Entre ellas, figuran la posibilidad de omitir determinadas etapas en la planificación territorial, acortar el proceso de la EIA porque no existe un periodo de consultas independiente para las instituciones, y posibles medidas para agilizar el funcionamiento de los tribunales administrativos. También se menciona la posibilidad de facilitar la construcción de parques eólicos en zonas boscosas, pero no se explora en detalle.

Aunque la transición hacia las energías renovables es necesaria, no debe agravar aún más la crisis de la biodiversidad. Hasta ahora, el gobierno estonio ha priorizado los objetivos climáticos por encima de la protección de la biodiversidad. Por ejemplo, el Fondo para la Naturaleza de Estonia recibió la siguiente respuesta por parte del Departamento de Gobierno en sus comentarios sobre la auditoría de aceleración de energías renovables: «No todos los aerogeneradores pueden colocarse fuera de los terrenos forestales. Ahora mismo, es necesario tomar decisiones, y la consecución de los objetivos climáticos es esencial para la protección de la biodiversidad».⁸⁰ Pero las organizaciones ecologistas quieren que la biodiversidad y crisis climáticas se aborden conjuntamente.

En estos momentos ya existen problemas de infracción y aplicación indebida de la legislación de la UE en Estonia,⁸¹ lo que añade más preocupación en cuanto a la implementación de nuevas reformas que pretenden flexibilizar la legislación medioambiental. Esto hace saltar las alarmas, porque el uso del suelo, el cambio de uso del suelo y el sector forestal han estado liberando carbono en lugar de absorberlo desde 2020 debido a la intensificación de la explotación forestal.⁸²

Si bien en el año 2022 la Agencia de Medio Ambiente de Estonia cartografió las posibles zonas para el despliegue de energías renovables, estas zonas todavía no se han determinado y habrá que esperar hasta la primavera del 2024 para que se cartografíen más. De las zonas que la Agencia de Medio Ambiente de Estonia ha cartografiado hasta ahora, 341 km² son adyacentes a la red Natura 2000⁸³ y la mitad del terreno declarado apto para parques eólicos se ubica en áreas forestales.⁸⁴ Por tanto, la reforma prevé la deforestación de las zonas adecuadas para parques eólicos a la vez que se intentan compensar estos daños mediante una tasa de deforestación (7.000 euros) y, simplemente, plantando más árboles en otro lugar.⁸⁵

Las organizaciones ecologistas consideran que esto es una amenaza para la biodiversidad, teniendo en cuenta que un ecosistema forestal existente no puede sustituirse ni recrearse plantando árboles en otro sitio. Además, dado que hasta ahora los parques eólicos se han construido principalmente en entornos abiertos, se ha estudiado mucho menos su impacto en entornos forestales y en la fauna que vive allí.⁸⁶ Así, las organizaciones ecologistas recomendaron en su respuesta a la

⁸⁰ Gobierno de la República de Estonia, «[LISA 10 Tagasiside auditile](#)», *Gobierno de la República de Estonia*, 2, 30 de enero de 2023.

⁸¹ Comisión Europea, «[Environmental impact assessment: Commission calls on ESTONIA to improve its national rules on environmental impact assessment of projects](#)», *Comisión Europea*, 19 de abril de 2023.

⁸² Fondo para la Naturaleza de Estonia, «[Background paper: logging and carbon storage in Estonia and what can be done](#)», *Fondo para la Naturaleza de Estonia*, 4, 3 de mayo de 2022.

⁸³ Departamento de Gobierno de la República de Estonia, «[LISA 9 Felisarendusaladega seotud uuringute eelarve kalkulationsioon ja tegevusplaan](#)», *Gobierno de la República de Estonia*, 2, 30 de septiembre de 2022.

⁸⁴ Departamento de Gobierno de la República de Estonia, «[LISA 8 Raadamise kompenseerimise kontseptsioon](#)», *Gobierno de la República de Estonia*, 30 de septiembre de 2022.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Consejo de Medio Ambiente, «[Maismaa tuuleparkide 1 mõjust elustikule ja Keskkonnaameti soovitusend nende planeerimise kohta kohaliku omavalitsuse üldplaneeringutes](#)», *Consejo de Medio Ambiente*, 10 de noviembre de 2021.

auditoría de la reforma que se evitaran zonas boscosas, o que al menos se considerase la ampliación de zonas forestales protegidas para compensar la cantidad de deforestación. El Departamento de Gobierno no estuvo de acuerdo, ya que los bosques protegidos están excluidos de la deforestación en virtud de lo dispuesto en la reforma y, con la deforestación, solo se reduce la superficie de bosques productivos. Sin embargo, esto no es suficiente, porque ya se está llevando a cabo una actividad elevada de tala de árboles para otros fines económicos, y eso solo acentuaría la fragmentación de los hábitats.

Por otra parte, la auditoría proponía modificar las normas para poder definir los proyectos de energías renovables como de «interés público prioritario» a efectos de las evaluaciones pertinentes de acuerdo con la Normativa sobre hábitats. Actualmente, la legislación de Estonia sigue la Normativa de forma rigurosa, pero la auditoría proponía permitir que un comité seleccionara proyectos de interés nacional que posteriormente se considerarían de interés público prioritario.⁸⁷ No queda claro cómo se cumpliría eso, en la práctica, de acuerdo con los requisitos de la Normativa, ya que esta decisión debe tomarse mediante una evaluación adecuada para cada caso, incluida la consulta pública. Las organizaciones ecologistas han destacado en sus observaciones que se oponen rotundamente a esta medida, dado que la planificación de parques eólicos en las zonas de la red Natura 2000 muy probablemente tendrá un impacto negativo en la zona y, al haber disponibles otras ubicaciones alternativas, es posible que no haya ningún motivo para declarar que estos proyectos sean de interés. Sin embargo, el nuevo gobierno de Estonia ha expresado en su acuerdo de coalición⁸⁸ que las energías renovables se tratarán como un interés público prioritario.

En el contexto del despliegue acelerado de tecnologías de energías renovables para compensar la inactividad de las últimas décadas, también es fundamental amplificar los esfuerzos por proteger la biodiversidad. Es necesaria claridad y transparencia para cubrir las necesidades energéticas reales del país y proteger los terrenos forestales, por lo que deben respetarse los principios de conservación de la biodiversidad en todas las etapas de la reforma (es decir, cartografiando las posibles zonas para el despliegue de energías renovables, aplicando la tasa de deforestación, etc.). Además, el país debe intensificar sus esfuerzos por mejorar considerablemente la eficiencia energética y el ahorro de energía, acelerar las corrientes de electrificación y dar ayudas a la producción descentralizada de energía comunitaria para minimizar el riesgo de tener que escoger entre la energía eólica y los ecosistemas forestales.

⁸⁷ Departamento de Gobierno de la República de Estonia, [«Taastuvenergia arendamise kiirendamise audit»](#), *Gobierno de la República de Estonia*, 20 y 30 de enero de 2023.

⁸⁸ Partido Reformista de Estonia, Estonia 200 y Partido Socialdemócrata, [«Eesti Reformierakonna, Erakond Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu program aastateks 2023-2027»](#), *Radiotelevisión pública de Estonia*, 13, 8 de abril de 2023.



Estado de la aplicación del Plan de recuperación

El 30 de noviembre de 2022, tras casi dos años de negociaciones, la Comisión Europea aprobó el Plan de recuperación y resiliencia de Hungría (que debe cubrirse con subvenciones del MRR), pero la Comisión ha puesto como condición para el pago de 5.800 millones de euros de financiación del MRR que Hungría cumpla 27 «grandes metas».^{89,90}

Asimismo, también se congelaron 7.500 millones de euros procedentes de los fondos de la política de cohesión. Cuando el Gobierno aborde las preocupaciones de la Comisión en cuanto a independencia judicial, estado de derecho y corrupción, los fondos se desbloquearán.

En 2023, el Gobierno húngaro redactó la legislación⁹¹ necesaria para poder solicitar oficialmente préstamos del MRR. A finales de abril, el ministerio responsable comunicó públicamente⁹² que el Plan del capítulo de REPowerEU (gestionado como un solo paquete junto al plan de la lista de proyectos del préstamo del MRR) actualmente todavía está «en preparación y en negociaciones con la Comisión Europea» y que se publicará debidamente para su consulta pública.

Nivel de transparencia y de inclusión

En mayo de 2021, la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil recibieron un documento bastante avanzado. Durante las pocas semanas que duró la consulta pública en 2021, se aceptaron pequeñas propuestas en el plan, pero no había margen para introducir mejoras profundas o conceptuales «por falta de tiempo». El Gobierno hizo el mínimo esfuerzo por implicar a la ciudadanía en el proceso de consulta, que consistió en publicar un breve resumen en 2020 y en notificar a las organizaciones de la sociedad civil que se había anunciado en Google, y después se publicó el documento casi completo solo dos semanas antes de la fecha límite. A finales de 2022, la Comisión adoptó un Plan de recuperación ligeramente modificado, sin otra consulta pública. Este nivel de transparencia no es proporcional ni mucho menos a la cantidad de dinero y a la complejidad de los proyectos. El Plan de recuperación es muy complejo y el ciudadano medio necesita orientación para poder realizar aportaciones de calidad.

El Plan de recuperación de Hungría y las convocatorias de propuestas están disponibles en línea en www.palyazat.gov.hu. Esta no es una manera muy adecuada de promover activamente la implicación del ciudadano medio o de facilitar la consulta pública. No se difunde el contenido nuevo, puesto que es necesario consultar la página web manualmente cada día para conocer sus actualizaciones. Comentar las medidas financieras y los proyectos requiere un proceso de registro complejo, prolongado y aprobado de forma individual según cada caso. La información que

⁸⁹ Comisión Europea, «[Commission finds that Hungary has not progressed enough in its reforms and must meet essential milestones for its Recovery and Resilience funds](#)», Comisión Europea, 30 de noviembre de 2022.

⁹⁰ Think Tank del Parlamento Europeo, «[Rule of law-related 'super milestones' in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland](#)», Parlamento Europeo, 24 de enero de 2023.

⁹¹ «[Hungarian Official Gazette No. 2023/12](#)», Boletín Oficial de Hungría, 24 de enero de 2023.

⁹² «[Még csak egyeztet a kormány Brüsszellel, hogy mire költené az energiaátmenetre szánt pénzeket](#)», HVG, 28 de abril de 2023.

se publica está actualizada, pero los plazos para realizar comentarios suelen ser extremadamente cortos. Los comentarios generales que se presentan de forma oficial a través del sitio web, incluidos los de las convocatorias de propuestas, reciben una respuesta adecuada, pero normalmente no se aprueban.

Las organizaciones ecologistas de la sociedad civil húngara han criticado⁹³ (en una carta abierta conjunta y públicamente) al comité de seguimiento del MRR, que funciona desde 2021, porque no incluye a las organizaciones de conservación de la naturaleza y no convoca a los delegados de la plataforma conjunta de organizaciones ecologistas,⁹⁴ lo que es habitual en otros comités de seguimiento.

En enero de 2023, se inició el proceso de creación de un nuevo comité de seguimiento con más miembros de la sociedad civil, con una convocatoria abierta (modificada en marzo)⁹⁵ para solicitudes de entre diez y quince delegados (para cubrir trece ámbitos: política social, educación, mercado laboral, sanidad, medio ambiente, lucha contra el cambio climático, energía, desarrollo sostenible, transporte sostenible, derechos fundamentales, no discriminación, transparencia, y prevención y lucha contra la corrupción). Las organizaciones Amigos de la Tierra de Hungría (MTVSZ) y Grupo de Acción para el Aire Limpio (Levegő Munkacsoport), entre otros, obtuvieron la condición de miembros del comité de seguimiento del MRR el 22 de mayo de 2023. Es posible que este nuevo comité se constituya y se ponga en funcionamiento en algún momento del mes. Cualquier organización que cumpliera los requisitos podía presentar su solicitud, pero no podían hacerlo como plataforma conjunta. Esta convocatoria abierta supone un paso positivo hacia la transparencia. Sin embargo, teniendo en cuenta el plazo previsto para la finalización del capítulo de REPowerEU (a principios de verano), la seriedad de estas consultas públicas es cuestionable.

El ministerio correspondiente debería poner en breve a disposición de la ciudadanía, para su consulta, un borrador del préstamo del MRR y de los planes del capítulo de REPowerEU. Sin embargo, existen dudas sobre qué papel tendrá la consulta anticipada del nuevo comité de seguimiento y también sobre si la consulta pública (a través de www.palyazat.gov.hu, por escrito) todavía puede influir en el borrador avanzado, que debería presentarse a la Comisión Europea para que esta lo apruebe lo antes posible, tal vez a principios de verano.

Proceso de elaboración del capítulo REPowerEU

Hungría tiene derecho a 700 millones de euros del recurso REPowerEU. Según el compromiso entre el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo, algunos Estados miembros sin litoral y sin alternativas viables inmediatas a los suministros rusos podrán financiar las inversiones de la industria petrolera a partir de los fondos de REPowerEU. Hungría es uno de esos países.^{96, 97}

⁹³ Carta abierta conjunta de organizaciones ambientales, «[A zöld civil szervezetek helyet kérnek a helyreállítási alap monitor-ozásában](#)», *MTVSZ*, 12 de diciembre de 2021.

⁹⁴ Hungarian Green NGO Cooperation, «[Zöld civil szervezetek](#)», *Hungarian Green NGO Cooperation*, consulta del 15 de mayo de 2023.

⁹⁵ Departamento del primer ministro, «[Official webpage of EU funds and EU funds projects to Hungary](#)», consulta del 15 de mayo de 2023.

⁹⁶ Comisión Europea, en rueda de prensa, «[Questions and Answers on the REPowerEU Communication](#)», *Comisión Europea*, 18 de mayo de 2022.

⁹⁷ Brückner Gergely, «[Lantos Csaba és Navracsics Tibor soha nem látott, közel 6000 milliárd forintos energiatervet készít](#)», *Telex*, 6 de febrero de 2023.

Aún no se ha publicado ningún borrador del capítulo ni se han realizado consultas sobre cómo Hungría planea gastar los recursos de REPowerEU (o el préstamo del MRR), y el ministerio coordinador (el departamento del primer ministro) apenas ha hecho ninguna declaración oficial o pública al respecto hasta ahora. Las organizaciones de la sociedad civil pueden enviar, y ya han enviado, documentos de opinión y sugerencias al ministerio coordinador y otros ministerios implicados. Estas «cartas frías» se han respondido en parte, pero en estos momentos las cuestiones todavía no se han abordado adecuadamente. Medio año después de que la organización MTVSZ enviara una carta de solicitud de información al departamento del primer ministro, MTVSZ pudo concertar una reunión con el ministerio coordinador (mediados de marzo de 2023). Pero estas reuniones parecen solo simples trámites para la administración: todavía no hay ningún comentario sobre si las cuestiones y sugerencias planteadas por MVSZ se han tratado o si se tratarán correctamente y cuándo se hará, si es que se hace.

En marzo de 2023, el Ministerio de Energía de Hungría anunció su plan para construir tres nuevas turbinas de gas de ciclo cerrado (con una capacidad total de 1.650 megavatios (MW), que requieren aproximadamente 1.500 millones de metros cúbicos de gas fósil de importación al año).⁹⁸

Probablemente, el Gobierno húngaro intentará conseguir que estas turbinas se financien, al menos en parte, con un préstamo del MRR (REPowerEU), si cabe. El Gobierno argumenta que las centrales de gas son necesarias para equilibrar las fluctuaciones de las energías renovables que dependen del clima, pero admite que estas centrales son también necesarias para la «renovación industrial». De hecho, el borrador de revisión del Plan nacional de energía y clima (en inglés, National Energy and Climate Plan, NECP) prevé un aumento del 40% al 50% en el uso doméstico de electricidad (en parte debido a la electrificación y en parte debido a nuevos desarrollos industriales) para el 2030. MTVZ y otras organizaciones sostienen que estas turbinas responden sobre todo a visiones poco realistas de la industrialización y reforzarían aún más la dependencia del gas importado. MTVSZ es partidaria de destinar la mayor parte del préstamo del MRR y de REPowerEU a renovaciones energéticas de edificios residenciales y a las energías renovables comunitarias.

Por el momento, no existe información pública oficial sobre quién ha sido consultado con respecto al capítulo de REPowerEU y el préstamo del MRR. En febrero de 2023, se filtró información a los medios de comunicación independientes húngaros sobre una lista de veinte proyectos de infraestructuras energéticas (que podrían recibir financiación, al menos en parte, con un préstamo del MRR),⁹⁹ pero el Gobierno no lo ha confirmado oficialmente y puede que esta lista de proyectos haya cambiado significativamente durante las negociaciones entre Hungría y la Comisión que han tenido lugar desde entonces.

⁹⁸ Página oficial de la Administración de contratación pública de Hungría: «Procurement for the CCGTs with 1 turbine block» y «Procurement for the CCGTs with 2 turbine blocks».

⁹⁹ Brückner Gergely, «Lantos Csaba és Navracsics Tibor soha nem látott, közel 6000 milliárd forintos energiatervet készít», *Telex*, 6 de febrero de 2023.

Estudio de caso: participación pública y adecuación al Pacto Verde Europeo

Prácticas mal planificadas de gestión del agua

Una de las inversiones previstas en Hungría es un proyecto de gestión del agua diseñado para luchar contra la desertificación en la parte central del país. Se han destinado 117,1 millones de euros a este proyecto, que representan el 77% de la totalidad del paquete de gestión del agua del plan de recuperación.¹⁰⁰ La convocatoria de propuestas para materializar este proyecto se publicó el 30 de enero de 2023. El proyecto es una fase de una serie; las demás fases se financiarán con fondos de la política de cohesión. El proyecto consiste en la renovación y construcción de nuevas infraestructuras para regular el caudal de agua (bombas, canales, tuberías, compuertas y embalses). Esto permitirá bombear más agua desde los ríos Danubio y Tisza hacia los canales existentes, al tiempo que conservará parte del agua en varias depresiones poco profundas.

Desde su primer borrador (publicado en 2021), el proyecto se ha mejorado, se han incorporado aspectos de biodiversidad al diseño¹⁰¹ y se han suprimido las referencias al riego agrícola como objetivo. Sin embargo, esta inversión no es la forma más eficiente de alcanzar los objetivos propuestos. Cuando existe sequía en zonas rurales, conviene que también se diseñen soluciones de ámbito rural; de lo contrario, cualquier actuación es como verter agua en un recipiente agujereado. La sequía es tan grave que aumentar el suministro de agua en la región es una medida comprensible. Pero para resolver realmente el problema, es necesario cambiar el uso de la tierra, abandonar los cultivos comerciales y ayudar a los agricultores a adoptar prácticas agrícolas sostenibles, como los pastos.



Foto: Zsuzsanna Ujj

¹⁰⁰ El título oficial de la inversión es «Obras de construcción de los principales sistemas de suministro de agua, creación de nuevas redes y sistemas: mejora y restauración de las condiciones ecológicas de escasez de agua del arenal de Duna-Tisza (Homokhátság) - Fase 1».

¹⁰¹ Los canales y otras infraestructuras deben desarrollarse de forma que permitan y aumenten la infiltración, y que la vegetación circundante pueda acceder al agua.

Estos problemas son demasiado complejos para que les aborde un solo sector, una sola organización o un solo recurso financiero. Sería necesaria la coordinación activa y comprometida de agentes de todos los ámbitos: agricultura, conservación de la naturaleza, gestión del agua y gobierno. Pero por ahora no hay nadie que dirija este asunto. Aunque las partes interesadas suelen ser capaces de trabajar juntas en el ámbito local,¹⁰² los representantes de los distintos sectores a menudo se perciben unos a otros como adversarios.

El Plan de recuperación contempla la creación de un grupo de trabajo para abordar las cuestiones intersectoriales, que se incluye en el apartado de «reformas» del paquete. Pero todavía no se ha aclarado si la conservación de la biodiversidad estará representada, ni cómo.

¹⁰² Hay muchos casos locales en los que agricultores, guardas forestales y gestores del agua trabajan conjuntamente y entienden la perspectiva de los demás.



Estado de la aplicación del Plan de recuperación

Italia Domani es el portal institucional a través del cual el Estado informa a su ciudadanía sobre el Plan de recuperación y resiliencia. Este portal informa de las convocatorias y anuncios públicos a través de los cuales las administraciones competentes seleccionan los proyectos que serán financiados por el Plan de recuperación o que identifican a los beneficiarios o entidades ejecutoras. Dispone de una sección específica llamada «catálogo de datos abiertos» destinada a la recogida de datos e informes de progreso de las intervenciones y actividades del Plan.¹⁰³

Dos años después del inicio del Plan de recuperación y después de innumerables peticiones de transparencia, en marzo de 2023 finalmente se pudo acceder a la información de cada uno de los proyectos financiados. Esto representa un gran progreso para la transparencia y la responsabilidad económica de un proyecto gubernamental tan importante; por fin se descubre cómo se asignan realmente los recursos y cuántos proyectos existen. Saber qué proyectos se financian y dónde, sobre qué temas y con qué objetivos permite que la ciudadanía y las organizaciones interesadas puedan evaluar la utilidad y eficacia de las acciones que se han llevado a cabo.

Italia está a la espera del resultado de su última solicitud de financiación, que se presentó a la Comisión Europea el 30 de diciembre de 2022, junto con la documentación que debería acreditar que los cincuenta y cinco plazos de la UE fijados para el segundo semestre de 2022, se han cumplido.¹⁰⁴ Según el informe semestral del Plan nacional de recuperación de 2023 del Tribunal de Cuentas, publicado el 28 de marzo, Italia solo ha gastado el 12% de los recursos totales disponibles entre agosto de 2021 y junio de 2026.¹⁰⁵

A 31 de mayo de 2023, el Gobierno anunció la publicación de su informe de situación para el Parlamento de Italia sobre la aplicación del Plan de recuperación, que estaba prevista para diciembre de 2022.¹⁰⁶ Este informe debía proporcionar información sobre el progreso realizado hacia los objetivos y metas del Plan. Sin embargo, gracias a la labor de seguimiento que ha realizado la fundación Openpolis a través del portal cívico OpenPNRR, podemos ver que siete de los doce plazos de la UE para el primer trimestre de 2023 (en los que se basa la Comisión Europea para evaluar el rendimiento de Italia y autorizar el desembolso del fondo) no se han cumplido.¹⁰⁷

¹⁰³ Italia Domani, «[National Recovery and Resilience Plan](#)», *Italia Domani*, consulta del 15 de mayo de 2023.

¹⁰⁴ OpenPNRR, «[Deadlines for the fourth trimester of 2022](#)», *OpenPNRR*, consulta del 5 de junio de 2023.

¹⁰⁵ Corte dei Conti, «[Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#)», 6-7, 28 de marzo de 2023.

¹⁰⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, «[PNRR, conferenza stampa del Ministro Fitto](#)», *Presidenza del Consiglio dei Ministri*, 5 de junio de 2023.

¹⁰⁷ OpenPNRR, «[Deadlines for the first trimester of 2023](#)», *OpenPNRR*, consulta del 5 de junio de 2023.

Nivel de transparencia y de inclusión

Italia Domani informa de las convocatorias de propuestas en el marco del Plan de recuperación, y la información publicada en el sitio web finalmente se ha actualizado. De hecho, después de numerosas peticiones de transparencia por parte de las organizaciones de la sociedad civil italiana, en marzo de 2023 se actualizó el catálogo de datos abiertos con conjuntos de datos relacionados con 50.000 proyectos, las entidades implicadas y sus licitaciones.

Estos datos, si bien todavía son solo una porción de los 134.000 proyectos totales publicados como parte de Universo ReGIS,¹⁰⁸ representan, sin embargo, un cambio importante respecto al pasado y un paso adelante en términos de transparencia y responsabilidad económica, así como una oportunidad para todos los agentes implicados de realizar el seguimiento cívico del Plan.

En octubre de 2021, se constituyó la Mesa Permanente para la Asociación Económica, Social y Territorial, con funciones asesoras para todas las cuestiones relacionadas con el plan. La Mesa (que también contó con representantes del gobierno, las autoridades regionales y las autoridades locales, así como representantes de los agentes sociales, los sectores productivos y las universidades) solo incluyó dos redes de la sociedad civil, el Observatorio Cívico PNRR y el Foro del Tercer Sector, de un total de treinta y cuatro miembros. La Mesa estaba pensada para ser un mecanismo de consulta y participación, pero carecía de algunos elementos que la convirtieran formalmente en un comité de seguimiento (por ejemplo, no quedaba definido su proceso de toma de decisiones, para determinar aspectos como el periodo de presentación de propuestas, la transparencia, las votaciones, etc.).

Proceso de elaboración del capítulo REPowerEU

La primera ministra Giorgia Meloni ha declarado¹⁰⁹ que «el Plan REPowerEU permitirá a Italia hacer una gran contribución a la realización del Plan Mattei»,¹¹⁰ una contribución que diversificará el suministro de gas de Italia, sentará las bases para la eliminación total del gas ruso y transformará Italia en un centro energético mediterráneo para Europa. Esto también debería ayudar a establecer una relación de reparto de energía con los países africanos. El Pla de recuperación del Osservatorio informa que el Gobierno se plantea incluir la ampliación del gasoducto del Adriático en el capítulo de REPowerEU,¹¹¹ y el periódico *La Stampa* ha informado recientemente sobre la posible inclusión del proyecto de extracción y almacenamiento de carbono de las empresas energéticas ENI y SNAM en Rávena, que ya se excluyó de la lista de proyectos de recuperación en 2021.¹¹²

Entre los otros proyectos energéticos susceptibles de incluirse, hay algunos más de combustibles fósiles: dos unidades flotantes de almacenamiento y regasificación

¹⁰⁸ El conjunto de datos «[Universo ReGIS](#)» informa de todos los proyectos que figuran en la plataforma ReGIS en la fecha de extracción, independientemente de cuándo se presentaron y del resultado del proceso de consolidación periódica de la información mediante comprobaciones automáticas de coherencia y con los controles administrativos oportunos que llevan a cabo las autoridades de gestión.

¹⁰⁹ Rai News, «[Pnrr, Meloni: da repower Ue “Piano Mattei”](#)», *Rai News*, 6 de febrero de 2023.

¹¹⁰ El Plan Mattei, que lleva el nombre del fundador del grupo energético italiano Eni (ENI.MI), Enrico Mattei, tiene como objetivo convertir a Italia en un importante centro energético, que distribuya gas desde el norte de África y el Mediterráneo hacia el resto de Europa. Reuters, «[Italy to announce Africa energy cooperation plan in October, says PM](#)», *Reuters*, 14 de abril de 2023.

¹¹¹ Plan de recuperación del Osservatorio, «[Dorsale Adriatica del gas tra i primi progetti del capitolo repower EU del PNRR](#)», *Plan de recuperación del Osservatorio*, 27 de febrero de 2023.

¹¹² Dagospia, extracto del artículo de Paolo Baroni, «[La cassaforte REPowerEU](#)», *La Stampa*, 21 de abril de 2023.

con una capacidad de 5.000 millones de metros cúbicos en Piombino (Toscana) y en Rávena (Emilia-Romaña), dos unidades similares en Cerdeña con una red de transporte de gas conectada, y un gasoducto de hidrógeno entre Argelia e Italia.

Las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía han quedado totalmente excluidas del proceso de elaboración del nuevo capítulo, puesto que no se ha invitado a ninguna organización de la sociedad civil a participar en las reuniones del comité de dirección, órgano que anteriormente contaba con la asistencia de la Mesa Permanente para la Asociación Económica, Social y Territorial (suprimida por el decreto 32). Sin un espacio formal de consulta, el Observatorio Cívico PNRR, que había sido miembro de la Mesa, presentó sus propuestas sobre el capítulo a los ministerios competentes y a la ciudadanía en general.

El 6 de febrero, la primera ministra Meloni, los ministros correspondientes y las compañías energéticas (ENI, ENEL, SNAM y TERNIA) se reunieron como partes del comité directivo del Plan de recuperación para discutir cómo debía integrarse el nuevo capítulo sobre REPowerEU.¹¹³ El ministro de Asuntos Europeos, responsable del Plan de recuperación, Raffaele Fitto, mantuvo algunas reuniones con las autoridades regionales y locales,¹¹⁴ empresas y sindicatos,¹¹⁵ pero no ha habido transparencia sobre los resultados. Dado el espíritu centralizador del nuevo Gobierno, tememos que la misma opacidad que caracterizó la redacción del Plan se aplicará también en la elaboración de este capítulo, con las grandes corporaciones petroleras y de gas dictando la dirección.¹¹⁶ Además, la agenda del ministro de Medio Ambiente y Seguridad Energética no se ha hecho pública desde mayo de 2021, lo que supone una reducción de la transparencia en las actividades e interacciones del Gobierno, sobre todo con las grandes corporaciones.

¹¹³ Adnkronos, «Pnrr, cabina di regia a Palazzo Chigi, Adnkronos», 7 de febrero de 2023.

¹¹⁴ Adnkronos, «Energia, cabina regia Pnrr: 'Primo confronto con i territori, saranno centrali'», Adnkronos, 7 de marzo de 2023.

¹¹⁵ Adnkronos, «Energia, cabina regia Pnrr: 'Primo confronto con i territori, saranno centrali'», Adnkronos, 7 de marzo de 2023.

¹¹⁶ ReCommon, «Ripresa e Connivenza. L'attacco dell'industria fossile al Recovery Plan», ReCommon, 28 de junio de 2021.

Estudio de caso: participación pública y adecuación al Pacto Verde Europeo

Construcción de una nova escollera en el puerto de Génova

La construcción de una nueva escollera en el puerto de Génova, incluida en los proyectos del Plan de recuperación y resiliencia de especial complejidad o gran impacto (decreto ley núm. 77, de 31 de mayo de 2021), permitirá que atraquen al puerto naves de grandes dimensiones como barcos turísticos o de gran tamaño, también de unos 20.000 metros. Con ello, será posible adaptar las características del puerto de Génova a las necesidades de las principales navieras. Hasta la fecha, la construcción de la escollera es el mayor proyecto de infraestructuras que ha financiado el Gobierno italiano en el marco del Plan de recuperación, y su coste, estimado inicialmente en 1.300 millones de euros (de los que 950 millones corresponden a la primera fase), ahora ha superado los 2.000 millones.

La primera fase del proyecto se financiará con 500 millones de euros a través del Fondo Complementario del Plan de recuperación creado por el Gobierno italiano; 100 millones de euros a través del Fondo de Infraestructuras Portuarias; 264 millones de euros mediante un préstamo del BEI a la Autoridad del Sistema Portuario del mar de Liguria occidental, y 57 millones de euros procedentes de la región de Liguria.

El proyecto no aborda ninguna de las prioridades de la recuperación, cuyo objetivo es mejorar la resiliencia económica y social de los Estados miembros y dar ayudas a la transición ecológica y digital, abriendo el camino hacia una economía climáticamente neutra que sea más justa, más resiliente y sostenible para las generaciones futuras.¹¹⁷

La escollera genera un impacto en la ciudad, que conlleva más tráfico y contaminación, así como efectos negativos sobre el entorno marino y el clima. Al parecer, los estudios medioambientales del proyecto están incompletos y no tienen en cuenta cómo la escollera afectará y se verá afectada por las corrientes del mar Mediterráneo. En el debate público sobre este asunto, se ha señalado que el impacto de la construcción de la escollera y de las obras de infraestructura asociadas podría repercutir en todo el ecosistema del Mediterráneo. Esto no se ha analizado en ninguno de los documentos de la Evaluación del Impacto Ambiental (AIA) que ha presentado el promotor, la Autoridad del Sistema Portuario del mar de Liguria occidental. El hecho de no tener en cuenta el impacto del proyecto sobre el ecosistema mediterráneo incumple los requisitos de la normativa de la EIA de la UE a la hora de evaluar los impactos acumulativos, así como el Convenio de Espoo, generando el riesgo de provocar importantes daños en el ecosistema marino porque afecta a su capacidad para mitigar el cambio climático.

¹¹⁷ Comisión Europea (COM/2020/442 final), «[The EU budgeting powering the recovery plan for Europe](#)», Comisión Europea, 27 de mayo de 2020.



Foto: Daniela Sala

Hay que considerar el impacto transnacional de la intervención, así como el dragado del fondo marino y el vertido de materiales en el ecosistema marino del golfo de Liguria. Este impacto debe comunicarse a los países afectados (Francia, Principado de Mónaco y España), tal y como prevé el Convenio de Espoo (punto 9, sobre puertos comerciales, vías navegables y puertos fluviales que permiten el paso de barcos de más de 1.350 toneladas).

Otras preocupaciones que suscita el proyecto son los daños causados a las especies marinas (delfines, ballenas, focas y tortugas), que a menudo están presentes en la zona de la escollera, especialmente en el Santuario Pelagos, un área protegida. De hecho, se trata de áreas de alimentación, reproducción y descanso de muchas especies durante la migración estacional, y el deterioro o destrucción intencionadas de lugares de cría o zonas de descanso infringen el Convenio de Berna sobre la conservación de la vida silvestre y del medio natural de Europa (art. 4.3; art. 6).

Además, pese al coste público de entre 1.000 y 1.300 millones de euros, no existe ninguna garantía de que aumente el empleo, que depende de la futura inversión privada, de la automatización portuaria, de cuyas rutas depende el puerto, y del lugar donde los armadores deciden atracar sus barcos.

Un proyecto destinado a incrementar el tráfico de grandes embarcaciones comportará inevitablemente un empeoramiento de la calidad del aire y, en consecuencia, impactos negativos sobre la salud humana y los ecosistemas, tal y como destaca el informe «Transport and Environment Reporting Mechanism (TERM)» de la Agencia Europea de Medio Ambiente (2017), que aborda la repercusión del transporte marítimo internacional en las emisiones de contaminantes atmosféricos.

El informe muestra que se producen unas 500.000 muertes prematuras atribuibles a la contaminación del aire cada año en Europa, con unas 80.000 solo en Italia.¹¹⁸ La incidencia de muertes prematuras es especialmente elevada en las regiones portuarias, en las que entre el 55 % y el 77 % de las emisiones totales de contaminantes atmosféricos provienen de los barcos.

El proyecto se tramitó por vía rápida en virtud tanto de un programa extraordinario de inversiones urgentes en la zona de Génova como de un nuevo procedimiento acelerado de evaluación de impacto ambiental adoptado por el Gobierno italiano para los proyectos del Plan de recuperación. El nuevo procedimiento contempla un periodo más corto para que las partes interesadas puedan presentar observaciones sobre la evaluación de la EIA (de 60 a 30 días).¹¹⁹ Según los testimonios de organizaciones ecologistas y de ciudadanos, la duración de la consulta pública fue insuficiente. Los documentos informativos sobre el proyecto se entregaron al público muy tarde y, en algunos casos, no se entregaron.

Durante el debate público se trataron cuestiones muy técnicas, dando muy poco espacio a la relación entre el puerto y la población, que es lo que interesaba a la ciudadanía. La discusión no abordó la opción de no construir la nueva escollera: el análisis coste-beneficio indicaba que esto comportaría un descenso constante del comercio fuera del Mediterráneo, y que el comercio se extinguiría en una década. Este análisis coste-beneficio recibió críticas por su demasiado optimista tasa de crecimiento del tráfico marítimo, estimada en un 4% anual constante, muy alejada de las estimaciones de la consultoría McKinsey, según las cuales los volúmenes de tráfico marítimo aumentarán en torno al 1,3% de media anual hasta 2050.¹²⁰

Tal y como informa el diario *Il Fatto Quotidiano*,¹²¹ el impacto de la nueva escollera en el tráfico del puerto será inferior a un tercio de lo previsto en marzo de 2022, cuando se presentó el análisis coste-beneficio en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental. La propia Autoridad Portuaria de Génova ha afirmado, aunque de forma indirecta, que el tráfico del puerto será inferior al que se indica en el AIA. Como parte de una licitación de otra instalación portuaria, la Autoridad presentó un análisis detallado y una previsión del tráfico marítimo que contradice el que se presentó para la escollera,¹²² desacreditando las afirmaciones que la Autoridad había hecho para justificar el proyecto de construcción de la escollera. Hace un año, una previsión tan bajista del tráfico marítimo probablemente habría comportado la denegación de la financiación pública y, por tanto, la anulación del proyecto.

Es inaudito que un proyecto de esta envergadura no se haya sometido a rigurosas evaluaciones de impacto ambiental y social, y que los responsables de la inversión no hayan considerado ni reconocido las preocupaciones, manifestadas repetidamente, de asociaciones, expertos y ciudadanos. Este *modus operandi* podría establecer un precedente que provocará un impacto nocivo en el medio ambiente y un desperdicio de los recursos públicos.

¹¹⁸ Agencia Europea de Medio Ambiente, «[Aviation and shipping - impacts on Europe's environment](#)», *Agencia Europea de Medio Ambiente*, 2017.

¹¹⁹ Decreto Ley núm. 77, de 31 de mayo de 2021, art. 19.

¹²⁰ Arjen Kersing y Matt Stone, «[Charting global shipping's path to zero carbon](#), *McKinsey and Company*», 25 de febrero de 2022.

¹²¹ Andrea Moizo, «[Bluff Diga di Genova: passerà solo il 30% delle navi previste](#)», *Il Fatto Quotidiano*, 16 de abril de 2023.

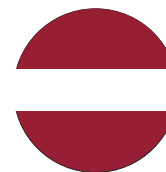
¹²² Autoridad Portuaria de Génova, «[Call for tenders for the railway shunting service in the port of Genoa](#)», consulta del 15 de mayo de 2023.

Hace falta mayor participación de la ciudadanía

La diversificación de opiniones, la falta de transparencia y la exclusión de la sociedad civil de la gobernanza del Plan de recuperación restringen aún más el espacio democrático de debate, ya limitado. Por tanto, conviene que el Parlamento italiano supervise la aplicación del Plan y, para ello, es esencial que el Gobierno facilite los datos de cada proyecto individual y se comprometa a cumplir los plazos de publicación del informe semestral sobre la aplicación del Plan, previsto para diciembre de 2022.

Además, para garantizar una amplia participación de todas las partes interesadas (con el fin de orientar mejor las reformas y las inversiones que apoyen los objetivos climáticos), es preciso establecer un mecanismo de consulta pública y de seguimiento, similar al de la Mesa pero con un alcance más amplio, que reúna a los agentes implicados en la gestión de fondos: el Gobierno, sus estructuras, las autoridades locales, el Parlamento, las entidades nacionales (de estrategia, de estadística, etc.), las organizaciones que representan el tejido empresarial y la sociedad civil.

Paralelamente, la ciudadanía podría cubrir los vacíos institucionales en materia de transparencia, participando en el seguimiento cívico impulsado por las organizaciones de la sociedad civil: podría adquirir las competencias necesarias para investigar qué ocurre en el ámbito local, comprobar hasta qué punto son realmente transformadores los proyectos propuestos para sus territorios y presentar alternativas. Esta es la única manera de hacer que el Plan italiano se oriente de verdad hacia el bienestar de la ciudadanía y hacia los objetivos del Pacto Verde.



Estado de la aplicación del Plan de recuperación

La información general de las reformas y las inversiones incluidas en el Plan de recuperación, distribuida en distintos documentos y tablas, está disponible en la página web del Ministerio de Hacienda: www.esfondi.lv.

Esta web ofrece una tabla que se actualiza periódicamente y que contiene información básica sobre los acuerdos alcanzados en relación con los proyectos que ha financiado el MRR: los nombres de los proyectos concretos en las diferentes inversiones, sus beneficiarios y otra información.¹²³ Sin embargo, no se incluye toda la información de los proyectos. Por ejemplo, desde el 15 de mayo de 2023 falta la información sobre «1.3.1.2.i. Inversiones en infraestructuras para la reducción del riesgo de inundaciones».

Otra tabla de esta web muestra un plazo orientativo para la selección de proyectos, así como información sobre los actos legislativos que contienen las normas de aplicación de las distintas inversiones y otros datos.¹²⁴

La web también ofrece información sobre la cantidad de dinero del MRR que se va a gastar cada año,¹²⁵ junto con la cantidad que queda por gastar. Aunque existe un gran volumen de información relativa a la aplicación del Plan de recuperación de Letonia que está disponible públicamente, es difícil realizar un seguimiento debido a la forma en que está organizada.

Nivel de transparencia y de inclusión

Desgraciadamente, no se ha creado ningún comité o subcomité de seguimiento independiente para el Plan de recuperación. Según sabemos, el comité de seguimiento de los fondos de la UE tampoco ha revisado la aplicación del Plan. En cambio, las inversiones del MRR son supervisadas por el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, nuestra recomendación es que, en el futuro, la aplicación del Plan de recuperación y las convocatorias de proyectos se revisen y se debatan en el comité de seguimiento de los fondos de la UE para garantizar la transparencia y la participación pública. Dado el amplio espectro de inversiones propuestas en el Plan de recuperación y el calendario actual para su implementación, sería más lógico discutir las dentro de los subcomités temáticos existentes en lugar de crear un nuevo subcomité independiente solo para el Plan de recuperación.

Proceso de elaboración del capítulo REPowerEU

Una vez finalizado el texto de este informe, el 19 de mayo se abrió a consulta pública el capítulo de REPowerEU del Plan de recuperación de Letonia. Sin embargo, por limitaciones de tiempo, no se analiza en este apartado.

¹²³ Ministerio de Hacienda de la República de Letonia, «[Latvia's Recovery and Resilience Plan - Section "Implementation"](#)», *Ministerio de Hacienda de la República de Letonia*, consulta del 15 de mayo de 2023.

¹²⁴ Ministerio de Hacienda de la República de Letonia, «[Latvia's Recovery and Resilience plan - Section "Planned project selections"](#)», *Ministerio de Hacienda de la República de Letonia*, consulta del 15 de mayo de 2023.

¹²⁵ Ministerio de Hacienda de la República de Letonia, «[Latvia's Recovery and Resilience plan - Section "Amount of available finances"](#)», *Ministerio de Hacienda de la República de Letonia*, consulta del 15 de mayo de 2023.

Hasta el 15 de mayo de 2023, dos semanas después de la fecha límite orientativa para presentar los capítulos REPowerEU a la Comisión Europea, solo se había dado a conocer públicamente un área de inversión propuesta en este capítulo, que había mencionado el ministro de Clima y Energía: inversiones en la modernización de la red eléctrica en el uso eléctrico de las zonas urbanas para promover la electrificación (instalación y empleo de bombas de calor, vehículos eléctricos), así como la modernización y el aumento de la capacidad de las líneas de transporte. En aquel momento, no se facilitaron más detalles. Sin embargo, estas inversiones son cruciales para la descarbonización de Letonia, por lo que se valoran positivamente.

La organización ecologista Green Liberty envió de forma proactiva varias cartas con comentarios sobre inversiones y medidas que deberían incluirse en el capítulo, y se reunió con un representante del Ministerio de Economía en julio y agosto de 2022. También envió, repetidamente, otras cartas pidiendo un proceso de consulta para el capítulo y recordando al Ministerio los comentarios de febrero. A finales de abril, el Ministerio anunció que la ciudadanía podría presentar observaciones sobre las inversiones propuestas durante el proceso de conciliación o consulta a través del portal electrónico de actos legislativos.

Los interlocutores sociales (como la Asociación de Municipios de Letonia, la Cámara de Comercio y la Confederación de Empresarios de Letonia) han presentado sus observaciones a los ministerios; sin embargo, estas observaciones no se han explorado más, ya que el ministerio alegó que, debido a la financiación limitada de REPowerEU, no podrían añadir nuevas inversiones.

Estudio de caso: participación pública y adecuación al Pacto Verde Europeo

Infraestructuras de mitigación del riesgo de inundaciones

Una medida potencialmente delicada o problemática, financiada por el MRR a través del Plan de recuperación original y ejecutada por la empresa estatal *Zemkopibas Ministrijas nekustamie īpašumi* (la propiedad inmobiliaria del Ministerio de Agricultura, en adelante ZMNI), es la inversión prevista en infraestructuras para la reducción del riesgo de inundaciones (1.3.1.2.i.). Esta inversión contempla la renovación de tramos regulados de cursos fluviales y estaciones de bombeo de pólderes y la rehabilitación de tomas de protección. El objetivo general de esta inversión es adaptarse al cambio climático al tiempo que se disminuye la posibilidad de sufrir inundaciones. Según el Plan de recuperación y resiliencia de Letonia,¹²⁶ esta medida costará 32.967 millones de euros y, según algunas versiones anteriores del Plan, protegerá 59.000 hectáreas de terreno contra las inundaciones.

Esta inversión contempla la renovación de tramos regulados de cursos fluviales y estaciones de bombeo de pólderes y la rehabilitación de tomas de protección. El objetivo general de esta inversión es adaptarse al cambio climático al tiempo que se reduce la posibilidad de sufrir inundaciones. Según el Plan de recuperación y resiliencia de Letonia, esta medida costará 32.967 millones de euros y, según algunas versiones anteriores del Plan, protegerá 59.000 hectáreas de terreno contra las inundaciones.

Sin embargo, el indicador relativo a la zona protegida contra inundaciones se redujo posteriormente durante el proceso, ya que se retiraron ocho proyectos de esta inversión debido al incremento de los precios desde la presentación del plan original, pero también a causa de las objeciones que plantearon las organizaciones ecologistas a través del Consejo de Asesoramiento Ambiental¹²⁷ por los altos riesgos que comportaba para la biodiversidad de las zonas Natura 2000. Según el borrador del documento legislativo nacional¹²⁸ que regula esta inversión, que desde principios de mayo de 2023 se está tramitando en el Consejo de Ministros de Letonia, la rehabilitación o restauración que se ha realizado en veintiuna obras de infraestructura disminuirá el riesgo de inundación en 16.363 hectáreas de terreno hacia el 2026, tal y como ha indicado todavía debe ser aprobada por la Comisión Europea. En la lista inicial de veintinueve obras, que se adjuntó al Plan de recuperación de Letonia, estas consistían en nueve estaciones de bombeo, quince tomas de protección y la renovación de la regulación de cinco cursos fluviales. Desgraciadamente, no existe ninguna lista actualizada sobre las obras de infraestructura específicas financiadas en el marco del MRR (medida 1.3.1.2.i.) en la página web de ZMNI ni en ningún otro sitio de dominio público.

¹²⁶ Ministerio de Hacienda de la República de Letonia, «[Latvia's recovery and resilience plan, Annex 2: Costs and Funding](#)», *Ministerio de Hacienda de la República de Letonia*, consulta del 15 de abril de 2023.

¹²⁷ Consejo de Asesoramiento Ambiental, «[A committee of elected NGOs operating as consultative structure regarding environmental issues in Latvia](#)», *Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de Letonia*, consulta del 15 de abril de 2023.

¹²⁸ Cancillería estatal de Letonia, «[National Legal act \(not approved yet\): Rules of Implementation of the 1.3.1.2.i. Investment: Flood risk mitigation infrastructure, including restoration and reconstruction of polder pumping stations, restoration of protective dams, restoration of regulated sections of potamal rivers](#)», *Cancillería estatal de Letonia*, consulta del 30 de abril de 2023.

Desde el 15 de mayo de 2023, solo se pueden encontrar datos más precisos sobre las inversiones en los contratos que son de acceso público a través del sistema nacional de contratación, de acuerdo con la legislación de Letonia.¹²⁹ Actualmente, no existe información sobre si esta reducción de la superficie afectada se traducirá también en una reducción de costes.

Hasta ahora, se ha identificado una obra incluida en el Plan como especialmente problemática y delicada: la renovación del canal de drenaje del río Bolupe, de relevancia nacional.

La inversión se financiará a través del primer componente del Plan, «Cambio climático y sostenibilidad ambiental», apartado «1.3 Reformas e inversiones en adaptación al cambio climático». Está cofinanciada por el Gobierno de Letonia (para cubrir los costes del IVA).

La finalidad de la inversión es, en principio, comprensible, puesto que se prevé que el cambio climático aumente considerablemente los riesgos de inundaciones en el futuro. Las previsiones muestran que, en los peores escenarios de cambio climático, las pérdidas económicas provocadas por las inundaciones en la Unión Europea podrían aumentar casi seis veces, y el número de personas que verán sus hogares afectados por las inundaciones podría triplicarse, con lo que se alcanzaría el medio millón de personas cada año.^{130, 131}

La evaluación de «no causar daños significativos» de esta inversión indica que «estas inversiones no tendrán un impacto negativo en la biodiversidad y los ecosistemas, dado que se priorizarán las soluciones de infraestructuras ecológicas». Por otra parte, se crearán infraestructuras combinadas que vayan acompañadas de conjuntos de soluciones basadas en la naturaleza. Así, la inversión reducirá el impacto negativo sobre la biodiversidad, y los posibles efectos nocivos se evaluarán de acuerdo con los requisitos legales. Se aplicarán todas las medidas necesarias para minimizar la repercusión negativa y se reflejarán en cada acción».

Aunque se puede estar de acuerdo en que muchas de las obras que se renovarían tienen un papel importante o incluso crítico en la mitigación del riesgo de inundaciones, los contratos para la elaboración de planes de construcción¹³² transmiten la impresión de que las acciones previstas hasta ahora se centran principalmente en restaurar los antiguos sistemas de drenaje más o menos en su estado original, con la introducción de algunos elementos artificiales adicionales de infraestructura ecológica. Pero la «prioridad para soluciones de infraestructura ecológica» y el énfasis en la infraestructura ecológica que se prometieron están ausentes. El hecho de que las llanuras inundables naturales, los ecosistemas de zonas húmedas, los meandros naturales de los ríos y otros ecosistemas acumulen el exceso de agua durante las inundaciones y también sirvan como depósitos de nutrientes si se permite que funcionen correctamente¹³³ se ignora en gran medida

¹²⁹ Sistema de contratación electrónica de Letonia, «[Public procurements published by “Real Estate of Ministry of Agriculture”](#)», *Sistema de contratación electrónica de Letonia*, consulta del 15 de mayo de 2023.

¹³⁰ Centro Común de Investigación de la UE, «[Facing increasing river flood risk in Europe: adaptation measures can save lives and billions of euro](#)», *Centro científico de la UE*, 6 de febrero de 2023.

¹³¹ Observatorio Europeo de la Salud y el Clima, «[Flooding](#)», *Observatorio Europeo de la Salud y el Clima*, consulta del 15 de mayo de 2023.

¹³² Inmobiliaria del Ministerio de Agricultura, «[Selected public procurement documents related to projects financed by RRF reviewed](#)» (río Bolupe y canal Meiranu, río Bārta, río Misa y otros), *Sistema electrónico de contratación*, consulta del 15 de mayo de 2023.

¹³³ Comisión Europea, «[Management of Natura 2000 habitats Northern Boreal alluvial meadows 6450](#), *European Commission*», *Comisión Europea*, consulta del 15 de mayo de 2023.

en la ejecución de esta inversión. de infraestructura y los sistemas de drenaje que hoy en día son objeto de renovación, con lo que se estropean muchos de los ecosistemas naturales.

Además, la Evaluación Ambiental Estratégica (AAE) del Plan de recuperación y resiliencia de Letonia ni siquiera menciona ningún riesgo potencial para los humedales o los hábitats acuáticos en los lugares Natura 2000, o cerca de ellos, derivado de la restauración de los sistemas de drenaje de los cursos fluviales. En la AAE no se han realizado estudios adecuados de los espacios Natura 2000 tal y como exige el artículo 6.3 de la Normativa sobre hábitats. Cuando se completó la AAE, todavía había al menos cinco proyectos recogidos en el Plan de recuperación de Letonia que eran adyacentes o dentro de las zonas Natura 2000 y que comportaban impactos potenciales en zonas húmedas o hábitats acuáticos protegidos. Algunos de estos proyectos se eliminaron del Plan posteriormente. Sin embargo, según las últimas informaciones, la edición actual del Plan aún incluye al menos un río con zonas de humedales y hábitats fluviales y también un importante espacio Natura 2000 cercano (véase el caso del Bolupe más abajo).

La necesidad de restaurar los humedales naturales y los ecosistemas fluviales se apoya en la Directiva marco del agua de la UE,¹³⁴ así como en la Estrategia de adaptación al cambio climático,¹³⁵ que considera las infraestructuras ecológicas como «soluciones polivalentes y sin perjuicios que contribuyen simultáneamente a beneficios medioambientales, sociales y económicos y contribuyen a aumentar la resiliencia climática». La Normativa de inundaciones¹³⁶ también subraya que los planes de gestión del riesgo de inundaciones deberían hacer más énfasis en los ríos y considerar, siempre que sea posible, el mantenimiento o la restauración de las zonas inundables. Un reciente estudio del Centro Común de Investigación de la UE publicado en la revista científica *Nature*¹³⁷ concluye que reducir los picos de inundación utilizando zonas de contención (es decir, prados y bosques inundables, turberas y otras zonas húmedas) es económicamente una de las opciones más atractivas.

Además, muchos de los humedales y ecosistemas fluviales de Letonia son hábitats protegidos de la UE con un estado de conservación «desfavorable» o «malo»,¹³⁸ como algunos prados aluviales (código de hábitat 6450) y tramos fluviales naturales o de corriente rápida (código 3260). Mientras tanto, la UE ha presentado algunos planes ambiciosos para restaurar estos hábitats como parte de la Estrategia de biodiversidad de la UE para 2030, así como para restaurar el caudal natural y los meandros de más de 25.000 kilómetros de ríos. Las acciones de mitigación de inundaciones previstas en el Plan de recuperación y resiliencia podrían haber sido beneficiosas tanto para la gestión de la reducción de inundaciones como para la restauración de los ecosistemas naturales, si las inversiones previstas se hubiesen planificado de forma realmente transformadora y en línea con los objetivos del Pacto Verde.

¹³⁴ Parlamento Europeo y Consejo, [«Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy»](#), artículo 1, *EUR-Lex*, 20 de noviembre de 2014.

¹³⁵ Comisión Europea, [«Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Forging a climate-resilient Europe - the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change»](#), *EUR-Lex*, 24 de febrero de 2021.

¹³⁶ Comisión Europea y Parlamento [«Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks \(Text with EEA relevance\)»](#), artículo 14, *EUR-Lex*, 23 de octubre de 2007.

¹³⁷ Centro Común de Investigación de la UE, [«Facing increasing river flood risk in Europe: adaptation measures can save lives and billions of eur»](#), *Centro científico de la UE*, 6 de febrero de 2023.

¹³⁸ Agencia de Conservación de la Naturaleza, [«State of EU protected habitats in Latvia, period 2013-2018, summary»](#), *Agencia de Conservación de la Naturaleza*, consulta del 15 de abril de 2023.

Esto todavía podría lograrse si los sistemas actuales de drenaje de agua se revisarían sistemáticamente con el objetivo de añadir e integrar el uso de ecosistemas naturales y de infraestructuras ecológicas en los planes e infraestructuras de gestión del agua actuales, como la restauración del régimen de inundaciones en las llanuras inundables adyacentes en su estado original de meandros. Asimismo, la creación de infraestructuras ecológicas artificiales, como humedales artificiales, piscinas de sedimentación y otros elementos, debería integrarse de manera sistemática e intencionada, no añadirse como la *guinda del pastel* para dar la impresión de inversión ecológica.

En lo que se refiere a la lista actual de los proyectos de renovación de infraestructuras previstas dentro de esta inversión, se ha identificado un proyecto que presenta un riesgo particular de dañar los valores naturales y de no aprovechar suficientemente las oportunidades de integración de ecosistemas naturales y las infraestructuras ecológicas: la renovación del canal de drenaje del Bolupe, de importancia nacional.

El caso del río Bolupe

El río Bolupe, situado en el este de Letonia, tiene 82 kilómetros de largo. Desemboca en el río Vecpededze, que se encuentra en el territorio del complejo de humedales de la reserva natural de Lubana, un lugar Natura 2000 y Ramsar (Convenio de Ramsar para la conservación de zonas húmedas), reconocido internacionalmente como muy importante para la biodiversidad, en concreto para los pájaros.¹³⁹ La longitud del tramo del río sujeto a las obras previstas es de 27 kilómetros. El lugar se encuentra aguas arriba del complejo de humedales de la reserva natural de Lubana, pero es colindante. El río Bolupe se reguló hace unos sesenta años y en tramos separados se realizaron canales rectos para drenarlo.¹⁴⁰ Desde entonces, no se han realizado obras de mantenimiento y ha empezado a recuperar su estructura natural, con sus elementos (rocas, afloramientos en las orillas, bancos de arena fluvial, etc.) y sus meandros (véase la imagen 1). Incluso existe una sección de 1,5 kilómetros de hábitat (código 3260) con tramos fluviales naturales o de corriente rápida. Se han formado ecosistemas y lugares de alimentación adecuados para diversas especies de aves, anfibios, peces, invertebrados y mamíferos, como el martín pescador común, la cigüeña negra y la nutria euroasiática (todos protegidos o en peligro de extinción). No hay grandes zonas pobladas en las proximidades del tramo del río que puedan verse amenazadas por las inundaciones, pero sí existen algunas fincas unifamiliares. El área que rodea el río está cubierta mayoritariamente de bosques, incluidas algunas partes del hábitat protegido de la UE (código 9080*) con bosques pantanosos caducifolios y otros medios protegidos.¹⁴¹ Los bosques lindan con extensas tierras agrícolas que también incluyen al menos 45 hectáreas de hábitat (código 6450) con prados aluviales (terrenos inundables de los ríos).¹⁴²

¹³⁹ Servicio de información de lugares Ramsar, [«Lubana wetland complex»](#), *Servicio de información de lugares Ramsar*, consulta del 15 de abril de 2023.

¹⁴⁰ U. Bergmanis, «Habitat expert's conclusions on the potential impact of the foreseen actions in Bolupe project in the section pickets 88/00-358/00» (título abreviado). Recibido de la Agencia de Conservación de la Naturaleza por correo electrónico, 12 de diciembre de 2022.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² Aproximado mediante [el sistema de gestión de datos de Nature OZOLS](#), consulta del 16 de mayo de 2023.

Este tipo de medio necesita un sistema de inundación anual específico para mantenerse en un estado ecológico saludable. Solo así puede resultar beneficioso para las aves y otras especies, y proporcionar diversos servicios ecológicos, como la retención de agua durante las inundaciones y la capacidad de depositar nutrientes.¹⁴³



El río Bolupe se canalizó hace más de sesenta años, pero ahora comienza a recuperar sus meandros naturales, foto: Uģis Bergmanis

Todavía no se ha realizado ningún AIA ni ningún análisis adecuado, pero el promotor encargó un estudio de hábitats que concluyó que el río está bloqueado por múltiples acumulaciones de residuos a lo largo del tramo de 27 kilómetros que hay que limpiar para mejorar el caudal y la calidad del agua, pero que esto solo puede hacerse de forma selectiva y prudente. Esta debería ser, en esencia, el alcance de las actuaciones en cuanto a la limpieza del cauce del río.¹⁴⁴ Se trataría, pues, de una intervención mucho menor en comparación con las actuaciones inicialmente previstas,¹⁴⁵ como:

- Eliminación mecánica de árboles, arbustos y plantas acuáticas del cauce y de los márgenes del río.
- Retirada masiva de tierra y biomasa del cauce del río.
- Nivelación de la biomasa excavada en los bosques y prados adyacentes.

¹⁴³ Mats O.G. Eriksson, «Management of Natura 2000 habitats: 6450 Northern Boreal alluvial meadows», *Comisión Europea*, marzo de 2008.

¹⁴⁴ U. Bergmanis, «Habitat expert's conclusions on the potential impact of the foreseen actions in Bolupe project in the section pickets 88/00-358/00» (título abreviado).

¹⁴⁵ ZMNI, «[Agreement for the development of construction project and supervision of the restoration of Bolupe river and Meirānu canal, Anexo 2: Design order](#)», *Sistema de contratación electrónica*, 10, 14 de diciembre de 2022.

Estas y otras actuaciones podrían ser perjudiciales para el ecosistema del río y los entornos adyacentes si se hicieran en la magnitud prevista originalmente. Se ha prometido introducir elementos respetuosos con el medio ambiente («piscina de sedimentación, acumulación de rocas, etc.»),¹⁴⁶ pero actualmente el alcance de estas acciones aún no se ha definido. Según la legislación nacional, corresponde ahora a la ZMNI crear un anteproyecto y presentarlo para obtener un permiso de construcción preliminar. Es competencia del Servicio Estatal de Medio Ambiente revisar el proyecto y las conclusiones de la persona experta, así como tomar una decisión sobre si este proyecto necesita una EIA de acuerdo con la legislación nacional. En cuanto a la evaluación de «no causar daños significativos» para este proyecto, incluida en las modificaciones del Plan de Letonia¹⁴⁷ que se abrieron a consulta pública el 19 de mayo de 2023, el proyecto del Bolupe recibiría una AIA «en la medida prevista por la legislación». Aunque no queda claro si se llevará a cabo una evaluación adecuada del impacto en el sitio Natura 2000, es necesaria y obligatoria para este proyecto según el artículo 6.3 de la Normativa sobre hábitats de la UE,¹⁴⁸ ya que puede tener un impacto directo y significativo en la biodiversidad de los lugares Natura 2000 y en los de los ecosistemas. También debería exigirse una evaluación de la repercusión ambiental de acuerdo con la ley letona sobre la evaluación del impacto ambiental¹⁴⁹ y la Normativa del AIA.¹⁵⁰ El AIA también debería analizar no solo el impacto potencial de las acciones sobre el complejo de humedales de Lubana y los hábitats protegidos de la UE, sino también explorar otras oportunidades para utilizar la infraestructura ecológica abordando la restauración de las llanuras inundables y los meandros naturales del río Bolupe y el impacto de estas soluciones en la sistema hidrológico del río, la biodiversidad y las oportunidades de gestión.

Hace falta la participación ciudadana en todos los proyectos de protección contra inundaciones

Hasta ahora, no hay constancia de que se hayan realizado o deban realizarse consultas públicas sobre proyectos específicos para esta inversión. Será obligatorio por ley si alguno de los proyectos financiados por esta inversión se somete a los procedimientos del AIA. Apenas existe información detallada de dominio público sobre los proyectos financiados en el marco de la inversión en infraestructuras de mitigación de inundaciones, salvo la información que se proporciona en el sistema de contratación.

La ZMNI debe informar a los ciudadanos y realizar consultas públicas que se tengan en cuenta sobre proyectos concretos, con el fin de garantizar la participación ciudadana y mantener los principios establecidos en el Convenio de Aarhus, es decir, el derecho de las personas a acceder a la información y a participar en las decisiones que se adopten sobre cuestiones medioambientales.

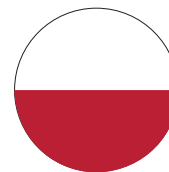
¹⁴⁶ *Ibidem*, 10.

¹⁴⁷ Cancillería estatal de Letonia, «[National Legal act \(submitted for consultations\): On the addition to the Latvia's Recovery and Resilience Plan](#)», *Cancillería estatal de Letonia*, consulta del 18 de mayo de 2023.

¹⁴⁸ Consejo Europeo, «[Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora](#)», artículo 6.3, *EUR-Lex*, consulta del 15 de mayo de 2023.

¹⁴⁹ Parlamento de la República de Letonia, «[Law on Environmental impact assessment](#)», art. 4.2, *Parlamento de la República de Letonia*, 10 de octubre de 1998.

¹⁵⁰ Consejo Europeo, «[Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment](#)», *EUR-Lex*, 13 de diciembre de 2011.



Estado de la aplicación del Plan de recuperación

El Consejo de la Unión Europea aprobó el Plan de recuperación y resiliencia de Polonia en junio de 2022. Incluye 49 reformas y 53 inversiones y está valorado en más de 35.000 millones de euros, de los que 23.900 millones proceden de subvenciones y 11.510 millones de préstamos. Se prevé que la contribución climática llegue al 42,6%.

Desde el primer momento, el Gobierno no ha sido inclusivo: redactó los planteamientos, hipótesis y primeros borradores a puerta cerrada, quedando la sociedad civil excluida del proceso de preparación. Las violaciones del principio de colaboración en la fase de preparación limitaron la capacidad de la sociedad civil para mejorar el plan e influir en su forma. Al final, se forzó la cooperación gracias a activistas que escribieron cartas y artículos y organizaron ruedas de prensa para denunciar la falta de participación.

Valió la pena. En febrero de 2021, el Ministerio de Fondos de Desarrollo y Política Regional aceptó realizar reuniones públicas organizadas por la Federación Nacional de ONG polacas, así como Polish Green Network y otros miembros de la sociedad civil. Fueron cinco reuniones, una para cada componente del plan. Nosotros señalamos muchos problemas, como la inexistencia de medidas sobre biodiversidad, la falta de claridad en los compromisos de «no causar daños significativos», inversiones en gas fósil e inversiones inadecuadas en comunidades energéticas.

Sin embargo, fue difícil determinar si el Gobierno tuvo en cuenta los comentarios recibidos durante el proceso de consulta ciudadana a la hora de terminar el Plan y reaccionar a tiempo, ya que la versión actualizada no se hizo pública hasta después de su presentación a la Comisión, en mayo de 2021. Finalmente, en julio de 2021, se celebraron una serie de «reuniones públicas inversas». En este formato, que era innovador para los estándares de Polonia, el Gobierno respondió a los comentarios de la ciudadanía recibidos durante la consulta.

Asimismo, en paralelo se iniciaron las negociaciones no desveladas con la Comisión Europea. Tras más de un año de negociaciones, principalmente por cuestiones relacionadas sobre el estado de derecho, el Plan de recuperación de Polonia fue aprobado por la Comisión el 1 de junio de 2022, y posteriormente aprobado por el Consejo.¹⁵¹ A mediados del 2022, por fin se hizo público el Plan de recuperación actualizado, la primera vez que la ciudadanía podía verlo después de la presentación de la versión anterior a la Comisión trece meses antes. Pese a su aprobación formal, no se ha desembolsado ni un euro de la financiación para la recuperación en Polonia, porque las cuestiones relativas al estado de derecho (una meta del Plan que Polonia debe alcanzar antes de que el dinero pueda circular)¹⁵² siguen sin resolverse y Polonia no puede presentar ninguna solicitud de pago.

¹⁵¹ Consejo de la Unión Europea, «[Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland](#)», *Consejo de la Unión Europea*, 2022/0181 (NLE), 14 de junio de 2022.

¹⁵² Fondo de la UE, «[Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności \(KPO\)](#)», objetivo F5G, *Fondo de la UE*, junio de 2022.

Sin embargo, la aplicación del Plan de recuperación ha empezado formalmente tras su aprobación a mediados de 2022. Las reformas y las inversiones recogidas en la parte de la subvención están en curso, con «financiación puente» procedente del Fondo de Desarrollo de Polonia, de propiedad estatal.¹⁵³ Sin embargo, se ha registrado un lento progreso y muchas metas se han retrasado. Como parte de la revisión del Plan de recuperación (vinculado al plan REPowerEU), el Gobierno ha propuesto aplazar las reformas ya atrasadas.

Nivel de transparencia y de inclusión

Las modificaciones en el Plan, mayoritariamente positivas, son el resultado de las negociaciones entre el Gobierno polaco y la Comisión. Por lo general, los cambios abordan las «banderas rojas» y las enmiendas presentadas por organizaciones no gubernamentales durante el proceso de consulta pública e incorporadas por los negociadores de la Comisión. Por otra parte, durante las negociaciones, tanto la parte polaca como la de la UE negaron en varias ocasiones el acceso a cualquier versión más nueva del plan a las organizaciones no gubernamentales. Los problemas de transparencia en el proceso de planificación suscitan preocupación en lo que se refiere a la insuficiente supervisión pública teniendo en cuenta que se gastarán miles de millones de euros durante la fase de ejecución.

Con una inflación elevada y un coste de la vida que crece rápidamente, los polacos, según las encuestas de opinión, culpan al Gobierno de haber privado al país de miles de millones en fondos para la recuperación, que a su juicio son esenciales para superar los problemas económicos. En una encuesta realizada por Ipsos en abril de 2023, el 54 % de los encuestados culpó a las autoridades polacas por no disponer de los fondos, mientras que un 14 % culpó a la Comisión Europea, y un 17 % culpó a la oposición polaca.¹⁵⁴ El porcentaje de polacos convencidos de que el Gobierno debería llegar a un compromiso con la Comisión a cualquier precio para desbloquear la financiación de la recuperación alcanzó el 69,6 % (abril de 2023, centro de investigación IBRIS).¹⁵⁵ El discurso público se centra en el bloqueo de los fondos de recuperación a causa de la preocupación por el estado de derecho.

Si bien el Reglamento del MRR (2021/241) no exige que los países creen un comité de seguimiento o un organismo de supervisión similar, Polonia decidió hacerlo. Ante el temor de los expertos y de la oposición a que la financiación de la recuperación se pudiera utilizar para reforzar el apoyo al partido gobernante en vez de destinarse allá donde más se necesita, y ante la falta de apoyo del Gobierno entre sus partidos de coalición en la votación parlamentaria sobre el instrumento de recuperación, la mayoría gobernante acordó crear un comité de seguimiento con miembros independientes del Gobierno a cambio de que la oposición apoyase esta votación tan importante.

La creación del comité de seguimiento se incluyó en el plan de recuperación polaco.¹⁵⁶ Aunque el comité fue designado formalmente por una orden ministerial el 4 de agosto de 2022 (dos meses después de la fecha límite para alcanzar el objetivo),

¹⁵³ Departamento de Servicios Financieros de PFR, «Krajowy Plan Odbudowy (KPO) - najważniejsze informacje dla przedsiębiorcy», *Fondo de Desarrollo de Polonia*, consulta del 18 de mayo de 2023.

¹⁵⁴ OKO.press, «Blokada KPO to Wina rządu PiS - tak uważa większość Polaków. Prezydent niewinny [SONDAŻ IP-SOS]», *OKO.press*, 6 de abril de 2023.

¹⁵⁵ Rzeczpospolita, «Sondaż: Polacy chcą kompromisu ws. KPO i ustępstw w sporze z KE», *Rzeczpospolita*, 7 de abril de 2023.

¹⁵⁶ Fondos de la UE, «Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększenia Odporności (KPO)», 483; y reforma F3.1, objetivo F5G, en el componente F: «Mejora de la calidad de las instituciones y las condiciones para la aplicación del PRR».

las controversias en torno a la selección de los representantes no gubernamentales provocaron que los miembros del comité no se designaran hasta mediados de diciembre de 2022. Hasta mayo del 2023 no celebró su primera reunión.¹⁵⁷

El Ministerio de Fondos de Desarrollo y Política Regional tenía previsto celebrar su primera reunión sobre la presentación de la primera solicitud de pago. Pero como era necesario que el capítulo REPowerEU y las modificaciones del Plan fueran revisadas por el comité de seguimiento (art. 14 lk, p. 11.7 de la Ley sobre los principios de la política de desarrollo), la primera reunión tuvo lugar el 17 de mayo de 2023.

A diferencia de los comités de seguimiento de la política de cohesión, el comité de seguimiento del Plan de recuperación y resiliencia es un órgano de opinión y no se encarga de aprobar los criterios de selección de proyectos. Sin embargo, desempeña un papel importante en la supervisión de inversiones valoradas en miles de millones de euros y ejecutadas en un calendario muy ajustado.

Proceso de elaboración del capítulo REPowerEU

Tras la invasión rusa de Ucrania en febrero del 2022, Polonia ha tenido que deshacerse de su dependencia energética de Rusia, lo que ha supuesto un reto. Antes de la guerra, Polonia importaba del extranjero el 46 % de sus combustibles fósiles, de los cuales el 75 % del carbón, el 55 % del gas y el 66 % del petróleo provenían de Rusia, con un coste de más de 200.000 millones de euros en los últimos veinte años. Dada la proporción relativamente pequeña de las energías renovables en la combinación energética (15,62 % del consumo final de energía en 2021), la progresiva eliminación de los combustibles fósiles rusos significa: (1) reorientar y diversificar las importaciones de combustibles fósiles y (2) aumentar las inversiones en energías. En este sentido, la financiación complementaria del plan REPowerEU es vital para Polonia.

El Estado polaco puede solicitar otros 2.760 millones de euros en concepto de subvenciones y 22.700 millones de euros en préstamos (la parte del préstamo no utilizada de la de recuperación). Sin embargo, debido a unos indicadores socio-económicos satisfactorios, la asignación de subvenciones de Polonia en el marco del Plan de recuperación se ha reducido en 2022 en 1.320 millones de euros, lo que significa que solo la mitad de la nueva subvención es realmente dinero «nueva», mientras que la segunda mitad puede emplearse para compensar la dotación reducida (para inversiones en línea con las prioridades de REPowerEU).

Para Polonia, la financiación de REPowerEU es importante no solo porque puede impulsar la transformación energética, sino también porque podría ser la primera dotación económica destinada a la recuperación que recibirá Polonia. Las largas negociaciones y la aprobación tardía del Plan polaco ocasionaron que Varsovia no recibiera ningún pago por adelantado. Ahora, es posible transferir hasta un 20 % a Polonia como pago por adelantado en virtud del capítulo REPowerEU.

Aunque el Reglamento de REPowerEU (2023/435)¹⁵⁸ entró en vigor a finales de febrero de 2023, algunos Estados miembros de la UE anticiparon el calendario ajustado y empezaron a programar sus capítulos REPowerEU y las modificaciones de sus planes con mucha antelación. La posición del Gobierno polaco sobre

¹⁵⁷ Ministerio de Fondos de Desarrollo y Política Regional, «[Pierwsze posiedzenie Komitetu Monitorującego KPO: przyjęcie regulaminu, ocena realizacji KPO](#)», página web de la República de Polonia, [www.gov.pl](#), consulta del 19 de mayo de 2023.

¹⁵⁸ Comisión Europea, «[Regulation \(EU\) 2023/435 of the European Parliament and of the Council of 27 February 2023](#)», *EUR-Lex*, consulta del 18 de mayo de 2023.

REPowerEU se debatió el 3 de agosto de 2022 en la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado (la cámara alta del parlamento). Acogió la iniciativa positivamente y subrayó su importancia para la seguridad energética de Polonia, pero expresó sus dudas sobre si el despliegue de las inversiones más necesarias (almacenamiento de energía, redes de transmisión de energía, y energía nuclear –esta última es una perspectiva del Gobierno, no de Polish Green Network–) es viable hasta mediados de 2026.¹⁵⁹

En junio de 2022, el Ministerio de Clima y Medio Ambiente consultó la comunicación de la Comisión (COM(2022) 230) sobre el Plan REPowerEU.¹⁶⁰ En diciembre de 2022, el Ministerio de Fondos de Desarrollo y Política Regional respondió a la petición de Polish Green Network sobre el hecho de que expertos y miembros del comité de seguimiento participaran en la preparación del capítulo REPowerEU. En la respuesta se decía que los respectivos ministerios estaban identificando las necesidades de inversión. En marzo de 2023, Polish Green Network preparó unas observaciones específicas para este capítulo y las presentó a la Comisión y al Gobierno de Polonia. El 27 de marzo de 2023 se celebró una mesa redonda de expertos con participación de representantes de los ministerios responsables de la aplicación del Plan de recuperación, a raíz de la petición de Polish Green Network. Los representantes del Ministerio de Clima y Medio Ambiente informaron a Polish Green Network de que aproximadamente el 80% de sus observaciones se aplicaría.

Polish Green Network, en sus propuestas presentadas al Ministerio de Fondos el 14 de marzo de 2023, recomendó realizar inversiones específicas con las que se aplicarían los principios del Plan REPowerEU en Polonia, y también pidió a las autoridades que aprovecharan la oportunidad para modificar el Plan de recuperación y resiliencia para reforzar las reformas destinadas a optimizar.

Las principales propuestas fueron las siguientes:

- **Reforma:** Marco legal para la modernización de las redes de distribución de electricidad.
- **Inversión:** Apoyar la inversión en redes de distribución destinadas a aumentar la capacidad de absorción de las energías renovables.
- **Reforma:** Plena adaptación a la legislación polaca de las disposiciones RED II relativas a los consumidores proactivos ya las comunidades energéticas.
- **Inversión:** Aumentar el apoyo a las comunidades energéticas.
- **Reforma:** Desarrollo del mercado del biogás y del biometano.
- **Inversión:** Apoyar infraestructuras de biogás y de biometano sostenibles.
- **Reforma:** Hacer de las reformas e inversiones del sector de la construcción un capítulo independiente del plan de recuperación y resiliencia. Además, introducir enmiendas al destacado Programa de Aire Limpio para combatir la pobreza energética.

¹⁵⁹ Senado de la República de Polonia, «[Posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej \(nr 114\) w dniu 03-08-2022](#)», *Senado de la República de Polonia*, consulta del 22 de mayo de 2023.

¹⁶⁰ Ministerio de Clima y Medio Ambiente, «[Konsultacje komunikatu Plan REPowerEU](#)», *página web de la República de Polonia*, www.gov.pl, consulta del 18 de mayo de 2023.

- **Inversión:** Aumentar el apoyo a la sustitución de fuentes de calor, junto con mejoras de la eficiencia energética para hogares unifamiliares y plurifamiliares, así como excluir el apoyo a las calderas de gas fósil, priorizando los hogares pobres energéticamente.
- **Inversión:** Reforzar la red de asesores energéticos y vincularla a los servicios sociales.
- **Reforma:** Fomentar los vehículos de emisiones cero (coches y bicicletas).
- **Inversión:** Apoyar la compra de vehículos de transporte público de emisiones cero en los municipios rurales.
- **Reforma:** Fortalecimiento institucional del Departamento Regulador de Energía, la Administración de supervisión de edificaciones.

El 18 de abril de 2023, el Ministerio publicó una propuesta de modificación del Plan de recuperación y un borrador del capítulo REPowerEU.¹⁶¹ Las inversiones contempladas en este capítulo tienen un valor de 25.280 millones de euros (2.760 millones de euros en subvenciones y 22.520 millones de euros en préstamos) y el Gobierno calcula que la contribución climática es del 95,1%.¹⁶²

Los planes del Gobierno en cuanto a la parte de subvenciones del capítulo REPowerEU no plantean ninguna preocupación. Medidas como doblar la dotación de inversiones en comunidades energéticas (junto con una nueva reforma que alivie la carga burocrática que estas sufren) y redes eléctricas, cambiar la forma de apoyar los sistemas de almacenamiento de energía de préstamos a subvenciones, y reforzar las instituciones encargadas de conceder permisos para proyectos de energías renovables.

Por otra parte, había algunas propuestas polémicas en lo que se refiere a la parte de préstamos del capítulo. El Gobierno tiene previsto invertir 1.150 millones de euros en infraestructuras de gas fósil para aumentar las capacidades de importación y transporte. Además, hasta 16.500 millones de euros se transferirían a un Fondo de Apoyo Energético de nueva creación. Los detalles de cómo funcionaría este fondo todavía no se han especificado, si bien se pretende apoyar las inversiones en transformación energética. Por ahora no se ha aclarado si la Comisión aprobará esta medida tan general ni si la dotación sustancial del fondo debe gastarse a mediados de 2026 o si puede permanecer disponible después de esa fecha.

Estos planes se sometieron a consulta pública en abril y mayo de 2023, así como en el análisis del comité de seguimiento. La propuesta no iba acompañada de una evaluación de «no causar daños significativos»; esto debería prepararse más adelante.¹⁶³ El Gobierno tenía previsto presentar su propuesta final a la Comisión a principios de junio de 2023.

¹⁶¹ Ministerio de Fondos de Desarrollo y Política Regional, «[Konsultacje rewizji Krajowego Planu Odbudowy](#)», *Portal de Fondos de la UE*, consulta del 18 de mayo de 2023.

¹⁶² Debido a la reducción de la asignación de subvenciones de Polonia en 2022 a 1,32 millones de euros, el Gobierno tiene previsto trasladar una serie de inversiones del Plan de recuperación original al capítulo REPowerEU para mantener o incluso aumentar sus presupuestos.

¹⁶³ Ministerio de Fondos de Desarrollo y Política Regional, «[Rozdział REPowerEU Portal de Fondos de la UE, 42](#)», consulta del 18 de mayo de 2023.

Las autoridades polacas no han publicado ninguna información sobre la participación de entidades empresariales en la elaboración del capítulo REPowerEU. Sin embargo, las empresas energéticas son mayoritariamente de propiedad estatal y es probable que sean consultadas a diario por los respectivos ministerios dedicados a la energía. Las entidades están controladas por el Ministerio de Patrimonio del Estado, que forma parte del proceso de elaboración.

Estudio de caso: participación pública y adecuación al Pacto Verde Europeo

Un ejemplo positivo: las comunidades energéticas

Un elemento positivo del Plan de recuperación de Polonia con un potencial transformador importante es la inversión B2.2.2 Instalaciones de FER por parte de las comunidades energéticas, dotada con 97 millones de euros.¹⁶⁴ A veces, las comunidades energéticas reciben el nombre de «el eslabón perdido» de la transformación energética de Polonia. A pesar del gran interés que despiertan entre la ciudadanía, el marco legal obsoleto, la carga burocrática abrumadora y la falta de planes de financiación para apoyar la creación de comunidades energéticas han frenado su implantación en Polonia. La legislación polaca solo permite su creación en zonas mixtas, rurales y urbanas, excluyendo de esta posibilidad a los municipios urbanos.

Los expertos en energía y los movimientos ecologistas promueven a las comunidades energéticas por varios motivos. En primer lugar, estos pequeños sistemas energéticos pueden ser hasta cierto punto autosuficientes, puesto que, a diferencia de los consumidores proactivos individuales, no solo pueden invertir en equipamientos fotovoltaicos, sino también en almacenamiento de energía e incluso en plantas de biogás.



Foto: Gelpi, a través de Adobe Stock

¹⁶⁴ Si se acepta el borrador del capítulo REPowerEU de Polonia, esta inversión se trasladará al capítulo REPowerEU como la inversión G1.1.2 y se completará con 91,5 millones de euros adicionales (en total, 188,5 millones de euros).

En segundo lugar, tienen un impacto social positivo gracias a la integración de las comunidades locales y la participación en potencia de personas que viven en la pobreza energética o que sufren otras dificultades, ayudándolas a salir adelante.

Por último, pero igualmente importante, las comunidades son un elemento esencial de un sistema energético descentralizado más resistente a las crisis climáticas y a las de seguridad. Por tanto, incluir el apoyo a las comunidades energéticas en el Plan de recuperación es un paso adelante en cuanto a la transformación ecológica de Polonia. Los expertos en energía, entre ellos Polish Green Network, recomendaron aumentar la dotación del Plan de recuperación para financiar las comunidades energéticas y la descentralización del sistema energético.

El inconveniente que se percibe en la inversión B2.2.2 y en los proyectos que apoya actualmente es que favorecen a los clústeres energéticos (empresas que producen energía que no necesariamente es renovable) más que a las comunidades energéticas cívicas (o, como se denominan en la legislación polaca, «cooperativas energéticas»). Si bien ambos tipos contribuyen a la transformación energética, esta última no tiene la vertiente empresarial y se centra más en el beneficio social de la comunidad.

La situación jurídica y la práctica actual de la creación de comunidades energéticas también son problemáticas. Las comunidades se enfrentan a muchos obstáculos legales o incluso se les deniega la conexión a la red energética (debido a la baja capacidad de la red de distribución). Esta es la razón por la que hasta ahora solo hay ocho comunidades registradas en Polonia (un aumento del 400 % respecto a 2022), y solo dos están conectadas a la red y realmente producen electricidad. Por tanto, la inversión del Plan de recuperación en comunidades energéticas, pese a sus deficiencias, puede contribuir al desarrollo de la energía ciudadana en Polonia.

Un ejemplo problemático: las infraestructuras de gas fósil

Junto con las medidas que expertos y activistas han acogido positivamente, como inversiones en eficiencia energética y energías renovables, el Reglamento de REPowerEU (2023/435) permite inversiones destinadas a «mejorar las infraestructuras y las instalaciones energéticas para cubrir las necesidades inmediatas de seguridad del suministro de gas, incluido el gas natural licuado, en concreto para permitir la diversificación del suministro en interés del conjunto de la Unión» (art. 21c, p. 3a).¹⁶⁵ En teoría, solo debería permitirse la sustitución del gas fósil procedente de Rusia por gas fósil procedente de otros países para mantener la seguridad energética y la estabilidad del suministro. Aunque el Reglamento menciona específicamente la «seguridad inmediata del suministro», que debería ser el único motivo para invertir en combustibles fósiles en el marco del Plan REPowerEU, según los cálculos disponibles podrían destinarse hasta 60.000 millones de euros en proyectos de combustibles fósiles.¹⁶⁶ Además, entre las inversiones propuestas por los Estados miembros se encuentran las que se prevén ejecutar en los últimos meses del marco regulador del MRR (a mediados de 2026), lo que difícilmente puede considerarse que responda a la «seguridad inmediata del suministro».

Uno de estos proyectos es la inversión polaca G2.1.1 Construcción de infraestructuras de gas fósil para diversificar aún más el suministro y garantizar la seguridad

¹⁶⁵ Parlamento Europeo, «[Regulation \(EU\) 2023/435 of the European Parliament and of the Council of 27 February 2023](#)», *EUR-Lex*, consulta del 18 de mayo de 2023.

¹⁶⁶ Maria Maggiore, «[€60bn earmarked for EU Covid recovery could go to fossil-fuel projects](#)», *EU Observer*, 9 de enero de 2023.

energética en un contexto nacional y regional, diseñado por el Ministerio de Clima y Medio Ambiente. La inversión está dotada con 1.150 millones de euros y se prevé que se ejecute desde el 1 de febrero de 2022 (inicio del periodo de concesión de subvenciones de REPowerEU) hasta el segundo trimestre de 2026. Consiste en:

- Despliegue del apartado marino del programa, de la unidad flotante de almacenamiento y regasificación en Gdansk, así como la estación flotante, la parte submarina de la terminal y el gasoducto submarino
- Despliegue de gasoductos costeros (apartado del programa de unidades flotantes de almacenamiento y regasificación)
- Reconversión del sistema de gasoductos de Yamal-Europa Occidental (antes transportaba gas ruso, ahora se incluirá en el sistema de transporte nacional)
- Construcción y puesta en funcionamiento del intercomunicador de gas Stork II, que conectará Polonia y la República Checa

El programa de unidades flotantes de almacenamiento y regasificación se incluyó en la Estrategia de seguridad nacional de la República de Polonia, adoptada el 12 de mayo de 2020, mucho antes de la invasión rusa de Ucrania. Sin duda, forma parte de la estrategia de diversificación del Gobierno polaco; pero su envergadura, el largo periodo de inversión y el hecho de que se planificara incluso antes del inicio de la guerra plantean dudas sobre si entra dentro del ámbito de REPowerEU.

El diseño final del capítulo polaco de REPowerEU se decidirá después de que se incluyan los resultados de la consulta pública y las opiniones del comité de seguimiento, y después de las negociaciones con la Comisión Europea (segundo semestre de 2023).



Estado de la aplicación del Plan de recuperación de España

El Plan de recuperación, transformación y resiliencia de España fue presentado por el Gobierno de Pedro Sánchez a la Comisión Europea en abril de 2021 y se aprobó en julio de 2021.

En esta fase inicial, España solo solicitó ayudas económicas, concretamente 69.580 millones de euros en subvenciones directas que Bruselas transferirá a España entre 2021 y 2026 para facilitar su recuperación económica y la transición ecológica y digital. Desde el 30 de marzo de 2023, se han transferido a España 37.000 millones de euros, el equivalente al 53 % del total de las subvenciones, mediante tres pagos.

El 20 de diciembre de 2022, el Gobierno de Pedro Sánchez presentó un proyecto de adenda de dos páginas en el Plan que contiene una medida llamada «Impulso a la industrialización estratégica de España». En la adenda, el Gobierno describe las inversiones y las reformas previstas y expone las solicitudes de financiación adicional necesaria para llevarlas a cabo: 84.000 millones de euros en préstamos, 7.700 millones de euros adicionales en subvenciones y 2.600 millones de euros adicionales en subvenciones para inversiones REPowerEU. El documento muestra las metas y objetivos, pero no menciona proyectos concretos ni ofrece información sobre los indicadores utilizados para medir si se han alcanzado estos propósitos.

Las inversiones del MRR en España se distribuyen a través de tres mecanismos: (1) los proyectos estratégicos para la recuperación y la transformación económica (PERTE), que son grandes colaboraciones público-privadas coordinadas por los ministerios; (2) las transferencias de fondos a las comunidades autónomas; y (3) las convocatorias y licitaciones directas gestionadas por el Estado a través de sus ministerios, con los fondos destinados a empresas privadas o entidades locales.

Teniendo en cuenta las prioridades de la UE en relación con el contexto geopolítico actual, la adenda de España no crea nuevos mecanismos, sino que aumenta la cantidad de las subvenciones y los créditos que recibirá el país. Aquellos proyectos que refuercen la autonomía estratégica de España y Europa en ámbitos como la energía, la agroalimentación, la industria, la tecnología y la seguridad digital serán prioritarios para los fondos del MRR. Por ejemplo, los PERTE recibirán más de 40.000 millones de euros en subvenciones, lo que supone en torno al 52 %, y 18.600 millones de euros en créditos. En total, los doce PERTE, liderados por grandes corporaciones, recibirán 58.600 millones de euros de los 160.000 millones del plan de recuperación nacional.

El PERTE con mayor presupuesto es el de Microelectrónica y semiconductores (12.250 millones de euros en subvenciones), seguido del de Energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento (10.475 millones en subvenciones), y el de Vehículos eléctricos y conectados (4.300 millones en subvenciones). Así pues, se priorizan primeramente los proyectos vinculados al sector tecnológico y digital, al sector energético y al sector de la automoción, bajo la premisa de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

La aplicación del Plan nacional español avanza rápidamente en comparación con otros países europeos. España ya ha recibido el tercer pago del MRR tras superar la evaluación de la Comisión en cuanto a la consecución de veinticuatro hitos y cinco objetivos en febrero de 2023. Sin embargo, la aplicación se ha visto eclipsada por tres principales problemas.

En primer lugar, los órganos administrativos españoles han sufrido recortes y reducciones de recursos (por ejemplo, de recursos humanos) y de capacidades (por ejemplo, de formación) desde la crisis de 2008 debido a años de medidas de austeridad. Por eso, las administraciones de ámbito nacional y de ámbito de comunidades autónomas han optado por subcontratar parcialmente la gestión de los fondos a consultorías privadas como Deloitte, PriceWaterhouseCoopers, KPMG y Ernst & Young. Estas consultorías tienen un papel central tanto en la elaboración de proyectos (a través de empresas consultoras) como en las evaluaciones de financiación de NextGenerationEU, y han recibido críticas de la sociedad civil por entrar en conflictos de intereses, al proponer a sus propios clientes como beneficiarios de los fondos. Por ejemplo, el Ministerio para la Transición Ecológica contrató a Deloitte para que le ayudara a obtener y a conceder fondos europeos en 2021. La misma consultoría también fue contratada por la multinacional CEPSA para elaborar sus proyectos NextGenerationEU en 2020.¹⁶⁷

Por su parte, la falta de capacidad pública para gestionar las convocatorias y la asignación de los 160.000 millones de euros en fondos de recuperación ha provocado graves cuellos de botella burocráticos. Las asociaciones empresariales han criticado duramente al Gobierno por la lentitud de los trámites administrativos y por las relaciones informales privilegiadas entre los ministerios y las grandes corporaciones, que acabaron absorbiendo gran parte de los fondos en el primer periodo.¹⁶⁸

En segundo lugar, existe una importante falta de acceso a los datos primarios. El Gobierno ha creado una página web oficial sobre el Plan de recuperación de España¹⁶⁹ con la información básica a disposición de la ciudadanía. Contiene datos sobre la manera de acceder a los fondos: un buscador de convocatorias, una previsión de convocatorias para los próximos seis meses, un apartado especial que explica las doce cooperaciones público-privadas para la recuperación (los PERTE), un número de teléfono público para preguntas sobre las convocatorias, otro apartado especial dirigido a pequeñas y medianas empresas y en el que se destacan convocatorias específicas, y un apartado de publicaciones de documentos e informes oficiales (como la agenda al Plan de recuperación, los informes de ejecución del Plan de recuperación, etc.). También hay un boletín semanal del Plan y una sección de últimas noticias.

Sin embargo, esta página web no revela datos primarios, sino que sirve como plataforma para publicar información secundaria, es decir, informes en los que ya se han analizado las fuentes primarias de los ministerios. Esta página web no ofrece ninguna información sobre los beneficiarios de los fondos (nombres de las

¹⁶⁷ Ecologistas en Acción, OMAL, Observatori del Deute en la Globalització, [«Guide to NextGenerationEU: doing more harm than good. An analysis of the European recovery and resilience funds: opportunities, shortcomings and proposals»](#), *Observatori del Deute en la Globalització*, 16, 25 de marzo de 2021.

¹⁶⁸ Por ejemplo, las convocatorias para grandes empresas pasaron del 5% al 20% en 2021. Marcos Iriarte, [«Las ayudas a grandes empresas se quintuplican con los primeros fondos europeos, pero no las de pymes y autónomos»](#), *El Mundo*, 7 de setiembre de 2021.

¹⁶⁹ Gobierno de España, [«Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia»](#), *Gobierno de España*, consultado el 15 de mayo de 2023.

empresas y dotaciones de dinero. Esta fue la principal crítica de los colectivos de la sociedad civil, como Open Generation, la plataforma ciudadana para unos fondos NextGenerationEU transparentes y accesibles,¹⁷⁰, ¹⁷¹ respecto al Real Decreto Ley 36/2020, que establece la gobernanza de los fondos NextGenerationEU en España. La ley propone establecer un registro público para aquellas empresas interesadas en los PERTE, que, después de dos años de presión por parte de la sociedad civil, todavía no se ha puesto en marcha.

En tercer lugar, el Real Decreto Ley 36/2020 también establece mecanismos de participación de la sociedad civil en la gobernanza de los fondos NextGenerationEU, que consisten únicamente en la participación de los dos sindicatos mayoritarios, la Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO), junto con las principales organizaciones patronales (entre otras, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la institución representativa del empresariado español) en la Mesa de Diálogo Social.¹⁷² No están representados otros agentes sociales ni organizaciones ecologistas.

Este órgano debía ser un espacio de diálogo y consulta, pero en realidad las propuestas de los sindicatos solo se limitan a «ser tenidas en cuenta». En la práctica, se ha convertido en un foro en el que sus participantes son informados de las decisiones ya tomadas por el órgano de Gobierno de facto, la Comisión Interministerial y su comité técnico, que negocia los principales proyectos (sobre todo los PERTE) con los representantes políticos de las comunidades autónomas en las conferencias sectoriales (un foro organizado por el ministro del reparto de los fondos del MRR).

No se han creado procesos ni espacios de participación reales de la sociedad civil, entendida en un sentido más amplio que la tradicional dicotomía patronal-sindicatos. En España no existe un verdadero comité de seguimiento del Plan de recuperación que cuente con representación de la sociedad civil. Además, el Gobierno español actualmente no mantiene un diálogo democrático con el Parlamento, ni con otros agentes como los ayuntamientos, o con interlocutores a pequeña escala como las pequeñas y medianas empresas, los autónomos, las economías sociales y solidarias o feministas y la sociedad civil para mejorar la gobernanza de los fondos, por ejemplo, aplicando mejoras a los procesos de auditoría ciudadana, que la plataforma Open Generation EU reclama desde 2021.

El capítulo REPowerEU del Plan de recuperación de España

El 20 de diciembre de 2022 se celebró la quinta reunión de la Comisión de recuperación, transformación y resiliencia, en la que se aprobó el proyecto de adenda¹⁷³ al Plan de recuperación, «Impulso a la industrialización estratégica». En este proyecto se confirmó que 2.580 millones de euros de las transferencias de REPowerEU se destinarán a la diversificación y almacenamiento de energía, al despliegue de energías renovables y al fortalecimiento de su cadena de valor industrial (en particular, la promoción del hidrógeno verde), al ahorro de energía y la movilidad.

¹⁷⁰ Open Generation EU, «Citizen platform for transparent and accessible NextGenerationEU funds», *Open Generation EU*, consulta del 15 de mayo de 2023.

¹⁷¹ *Ibidem*.

¹⁷² Diana Fresneda, «Gobierno y agentes sociales constituyen la Mesa del Diálogo Social para concertar y evaluar los fondos europeos», *RTVE*, 16 de noviembre de 2020.

¹⁷³ El proyecto de adenda se puede consultar en el enlace siguiente: Gobierno de España, «Proyecto de Adenda al Plan de Recuperación: Impulso a la Industrialización Estratégica», *Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital*, 20 de diciembre del 2022.

Según el Reglamento (UE) 2021/241, España es el estado miembro que recibirá más dinero a través de REPowerEU después de Italia y Polonia. En concreto, recibirá el 12,93% de los fondos disponibles, el equivalente a 2.580 millones de euros de un total de 20.000 millones de euros para la UE-27.

De todas formas, no hay información detallada sobre las inversiones de REPowerEU, más allá de las dos páginas del borrador del documento de agenda (que habla de REPowerEU de forma muy genérica) y de una presentación en Power-Point que solo dedica una sola diapositiva a REPowerEU (contiene esquemas genéricos de los objetivos y actividades subvencionables), las reformas y las inversiones previstas).

No hay constancia de que se haya realizado una consulta pública o en la sociedad civil sobre el borrador del capítulo REPowerEU que debe incorporarse al Plan de recuperación, transformación y resiliencia.

Tal y como afirmó un participante de la Mesa de Diálogo Social para la recuperación, la transformación y la resiliencia, las organizaciones sindicales CCOO y UGT participaron en la elaboración de las propuestas del capítulo REPowerEU, pero las medidas concretas en las que habían trabajado no se incorporaron a la propuesta que el Gobierno español presentó a la Comisión Europea (que ahora la misma Comisión está estudiando) y el resultado final es muy genérico.

Según el borrador de agenda, durante el proceso de «consulta pública» también se llevaron a cabo diversas consultas sectoriales (concretamente, en Foros de Alto Nivel y en consejos asesores, en los que la sociedad civil tuvo un papel escaso o nulo). Además, no se ha ofrecido ninguna información específica sobre las reuniones para la elaboración del capítulo REPowerEU ni por parte de los ministerios ni del Gobierno español.

Estudio de caso: participación pública y adecuación al Pacto Verde Europeo

La financiación de proyectos de hidrógeno

España goza de una situación especial y privilegiada en la UE en lo que se refiere a su papel como proveedor barato de energía verde. Se promueve el hidrógeno como elemento clave de la transición energética europea, y España debería estar preparada para suministrar este tipo de energía a Europa, especialmente en la parte central del continente, lo antes posible. Como consecuencia, se han modificado las leyes sobre el uso del suelo en las comunidades autónomas para permitir un rápido despliegue de infraestructuras, con lo que se ocupan tierras fértiles y se destruye la biodiversidad.



Foto: Alexey Rezvykh, a través de Adobe Stock

En el caso de España, todavía no se dispone de la asignación detallada de los fondos para proyectos de hidrógeno, ya que el capítulo REPowerEU no se ha publicado. Sin embargo, algunas subvenciones del MRR ya se han distribuido a través de las convocatorias del PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento, que recibirá unos 10.000 millones de euros en subvenciones, además de préstamos (aún no hay detalles sobre los préstamos).

Por ejemplo, el 22 de diciembre de 2021 se aprobaron las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del programa de incentivos a proyectos pioneros y singulares de hidrógeno renovable (Programa H2 PIONEROS) en el marco del plan de recuperación español. Aunque se propuso que los principales beneficiarios fueran las pequeñas y medianas empresas, se aprobó que grandes empresas de combustibles fósiles y energéticas como CEPSA, Enagás e Iberdrola puedan producir hidrógeno verde.

CEPSA recibirá 12,71 millones de euros, con un límite por proyecto de 15 millones. La planta de producción de hidrógeno de CEPSA, el Parque Energético de San Roque (en Cádiz, Andalucía), será una de las dos plantas de producción del Valle de Hidrógeno Verde de Andalucía, que entrará en funcionamiento en 2027. Esta planta, junto con el Parque Energético de Palos de la Frontera, utilizará 2 GW en electrolizadores para generar un total de 300.000 toneladas de hidrógeno verde anuales a partir del 2030.

Iberdrola recibirá 5,14 millones de euros para su planta de producción de hidrógeno, H2 Galicia (en Pontevedra, Galicia), que se destinarán a la producción de metanol verde para uso industrial. Se prevé que la producción de metanol verde alcance las 100.000 toneladas anuales, aunque en la primera fase se producirán 10.000 toneladas. El proyecto se lleva a cabo en colaboración con la empresa Foresa, que utilizará el metanol verde en sus procesos industriales para la producción de colas y resinas de madera, que sustituirán al que se importa actualmente.

Una de las principales obras de infraestructuras de hidrógeno, que se encuentra en fase de planificación y que se prevé incluir y financiar en el capítulo REPowerEU de España, es BarMar, presentado por Enagás junto con otros operadores europeos del sistema de transporte de gas fósil. Con un presupuesto total de 2.100 millones de euros, BarMar forma parte de un gran proyecto de transporte de hidrógeno llamado H2Med, que conectará Portugal con Europa central; será un gasoducto submarino que unirá Barcelona y Marsella.

Cabe destacar que, en 2022, CEPSA obtuvo un beneficio neto de 790 millones de euros; Enagás, 375 millones de euros, e Iberdrola, 4.300 millones de euros, cifras récord. Esta financiación pública de la convocatoria PERTE es a fondo perdido, es decir, no será necesario que devuelvan ni un euro concedido en la convocatoria.

La primera conclusión que podemos extraer de este análisis es que las grandes empresas energéticas y de combustibles fósiles apuestan por el hidrógeno para su transición energética. Además, pretenden hacerlo con fondos y avales públicos, aunque en 2022 hayan tenido beneficios récord. Por otro lado, hay que tener en cuenta los impactos que han generado la producción y el transporte de hidrógeno verde, como el elevado consumo energético, el aumento del estrés hídrico, la ocupación de tierras agrícolas, las amenazas a la biodiversidad, las fugas de hidrógeno y los impactos ambientales y sociales en países del Sur a causa de la extracción de materias primas críticas.

Aunque es probable que en el futuro el hidrógeno renovable desempeñe un papel limitado en los sectores difíciles de descarbonizar, en los últimos años se le ha dado una importancia excesiva para la transición energética en el ámbito de la UE. Un camino más sostenible sería descentralizar y dismantelar el oligopolio energético de España, aumentando el apoyo financiero público para proyectos energéticos a pequeña escala que produzcan para el consumo local, así como promover soluciones de base pública y comunitaria, permitiendo la propiedad y la gobernanza comunitarias.

¿Qué opina la ciudadanía sobre esta inversión?

Concretamente, los proyectos estratégicos (PERTE) no son conocidos entre la ciudadanía en general. Sin embargo, la ciudadanía está más familiarizada con el término NextGenerationEU a consecuencia de las subvenciones de menor cantidad que concede este instrumento, más cercanas a la ciudadanía y canalizadas a través de los gobiernos de las comunidades autónomas.

Si bien la percepción de los fondos NextGenerationEU es positiva, ha habido un cierto malestar entre las pequeñas instituciones, como los ayuntamientos¹⁷⁴ u otras entidades a pequeña escala, que se han encontrado con dificultades para acceder a los fondos y han tenido la sensación de que estaban pensados para grandes empresas o instituciones con muchos recursos.

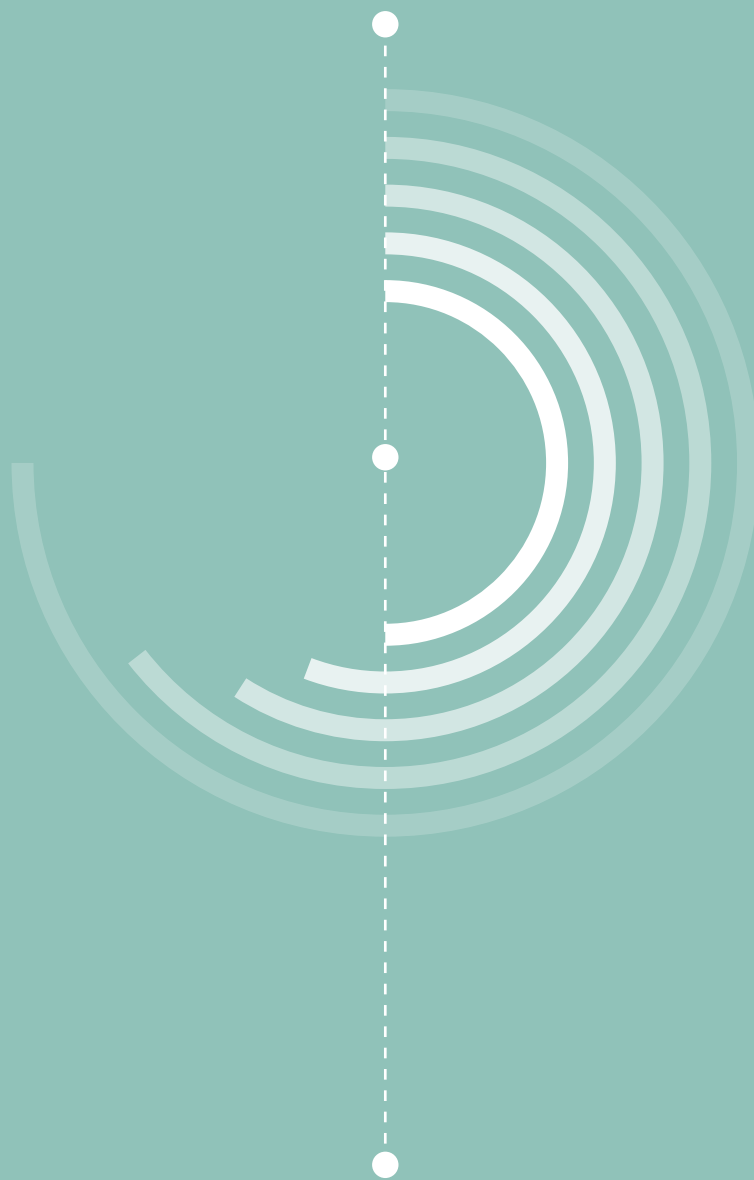
Mayor implicación de la ciudadanía

Democratizar los procesos de consulta y control del Plan contribuiría a avanzar hacia una transición más justa y ecológica. Por ejemplo:

- Deberían ser obligatorias las consultas públicas y el debate público en el Parlamento español sobre los borradores del Plan antes de enviarlos a la Comisión Europea, con posibilidad real de influir en las inversiones y reformas que se propongan.
- También habría que modificar la misma Mesa de Diálogo Social para que sea un órgano verdaderamente consultivo con capacidad de influir, y también habría que ampliar los interlocutores que participan en la mesa o los órganos consultivos que actúan como agentes sociales, incorporando representantes de sindicatos minoritarios, representantes de la sociedad civil organizada, grupos de investigación especializados en la defensa de los derechos humanos y del planeta, o grupos ecologistas y feministas, entre otros.
- Los ministerios españoles deberían consultar a la sociedad civil sobre los criterios medioambientales, sociales y de género útiles y necesarios para los fondos del MRR, a fin de construir un marco sólido para planificar, aplicar y evaluar las inversiones y las reformas.
- El Gobierno debería garantizar medidas reales de transparencia, como poner a disposición de la ciudadanía los datos primarios en relación con todos los beneficiarios de las subvenciones y los préstamos, así como la información sobre los proyectos financiados, los importes recibidos y las condiciones firmadas, especialmente en lo que se refiere a los PERTE.
- El Gobierno debería crear una auditoría ciudadana para la deuda pública y el impago de la deuda ilegítima. Esta auditoría ciudadana debería contar con la participación activa de la ciudadanía y las asociaciones independientes, con el objetivo de garantizar que la gestión, concesiones y contratos, préstamos y operaciones financieras se han llevado a cabo en interés general de la población. En esta línea, los ciudadanos deberían negarse a pagar las deudas generadas por los fondos NextGenerationEU que se han concedido a empresas cuyas actividades perjudican al medio ambiente, a la población o al interés público.

¹⁷⁴ Para más información, léase el siguiente artículo: Pau Rovira, «Perdre temps i diners: els ajuntaments petits queden fora dels fons europeus», *Catalunya al dia*, 1 de abril de 2023.

InvestEU y el BEI: financiar una transición a medias con el sector privado, pero sin la ciudadanía



Este capítulo examina otras dos fuentes relacionadas de inversiones públicas de la UE para el Pacto Verde Europeo: InvestEU y el BEI. En el Pacto Verde Europeo, InvestEU se considera una gran fuente de financiación. El BEI tiene un papel importante en la aplicación de InvestEU y también se promociona como el «banco climático de la UE», ya que destina buena parte de sus inversiones totales a la acción climática. En este apartado, analizaremos si InvestEU y el BEI contribuyen al cambio transformador y la forma en que la ciudadanía puede participar en las inversiones que se llevan a cabo.

InvestEU

InvestEU es el sucesor del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE).¹⁷⁵ Se creó en 2021 y se puso en funcionamiento en noviembre de ese año. Proporciona 26.200 millones de euros procedentes del presupuesto de la UE en forma de avales, principalmente en el BEI y en otras instituciones financieras públicas, regionales y nacionales, para apoyar proyectos de inversión que implementen los objetivos políticos de la UE, concretamente infraestructuras sostenibles, investigación, innovación y digitalización, y acceso a la financiación para pequeñas y medianas empresas, las empresas sociales, para que adquieran competencias y habilidades, y desarrollen y consoliden mercados de inversión social. Alrededor de un tercio de los avales se reservan para infraestructuras sostenibles, que son las más relevantes para la financiación del Pacto Verde Europeo.

En el marco de InvestEU, solo el 75 % del dinero del presupuesto de la UE se reserva para que el Banco financie proyectos InvestEU. El BEI aportará también 5.000 millones de euros. El presupuesto restante de la UE, más de 6.500 millones, está a disposición de otros socios ejecutivos seleccionados por la Comisión Europea, que también están obligados a realizar contribuciones económicas. Actualmente, existen siete socios ejecutores además del Grupo BEI: el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (BDCE), el Banco Nórdico de Inversiones (BNI), y las instituciones financieras de fomento nacionales de España, Italia y Francia.

Hemos analizado las inversiones relacionadas con InvestEU del BEI a partir de los datos que nos ha proporcionado el Banco. Hasta finales de 2022, InvestEU garantizó operaciones del BEI por valor de 10.000 millones de euros. Los ámbitos que más recursos económicos han recibido fueron los préstamos de programas en investigación, innovación y digitalización (3.400 millones), seguidos de las operaciones en el sector del transporte (1.800 millones) y el sector energético (1.500 millones).

Hasta ahora, el sector del transporte ha estado marcado por una sola operación: la mejora de la línea ferroviaria de alta velocidad en Italia, promovida por la empresa pública. Entre las otras operaciones de transporte que han recibido ayudas, existe un proyecto para desarrollar, fabricar y desplegar tecnología del hidrógeno, concretamente sistemas de almacenamiento de hidrógeno y sistemas de baterías de combustible.¹⁷⁶

¹⁷⁵ CEE Bankwatch Network y Counter Balance, «[Not work celebrating-yet: the Investment Plan for Europe, a critical analysis of the pilot phase of the “Junker Plan”](#)», CEE Bankwatch Network, septiembre de 2019.

¹⁷⁶ El proyecto está financiado por el Banco Europeo de Inversiones. Banco Europeo de Inversiones, «[Faurecia-Hydrogen Mobility](#)», Banco Europeo de Inversiones, 25 de julio de 2022.

La compañía promotora, Faurecia, también ha logrado una subvención de la UE de 213 millones de euros de la Comisión Europea en el marco del Proyecto Importante de Interés Común Europeo para un proyecto muy similar: el desarrollo y la industrialización de una nueva generación de depósitos de hidrógeno.¹⁷⁷

De los nueve proyectos financiados hasta ahora en el sector energético, ocho han sido de energía eólica y fotovoltaica. Entre ellos figuran el primer proyecto eólico marino en el Báltico polaco y uno destinado al desarrollo del transporte de electricidad en España, que han recibido luz verde del comité de inversiones.

Movilización de financiación para inversiones transformadoras que no podrían financiarse en el mercado

La idea de InvestEU es utilizar el presupuesto de la UE como garantía para ayudar a los bancos de inversión públicos como el BEI a financiar proyectos de energías renovables u otras inversiones necesarias para la transición climática (y los otros objetivos de InvestEU), pero que las empresas o los inversores privados no financiarían por su cuenta por considerar que estos proyectos no son suficientemente rentables o interesantes desde el punto de vista comercial. Con la ayuda de 26.200 millones de euros en avales, InvestEU quiere convencer a los bancos de inversión públicos como el BEI para que financien empresas e inversores que inviertan dinero y ayuden a realizar estos proyectos que, de otro modo, no se ejecutarían. En total, InvestEU aspira a conseguir 372.000 millones de euros.

InvestEU se encuentra en sus primeras etapas de aplicación, pero ya plantea grandes interrogantes sobre si este mecanismo es efectivo para financiar proyectos que, de otro modo, no se llevarían a cabo. Para empezar, la evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo del predecesor de InvestEU, el FEIE, concluyó que las inversiones complementarias movilizadas por el FEIE estaban sobreestimadas y también constató que algunas ayudas del FEIE se limitaban a sustituir la financiación existente de la UE,¹⁷⁸ el BEI u otras fuentes de financiación pública o privada. Los inversores privados simplemente preferían la financiación garantizada por el FEIE porque era más barata u ofrecía un periodo de amortización más largo, una conclusión que también confirmó el Informe de Evaluación del FEIE.¹⁷⁹

El Reglamento de InvestEU pone más énfasis en definir la complementariedad y obliga a los socios ejecutores a demostrarla con criterios concretos. Por ejemplo, uno de los nuevos criterios es que el socio ejecutor utilice la financiación para apoyar operaciones más arriesgadas de lo que normalmente aceptaría. Sin embargo, en la práctica, basta el cumplimiento de un solo criterio para que el proyecto se considere complementario. Por otra parte, las aprobaciones de los avales que pueden consultarse en los tableros de resultados publicados no se refieren específicamente a los criterios de complementariedad establecidos por el Reglamento y no aportan pruebas objetivas de que el proyecto no se habría podido llevar a cabo con otras fuentes públicas o privadas sin el apoyo de InvestEU.

Por ejemplo, un proyecto de la empresa francesa Loxam recibió un préstamo del BEI a través de un aval de la UE, que se consideró justificado porque permitía a la

¹⁷⁷ Dina Kartit, «Faurecia gets 213 million euros from the EU to develop hydrogen tanks», *Reuters*, 2022.

¹⁷⁸ Tribunal de Cuentas Europeo, «Special report no 03/2019: European Fund for Strategic Investments: Action needed to make EFSI a full success», *Tribunal de Cuentas Europeo*, 2019.

¹⁷⁹ Banco Europeo de Inversiones, «Evaluation of the European Fund for Strategic Investments 2021», *Banco Europeo de Inversiones*, 2021.

empresa obtener préstamos a más largo plazo y nuevas fuentes de financiación.¹⁸⁰ La justificación era que el préstamo del BEI «ofrecerá una seguridad financiera a la empresa promotora y apoyará su plan de electrificación de equipamientos y ante la incertidumbre provocada por la crisis de la covid-19». Pero esta empresa logró una facturación récord de 2.400 millones de euros en 2022, por lo que es difícil ver por qué se necesitaba dinero público para ayudarla a llevar a cabo proyectos que cumplen los objetivos políticos de la UE.¹⁸¹ Y tampoco se explicaba por qué el BEI no pudo financiar el proyecto en las condiciones de préstamo habituales sin el aval de la UE.

Aunque los avales de la UE pueden favorecer algunas inversiones complementarias, la estrategia de InvestEU no tiene la eficacia necesaria para llevar a cabo suficientes proyectos transformadores que las empresas y los inversores privados no financien actualmente.

Inversiones en energía con cero emisiones de carbono

En este apartado, analizaremos las inversiones en energía que ha realizado el BEI, incluyendo algunas realizadas a través de InvestEU, y muchas a riesgo propio. Desde principios de 2022, el BEI ha mantenido su decisión de no financiar más proyectos de combustibles fósiles y se ha comprometido a destinar un billón de euros a inversiones climáticas para 2030.¹⁸²

Entre principios de 2022 y mediados de marzo 2023, el BEI financió proyectos energéticos por valor de 13.700 millones de euros. Sus préstamos se destinaron a energías renovables a gran escala (2.100 millones), energías renovables a pequeña y mediana escala (3.900 millones), distribución de energía (3.500 millones), transporte de energía (1.100 millones), conexión de redes eléctricas (1.600 millones), eficiencia energética –en la que se contempla la renovación de viviendas– (476 millones), y otros proyectos, como infraestructuras, almacenamiento de baterías y biometano (1.000 millones). Dos de estos proyectos de energías renovables incluyen también hidrógeno basado en energías renovables (a menudo llamado «hidrógeno verde»).

A pesar de que el abandono de los combustibles fósiles es un paso crucial, todavía queda mucho trabajo por hacer para que la cartera energética del BEI sea compatible con el objetivo del Banco de convertirse en un banco climático.¹⁸³

El Banco debería adoptar un enfoque mucho más estricto en lo que se refiere a la energía «baja en carbono», como el hidrógeno y los biocombustibles. Para poder convertirse en el banco del clima que quiere ser, el BEI debería considerar el riesgo de que estas tecnologías puedan utilizarse como justificación para el desarrollo continuado de infraestructuras de gas natural, proponiendo así la paulatina eliminación del gas fósil, así como de otras fuentes de energía no sostenibles. Cualquier fondo público que se destine a proyectos de hidrógeno basados en energías renovables debería priorizar la sustitución del hidrógeno basado en combustibles fósiles (a menudo llamado «gris» o «azul») y centrarse estrictamente en un número limitado de sectores difíciles de descarbonizar en los que los cálculos de eficiencia tengan lógica desde el punto de vista económico, ambiental y social.

¹⁸⁰ Banco Europeo de Inversiones, «[Evaluation of the European Fund for Strategic Investments 2021](#)».

¹⁸¹ Loxam, «[LOXAM enregistre une croissance à deux chiffres et affiche un chiffre d'affaires 2022 record](#)», Loxam, 2023.

¹⁸² Banco Europeo de Inversiones, «[Climate Bank Roadmap](#)», Banco Europeo de Inversiones, 2022.

¹⁸³ Banco Europeo de Inversiones, «[EIB energy lending policy: Supporting the Energy Transformation: Version with updated technical annexes](#)», Banco Europeo de Inversiones, 2023.

Ayudas a las empresas de combustibles fósiles

Hay otra cuestión relacionada con las empresas, bancos y fondos de inversión a través de los cuales los préstamos energéticos del BEI acaban llegando a los proyectos previstos. A principios de 2022, el BEI adoptó criterios climáticos para empresas e intermediarios financieros: el Banco ya no financia empresas que extraigan nuevo petróleo y gases no convencionales o que inicien nuevas explotaciones de carbón. También exige que las empresas elaboren planes de descarbonización (el llamado «marco PATH»¹⁸⁴). La única excepción a esta regla es para los proyectos «innovadores». La excepción se amplió parcialmente a finales de 2022 para apoyar a REPowerEU. Esto permite que empresas como las grandes petroleras que aún extraen nuevo petróleo y gases no convencionales, como el gas de lutita o la arena asfáltica, se beneficien de ayudas financieras del BEI para las energías renovables o las infraestructuras de carga de vehículos eléctricos. Sin embargo, las empresas que inician nuevos proyectos de carbón siguen excluidas. Una gran empresa española de petróleo y gas recibió un préstamo, aunque también participa activamente en la producción de petróleo de lutita, que el propio BEI considera que no se adecua al Acuerdo de París. Las inversiones globales de la empresa en proyectos «verdes» como estos representan solo el 25 % de lo que tenía previsto invertir en petróleo y gas el año pasado y menos de la mitad de la cantidad pagada en dividendos y recompra de acciones por la empresa en los nueve primeros meses de 2022,¹⁸⁵ un año en el que la empresa obtuvo 4.200 millones de euros de beneficios.

El marco PATH del BEI establece también condiciones para los intermediarios financieros, pero son muy laxas. Actualmente, los bancos y fondos de inversión pueden cumplirlas simplemente revelando información sobre su grado de exposición a los riesgos físicos y financieros relacionados con el cambio climático (según las recomendaciones de Task Force on Climate-related Financial Disclosures, TCFD). Este umbral tan bajo no es suficiente por varias razones. Como supervisor de los bancos más importantes de la UE, el Banco Central Europeo realizó una prueba de resistencia climática por primera vez en 2022 y expresó su preocupación por la falta de progreso de los bancos de la UE a la hora de detectar estos riesgos y desarrollar una estrategia para gestionarlos.¹⁸⁶

Casi 2.000 millones de euros de los 13.500 millones en inversiones energéticas del BEI se han realizado con seis bancos europeos: BNP Paribas, BPCE, Crédit Agricole, Santander, Société Générale y UniCredit. Estos bancos se encuentran entre los principales financiadores de combustibles fósiles a escala mundial, y algunos de ellos desempeñan un importante papel en la financiación de nuevos proyectos de extracción de combustibles fósiles o proyectos de petróleo y gases no convencionales. Algunos también financian la extracción de carbón.¹⁸⁷ Todas estas son actividades que las empresas deben excluir si quieren recibir financiación del BEI.

Para garantizar que los bancos dejen de financiar la crisis climática, se podría dar un primer paso en el que los criterios que se aplican a las empresas también se apliquen a los intermediarios financieros.

¹⁸⁴ Banco Europeo de Inversiones, «The BEI Group PATH Framework: Version 1.1», *Banco Europeo de Inversiones*, 2022.

¹⁸⁵ ReCommon, «75 billion excess profits for European oil giants», *ReCommon*, 2022.

¹⁸⁶ Banco Central Europeo, Supervisión bancaria, «Banks must sharpen their focus on climate risk, ECB supervisory stress test shows 2022», *Banco Central Europeo*, 8 de julio de 2022.

¹⁸⁷ Clima y energía, «Banking on climate chaos. Fossil fuel finance report 2023», *Banking on Climate Chaos*, 2023.

La revisión de la Hoja de ruta contra el cambio climático de este año es una buena oportunidad para aplicar condiciones climáticas estrictas a la hora de trabajar con intermediarios financieros y asegurarse de que las inversiones del BEI ya no alimentan indirectamente el calentamiento global.

¿El banco climático de la UE? ¿El BEI realiza inversiones climáticas transformadoras o bien promueve beneficios?

De forma similar a nuestras conclusiones sobre InvestEU, también es cuestionable que la estrategia del BEI sea el uso más eficaz de las finanzas públicas para llevar a cabo proyectos que, de otro modo, no se llevarían a cabo. Gran parte de la financiación energética del BEI se ha realizado a través de empresas e intermediarios financieros que obtienen grandes beneficios en medio de una inflación elevada y la crisis del coste de la vida. Repsol e Iberdrola (que han recibido más de 1.000 millones de euros en préstamos del BEI desde 2022) obtuvieron más de 4.000 millones de euros de beneficios cada una el pasado año, y los seis bancos europeos que hemos analizado alcanzaron los 37.000 millones de euros en beneficios. Los bancos centrales admiten ahora que la crisis de inflación es, en gran medida, la consecuencia de beneficios empresariales masivos como estos.¹⁸⁸

Durante mucho tiempo, uno de los principios centrales de la estrategia del BEI ha sido cofinanciar y minimizar el riesgo para las empresas privadas y los intermediarios financieros, a fin de que los proyectos resulten más atractivos comercialmente para los inversores privados. Eso significa que compañías como Iberdrola y Société Générale, que tienen dinero más que suficiente para financiar proyectos por sí mismas, obtienen muchos beneficios de las inversiones públicas del BEI. Este no es el caso de los miembros de la sociedad que sufren la crisis del coste de la vida y que necesitan acceso a energías renovables asequibles que respeten los límites ambientales más amplios. Por supuesto, si el primer objetivo de un proyecto es resultar atractivo para los inversores, también debe generar una fuente de ingresos, algo que no necesariamente es compatible con la prestación de servicios públicos básicos y democráticamente accesibles como la energía.

Pero en el contexto de una crisis de inflación y coste de la vida inducida por los beneficios empresariales, la estrategia del BEI alimenta aún más la especulación que provoca esta inflación, lo que da lugar a una estrategia de inversión pública que produce proyectos más ecológicos que hace unos años, pero que queda muy lejos de utilizar las inversiones públicas para cubrir las necesidades de la gente.

La adaptación de las infraestructuras para asegurar que todos podamos vivir una vida digna y respetar los límites ecológicos requiere no solo erradicar la contribución del BEI al cambio climático, sino, sobre todo, cambiar su estrategia. Tanto InvestEU como el BEI pueden dar ayudas a más proyectos y de mayor calidad si se centran en otros agentes públicos y en iniciativas a pequeña escala que no tengan fines lucrativos. La inversión pública también podría aprovecharse mejor trabajando con empresas e inversores privados solo si sus operaciones se adecuan al Pacto Verde Europeo y contribuyen a combatir la desigualdad. Esto puede hacerse dejando de lado las empresas que pagan dividendos y recompran sus propias acciones y, en su lugar, trabajar con empresas que reinvierten sus ingresos en proyectos accesibles y de interés general para la ciudadanía.

En el ámbito de los proyectos, InvestEU y el BEI deberían exigir una contribución

¹⁸⁸ Martin Arnold *et al.*, «Central bankers warn companies on fatter profit margins», *Financial Times*, 2023.

clara e informar sobre la distribución de la asunción de riesgos por parte de las empresas privadas en proyectos cuyo objetivo no sea principalmente resultar atractivos desde el punto de vista comercial, sino priorizar las necesidades de las personas. Otro paso positivo sería reducir el tamaño mínimo de los proyectos, lo que permitiría financiar más proyectos pequeños directamente por el BEI o mediante entidades financieras públicas nacionales.

Participación pública y transparencia

Todos los proyectos llevados a cabo en el marco de InvestEU y financiados por el BEI se pueden consultar en línea. Ahora bien, esta información no está organizada de forma sencilla, lo que dificulta innecesariamente la recopilación de información completa y detallada. Los datos que se facilitan en cuanto a la complementariedad tanto de los proyectos de InvestEU como de los proyectos del BEI sin el apoyo de InvestEU, también son poco claros y a menudo no muestran a la ciudadanía qué valor añadido tiene la inversión pública para los proyectos.

Otra tendencia alarmante es la disminución de la transparencia¹⁸⁹ por parte del BEI.

En 2011, el BEI publicó casi todos sus proyectos tres semanas antes de su aprobación. Pero en 2021, esta cifra se redujo al 57%. Otros proyectos se publicaron con menos antelación antes de que se aprobaran los préstamos (1,2% en 2011 y 8% en 2021), después de que se aprobaran (0% en 2011 y 28% en 2021), o bien no se publicaron en ningún caso (0,3% en 2011). En diez años, la ciudadanía ha perdido muchas posibilidades de tener un periodo de tiempo adecuado para responder a las decisiones de inversión pendientes que pueden afectar a su entorno y, en algunos casos, no pueden conocer en absoluto las operaciones del BEI.

Un ejemplo preocupante de ello es un préstamo de gran valor económico¹⁹⁰ a PGE, una empresa pública de energía de Polonia (que contribuye en gran medida a la contaminación a través de sus proyectos de carbón). En respuesta a una solicitud formulada en el marco de la política de transparencia del BEI, el Banco adujo el interés comercial como motivo para no publicar el préstamo antes de su firma, justificándolo con el argumento de que la empresa cotiza en bolsa. Esto es problemático, porque la política de transparencia del BEI no establece la forma de la empresa en sí misma como razón de peso por no publicar la información antes de la firma.

El Defensor del Pueblo Europeo¹⁹¹ abrió un expediente sobre este préstamo problemático, que en el momento de redactar este informe todavía está pendiente.

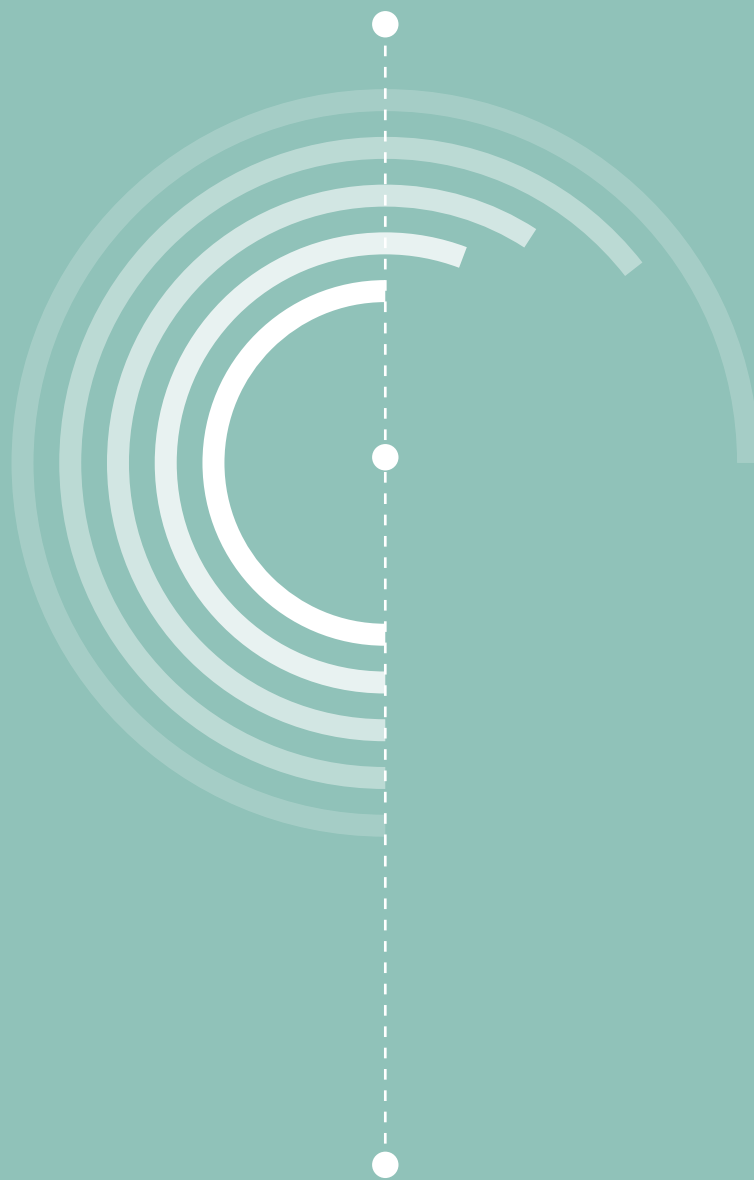
Es evidente que la ciudadanía no puede supervisar exhaustivamente las operaciones del BEI si la información no se publica con suficiente antelación. El Banco debería volver a su práctica anterior de publicar todos los proyectos antes de su firma. InvestEU debería proporcionar una visión general mejorada y más accesible de los proyectos financiados y que colaborara con la sociedad civil para hacer viable y fomentar la participación pública en el proceso de ejecución.

¹⁸⁹ Banco Europeo de Inversiones, [Report on the implementation of the EIB Group Transparency Policy in 2021](#), *Banco Europeo de Inversiones*, 7 de noviembre de 2022; y Banco Europeo de Inversiones, «Report on the implementation of the EIB Group Transparency Policy in 2011», *Banco Europeo de Inversiones*, 29 de mayo de 2012.

¹⁹⁰ Banco Europeo de Inversiones, «[PGE Electricity Distribution](#)», *Banco Europeo de Inversiones*, 23 de diciembre de 2022.

¹⁹¹ Defensor del Pueblo Europeo, «[How the European Investment Bank \(EIB\) handled a request for public access to the summary of a project it is financing on the modernisation of an electricity distribution network in Poland](#)», *Defensor del Pueblo Europeo*, 1 de febrero de 2023.

Conclusiones y recomendaciones



Este informe ha expuesto que la recuperación actual no resulta útil para la ciudadanía porque no puede participar de forma realista. No realizar consultas públicas adecuadas comporta financiar inversiones que no se ajustan a las necesidades, intereses y prioridades de la sociedad civil, ni tampoco al Pacto Verde Europeo. A lo largo de este informe, varios ejemplos han demostrado que no se han priorizado las necesidades de la ciudadanía, en concreto porque no se abordan de manera integral el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la inclusión social y el bienestar, mientras que con demasiada frecuencia favorecen proyectos de infraestructuras a gran escala e intereses empresariales.

Aunque se han logrado algunos avances positivos en cuanto al aumento del gasto en acción climática en el marco del paquete de medidas NextGenerationEU, todavía no queda clara la manera en que ofrecerá soluciones concretas a largo plazo que se ajusten a los objetivos climáticos y contribuyan al bienestar de la ciudadanía. El MRR actualmente contribuye, hasta cierto punto, a la adopción de medidas que pueden ayudar a hacer frente a los diferentes retos, incluidas algunas reformas clave que son cruciales para la descarbonización de algunos países, pero estos son solo unos pequeños pasos en comparación con lo que sería necesario. La prioridad general no es la ciudadanía, sino el pago de dinero rápido y en grandes cantidades.

Al igual que InvestEU y el BEI, las otras instituciones de la UE encargadas de financiar el Pacto Verde Europeo han potenciado las inversiones ecológicas y han centrado más su atención y ambición en financiar la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, no tienen ninguna estrategia para priorizar aquellas inversiones realmente transformadoras que pongan en primer lugar los intereses de la ciudadanía. Por tanto, es necesario un cambio importante que replantee el papel de las finanzas públicas y el modo en que pueden influir en las decisiones de inversión, con la participación de la ciudadanía como agente clave en el diseño y la aplicación de estas inversiones. La consulta pública se considera todavía una carga o un obstáculo para las autoridades. Sin embargo, si está bien planificada y se lleva a cabo de manera amplia, puede convertirse en un recurso que permita a las autoridades diseñar más eficazmente las inversiones en función de las necesidades de la población, así como mejorar su ejecución.

A la hora de reconsiderar cómo se toman las decisiones de inversión, hay que conciliar las finanzas públicas con las necesidades de la ciudadanía, no solo con la acción para el clima y la protección de la naturaleza. Las siguientes recomendaciones se proporcionan con el objetivo de mejorar tanto la aplicación de las medidas actuales financiadas por el MRR como el proceso en curso de elaboración de nuevas inversiones REPowerEU. Estas recomendaciones también pretenden sentar las bases para los debates sobre el próximo presupuesto de la UE.

Mejorar la transparencia y el acceso a la información

Algunas inversiones y reformas de recuperación tendrán impactos significativos a largo plazo sobre el medio ambiente y el clima y, por consiguiente, deberán cumplir los requisitos del Convenio de Aarhus sobre acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia. Es preciso que la transparencia y la participación ciudadana se reconozcan como requisitos legales. La implicación de la sociedad civil ayudaría a adecuar las políticas a las necesidades más acuciantes y permitiría aplicarlas más satisfactoriamente y obtener resultados más tangibles.

Conviene mantener las disposiciones de participación pública del Convenio de Aarhus para todas las formas de energía renovable que puedan tener un impacto significativo en el medio ambiente, tanto si reciben financiación de la UE como si no. Las medidas para acelerar los procedimientos de concesión de permisos deben centrarse en los retrasos administrativos innecesarios, y no han de comprometer la protección del medio ambiente ni las consultas públicas.

Establecer plazos muy cortos para la planificación y ejecución de los proyectos, así como permitir descripciones imprecisas de las medidas en los planes de recuperación, hace que sea más difícil garantizar unas consultas públicas adecuadas. La Comisión debe evitarlo en el futuro.

Asimismo, la Comisión debería crear una plataforma integral y unificada que ofrezca una visión general de todos los beneficiarios de los proyectos para asegurar una mayor transparencia. Conviene que esta información se disponga de forma completa y actualizada para garantizar que las partes interesadas puedan influir en lo que se financiará.

InvestEU y el BEI también deberían mejorar sus prácticas de transparencia con el objeto de permitir una mejor participación civil. Por un lado, el BEI debe volver a publicar todos los proyectos antes de su firma. Por el otro, InvestEU debería proporcionar una visión general mejorada y más accesible de los proyectos que se financian y colaborar con la sociedad civil para permitir y fomentar la participación en el proceso de ejecución.

Reforzar el papel de la sociedad civil en el seguimiento de la aplicación de los planes nacionales

Hay que mejorar los mecanismos de seguimiento y control que se establecen durante todo el proceso de aplicación de los planes nacionales. La Comisión debe garantizar que existan comités de seguimiento que faciliten el diálogo con las autoridades encargadas de supervisar los proyectos y que planteen sus inquietudes cuando sea preciso. Los comités de seguimiento deben incluir un amplio abanico de interlocutores.

La Comisión también tendría que introducir un mecanismo de denuncias que permita a la sociedad civil y a los ciudadanos expresar sus preocupaciones sobre los proyectos que consideran que no cumplen el principio de «no causar daños significativos» o cualquier legislación medioambiental o normativa de la UE.

La Comisión también podría utilizar de forma proactiva el Instrumento de Asistencia Técnica (TSI, en inglés) para poner en marcha una iniciativa pionera que capacite a las organizaciones de la sociedad civil a la hora de supervisar de los fondos de recuperación. También podría animar a los Estados miembros a presentar propuestas de asistencia técnica elaboradas con la sociedad civil o en beneficio de esta, o incluso dedicar una convocatoria especial a tal fin.

Evitar los monopolios perjudiciales de los combustibles fósiles con REPowerEU

Impedir la financiación de los combustibles fósiles, sobre todo de infraestructuras de gas, es lo mínimo necesario para evitar monopolios e inversiones que no se adecuan al Pacto Verde Europeo. Una forma de hacerlo para los fondos de recuperación es reforzando la aplicación del principio de «no causar daños significativos».

Recomendamos que se actualicen las guías técnicas, que aún conceden recursos económicos a las calefacciones de gas y redes de distribución de combustibles fósiles. En el futuro, los fondos de la UE no deben permitir en ningún caso la financiación de los combustibles fósiles.

El BEI tiene que resolver los vacíos legales que creó para las empresas de combustibles fósiles con su paquete de ayudas de REPowerEU. Este año, la entidad bancaria ha programado una revisión de su Hoja de ruta del banco climático y debe aprovechar esta oportunidad para aplicar condiciones climáticas estrictas que garanticen que solo financia a empresas e intermediarios financieros que tengan modelos de negocio compatibles con un escenario de «1,5 grados».

Paralelamente, es necesario priorizar la disminución de la demanda de energía mediante la financiación de renovaciones energéticas y el desarrollo de energías renovables comunitarias.

Impedir la influencia empresarial

Los Estados miembros no deberían delegar la definición de los planes en las empresas de consultoría privadas. Para los Estados miembros que no tengan la capacidad de planificar y ejecutar las partes restantes de sus planes de recuperación, debería proporcionarse asistencia técnica y recursos humanos a fin de permitir un proceso abierto de planificación y ejecución que fomente una amplia participación ciudadana.

Se debería publicar información detallada sobre los términos y condiciones de los contratos para hacer posible una evaluación pública, especialmente cuando las grandes corporaciones reciben subvenciones y préstamos para la recuperación. InvestEU y el BEI también deberían tomar medidas para garantizar que su papel en la financiación del Pacto Verde Europeo sea transformador y haga frente a la desigualdad. Tanto InvestEU como el BEI pueden llegar a más proyectos y de mayor calidad cooperando más con otros agentes públicos e iniciativas a pequeña escala que no tengan fines lucrativos. La inversión pública también podría aprovecharse de forma mucho más efectiva si las instituciones solo trabajaran con empresas privadas e inversores que operen plenamente a favor del Pacto Verde Europeo y que reinviertan sus ingresos en proyectos de interés general para la sociedad civil en vez de pagar dividendos y ofrecer recompras de acciones.

En el ámbito de los proyectos, InvestEU y el BEI deberían exigir una contribución clara e informar sobre la distribución de la asunción de riesgos por parte de las empresas privadas en proyectos cuyo objetivo no sea principalmente resultar atractivos desde el punto de vista comercial, sino priorizar las necesidades de las personas. Otro paso útil sería reducir el tamaño mínimo de los proyectos, lo que permitiría financiar más proyectos pequeños directamente por el BEI o a través de entidades financieras públicas nacionales.

Cuestiones estructurales sobre los fondos de recuperación y los planes de inversión pública de la UE

El MRR, InvestEU, el BEI y otras estrategias e instrumentos de inversión pública seguirán jugando un papel fundamental en la política de la UE y en las sociedades europeas. Debemos asegurarnos de que los intereses de la ciudadanía estén en el centro de estos programas. Para ello, hace falta una mejor coordinación entre los diferentes mecanismos y una estrategia general que priorice la participación ciudadana y la lucha contra las desigualdades.

En el nuevo presupuesto de la UE, la normativa debería adaptarse para permitir esta coordinación. Esto requerirá recursos financieros adicionales, mayor y mejor planificación, y optimizar la cooperación entre los ámbitos europeo, nacional y local. También será necesaria la capacidad administrativa en los ámbitos nacional y local, a fin de garantizar que los procesos de planificación y aplicación se ejecuten correctamente con el interés público como eje central.

La primera etapa de este proceso debería consistir en trazar un mapa de las necesidades de inversión de la ciudadanía y adecuar los programas y los instrumentos actuales para satisfacer estas necesidades. Una vez hecho esto, deberían proporcionarse nuevos recursos para cubrir estos vacíos.



CITIZENS'
OBSERVATORY
FOR GREEN DEAL FINANCING