REVO
PROSPERIDAD SOSTENIBLE

MAXIMIZAR EN ESPAÑA EL IMPACTO DEL PRESUPUESTO EUROPEO 2028-2034

Plan de Colaboración Nacional y Regional: márgenes de acción nacionales ante una arquitectura europea en negociación

Autor: Mario Martínez Lorenzo



REVO

PROSPERIDAD SOSTENIBLE

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO **2**

Sobre REVO Prosperidad Sostenible 3

Agradecimientos 3

1. INTRODUCCIÓN **4**

2. COSTES DE LA INACCIÓN Y EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PREVENTIVA **7**

3. VALOR PÚBLICO, EXTERNALIDADES Y COSTE DE LA MEDICIÓN **14**

3.1 Métricas de bienestar y perspectiva intergeneracional 16

3.2 Carga administrativa y valor de la información 17

4. MARCO DE RENDIMIENTO DEL PRESUPUESTO DE LA UE 2028-2034 ..... **23**

4.1 Objetivos, indicadores y condiciones de desembolso 28

4.2 Armonización, simplificación y salvaguardas 31

4.3 Coeficientes de contribución y seguimiento del gasto climático y ambiental 36

4.4 Evaluación y aprendizaje en el marco de rendimiento 40

5. PLANES DE COLABORACIÓN NACIONALES Y REGIONALES: MARGEN DE DISEÑO EN ESPAÑA **44**

5.1 Planificación estratégica y dimensión territorial del PCNR 44

5.2 Marco nacional complementario de rendimiento, evaluación y bienestar 45

5.3 Criterios de selección de operaciones 50

5.4 Elegibilidad y acceso proporcionado a la financiación 50

5.5 Gobernanza multinivel, participación y capacidad administrativa 53

5.6 Evaluación, coherencia con los compromisos nacionales y financiación complementaria 55

6. RECOMENDACIONES **62**

6.1 Posición de España en la negociación europea 62

6.2 Diseño nacional del PCNR 64

7. CONCLUSIONES **67**

RESUMEN EJECUTIVO

El Marco Financiero Plurianual (MFP) 2028-2034 rediseñará cómo se organizan, ejecutan y evalúan los programas europeos. Los Planes de Colaboración Nacionales y Regionales (PCNR) integrarán en un único marco inversiones y reformas hoy dispersas entre instrumentos como la Política Agrícola Común (PAC) o la política de cohesión, y un nuevo Reglamento de Rendimiento fijará objetivos, indicadores, salvaguardas y condiciones de desembolso. Con recursos insuficientes y la arquitectura aún en negociación, priorizar bien el gasto es más decisivo que nunca.

Este informe sostiene que simplificar y controlar son objetivos complementarios. La carga administrativa no procede de medir, sino de reglas mal hechas: requerimientos duplicados, indicadores no agregables o datos fragmentados; corregirlos permite aligerar la gestión y, a la vez, reforzar el control. Las salvaguardas, indicadores, marcos de rendimiento y participación son esenciales para priorizar el gasto según la evidencia y su valor añadido social, sanitario y ambiental es enorme.

Para ello, planteamos una serie de recomendaciones:

- **Un marco de rendimiento y salvaguardas simple y eficaz.** Defender indicadores y metodologías comunes que midan resultados y costes reales, no solo ejecución; un DNSH coherente que incluya la salud humana; y coeficientes climáticos, ambientales y de biodiversidad verificables.
- **Decisiones orientadas al impacto.** Reforzar el marco nacional de rendimiento, evaluación y bienestar, apoyado en los sistemas existentes. Seleccionar las intervenciones por impacto, eficiencia y cobeneficios, reforzando la inversión preventiva en salud, medio ambiente y cuestiones sociales.
- **Acceso sencillo y gobernanza participativa.** Garantizar procedimientos proporcionados al riesgo y a la capacidad de los beneficiarios, sin reclamar datos ya disponibles, y pasar de la participación procedimental a una asociación estructurada y dotada de recursos, con comités de seguimiento sustantivos y asistencia técnica.
- **Evaluación, coherencia y continuidad.** Planificar la evaluación ex post desde el diseño, alinear el PCNR con los compromisos de España y dar continuidad a lo que ha funcionado.

Sobre REVO Prosperidad Sostenible

REVO Prosperidad Sostenible[1] es una asociación sin ánimo de lucro que actúa como espacio de reflexión, propuesta y acción para avanzar hacia un modelo socioeconómico que haga compatibles el bienestar de toda la población y la sostenibilidad ecológica. Su trabajo se articula en tres líneas —suficiencia y bienestar; modelo monetario y financiero; y gobernanza y participación— e incluye la medición del progreso más allá del PIB y el diseño de políticas públicas orientadas a la equidad intergeneracional y a la transición ecológica justa.

Agradecimientos

Este informe se ha nutrido de los conocimientos y las aportaciones de numerosas personas y organizaciones, a las que expresamos nuestro agradecimiento.

Agradecemos el intercambio continuo de análisis y posiciones de algunas personas. Reconocemos especialmente las recomendaciones, revisiones y aportaciones de Susana Martín Belmonte y Neus Casajuana Filella (REVO), Jaime Manzano (Salud por Derecho) y Adriana Rodríguez (Climate Strategy & Partners).

Extendemos nuestro reconocimiento a WWF, Rescoop, CEE Bankwatch Network, Civil Society Europe, Climate Action Network Europe, European Environmental Bureau, Green Finance Institute, SEO BirdLife, Cruz Roja Española, la Coordinadora de ONG para el Desarrollo y Por Otra PAC, así como a las muchas otras personas que han compartido su conocimiento con nosotros y trabajan por un presupuesto europeo eficiente, y por tanto verde y justo.

La mención de personas y organizaciones no implica su respaldo a las conclusiones y recomendaciones del informe. Las opiniones expresadas, así como los errores u omisiones que pudiera contener, son responsabilidad exclusiva de REVO. La interpretación y el uso de la información contenida en este documento son responsabilidad exclusiva de quienes la utilicen.

1. Enlace a la web de REVO

Con el apoyo de European Climate Foundation.

European Climate Foundation

1. INTRODUCCIÓN

Las negociaciones sobre el próximo MFP de la Unión Europea se producen en un momento en el que a escala internacional se está considerando dotar los presupuestos de herramientas y métricas capaces de guiar mejor el gasto público[2]. La propuesta provisional de la Comisión Europea para el MFP 2028-2034, presentada en julio de 2025, propone un presupuesto de la UE de algo menos de 2 billones de euros a precios corrientes, al tiempo que rediseña sustancialmente la forma en que se organizan, ejecutan y evalúan los programas, en línea con esta tendencia global. Un elemento central de este rediseño es la creación de los PCNR, destinados a **reunir en un único marco inversiones y reformas que actualmente se distribuyen entre varios instrumentos de financiación**, entre los que destacan la PAC o la de política de cohesión, entre otras. Junto a esta simplificación estructural, la Comisión ha propuesto un nuevo Reglamento de Rendimiento horizontal[3] que abarca el seguimiento del gasto, la medición del rendimiento y principios transversales como los objetivos climáticos y ambientales, el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente (*Do Not Significant Harm*, DNSH) y la igualdad de género. Este marco de rendimiento (*Performance Regulation*) **imprime al presupuesto una dirección hacia la consecución de objetivos**, basado en indicadores y metodologías que, con mayor o menor acierto, tratan de medir la contribución real y los efectos de cada una de las intervenciones que forman parte del presupuesto europeo.

El Consejo ya ha adoptado posiciones negociadoras parciales tanto sobre el marco de los PCNR como sobre el nuevo marco de rendimiento, presentándolos explícitamente como instrumentos para simplificar la ejecución, armonizar el seguimiento y reducir las cargas administrativas. El Parlamento Europeo, por su parte, ha sostenido que la simplificación no debe producirse a costa de la transparencia, la rendición de cuentas o el escrutinio democrático, y ha pedido un presupuesto global más ambicioso, así como el mantenimiento del objetivo propuesto del 35 % de gasto para objetivos climáticos y ambientales. Aunque ya podamos prever ciertos aspectos, a octubre de 2026, aún existen importantes elementos financieros y horizontales que siguen formando parte de las negociaciones más amplias del MFP, y las instituciones aspiran a alcanzar un acuerdo antes de finales de año para que el nuevo marco pueda entrar en vigor en 2028. La necesidad de optimizar el rendimiento de unos fondos claramente insuficientes para dar respuesta a todas las necesidades europeas obliga a **mejorar cómo priorizamos y diseñamos los planes de gasto.**

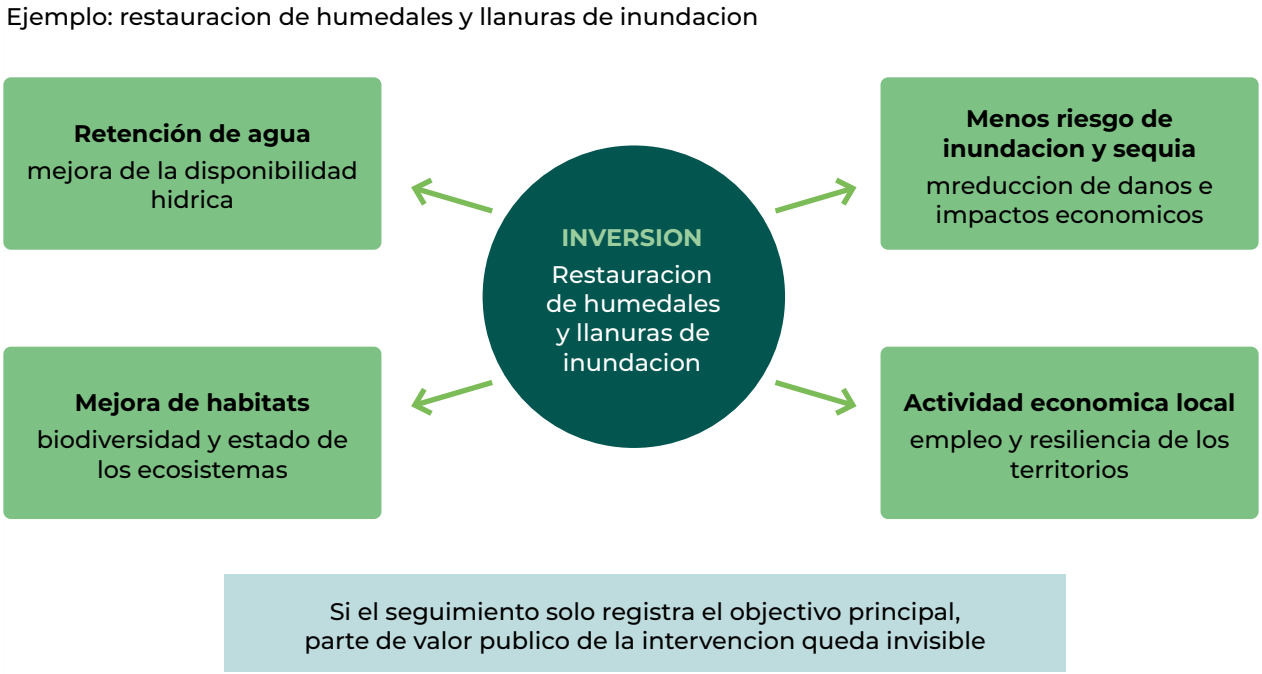
En este contexto, resulta especialmente relevante identificar y valorar los *cobeneficios* de las intervenciones públicas, es decir, los efectos positivos que una misma actuación

2. OCDE, Knowledge Exchange Platform (KEP), iniciativa para el intercambio de conocimiento sobre políticas públicas. Plataforma

3. Comisión Europea, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco de rendimiento y rastreo del gasto del presupuesto y otras normas horizontales de aplicación a los programas y actividades de la Unión, COM(2025) 545 final, 16 de julio de 2025, procedimiento 2025/0545(COD). Conocido como Performance Regulation. Horizontal implica que se aplica a todos los programas de gasto. Texto oficial

puede generar simultáneamente en distintos ámbitos, además de su objetivo principal[4]. Reconocer estos cobeneficios permite evaluar mejor la contribución global de cada intervención y priorizar aquellas que, con los recursos disponibles, pueden avanzar en varios objetivos a la vez, multiplicando el rendimiento social y ambiental (con especial mención a la salud pública) del gasto público.

Figura I Cobeneficios de una intervención



Se ha extendido la idea de que medir resultados e impacto es, por definición, una carga: mucho papeleo, indicadores que nadie usa y datos que nadie comprueba, y que por tanto la única simplificación posible es pedir menos información. Este informe sostiene lo contrario. Parte de la carga es real, pero no es inherente a medir: procede de reglas duplicadas, de indicadores que no pueden agregarse o de sistemas de datos fragmentados, construidos tarde y a medida de cada administración.

Es preciso examinar críticamente las narrativas en torno a la carga administrativa y distinguir entre las dificultades intrínsecas a la medición de resultados complejos y las que son resultado de reglas mal diseñadas, que deben cambiarse. Examinaremos el funcionamiento práctico y la evolución propuesta de la arquitectura de rendimiento de la UE a través de esta lente.

Se considerará la tensión entre el seguimiento del gasto y la medición genuina del rendimiento; los requisitos de recopilación y gestión de datos; las dificultades de atribuir contribuciones a resultados ambientales y sociales complejos; el uso y la calibración de

4. Por ejemplo, la restauración de humedales y llanuras de inundación puede contribuir a retener agua, reducir determinados riesgos de inundación y sequía, mejorar hábitats y sostener actividades económicas locales. Las prácticas agrarias favorables a los ecosistemas pueden reforzar la resiliencia de las explotaciones y la conservación del suelo.

efectos a largo plazo y de los costes sociales y ambientales que pueden externalizarse. No se trata de convertir el presupuesto en un sistema de medición omnisciente, ni sustituir el juicio político por indicadores. Necesitamos asegurar que **las decisiones sobre el dinero público se basen en la mejor evidencia disponible sobre lo que logra el gasto, los daños que puede causar y los costes o beneficios a más largo plazo que generan las actividades económicas que se benefician de él**.

Las negociaciones actuales del MFP plantean una elección importante. La simplificación, en teoría, puede significar abandonar procedimientos débiles o innecesariamente gravosos a la par que se refuerza la obtención de la información que realmente importa. Pero también puede convertirse en un vehículo para reducir el escrutinio público, debilitar las salvaguardias y los principios transversales aplicables al conjunto del presupuesto, o hacer que los objetivos ambientales y sociales sean relegados de su rol central para la competitividad europea[5]. La tarea es demostrar dónde puede reducirse la carga administrativa sin perder eficacia, cómo puede hacerse y por qué mantener —y en varios ámbitos reforzar— la capacidad de la Unión para medir resultados, protegerse contra daños y **alinear la inversión pública con objetivos sociales y ambientales a largo plazo es una condición esencial para una gobernanza económica sólida.**



5. Agencia Europea de Medio Ambiente, Competitive by nature (2026). Sostiene que la competitividad europea a largo plazo depende de la eficiencia en el uso de los recursos, la descarbonización, la adaptación climática y la protección de la naturaleza, que pueden reducir vulnerabilidades estratégicas y generar oportunidades de innovación, inversión y empleo. Identifica como prioridades para la competitividad sostenible europea el desarrollo de capacidades en computación e inteligencia artificial, el uso eficiente de los recursos y la existencia de marcos regulatorios eficaces. Informe

2. COSTES DE LA INACCIÓN Y EFICIENCIA DE LA INVERSIÓN PREVENTIVA

La calidad de las decisiones presupuestarias depende, en buena medida, de la información que se utiliza para adoptarlas. Las métricas económicas convencionales permiten conocer cuánto se invierte, cuánto se produce o qué actividad económica genera una intervención, pero ofrecen una visión incompleta cuando existen costes que no quedan reflejados en los precios de mercado ni en la contabilidad financiera de los proyectos. Los daños ambientales, los efectos sobre la salud, la pérdida de biodiversidad, la exposición a riesgos climáticos o el deterioro de las condiciones sociales pueden generar costes económicos y fiscales que se manifiestan en otros sectores, recaen sobre otras administraciones o se trasladan a las generaciones futuras. Que estos costes no aparezcan en el presupuesto de una actuación no significa que no existan: significa que, con frecuencia, no se tienen plenamente en cuenta al decidir cómo asignar los recursos públicos.

Esta limitación tiene consecuencias directas para la eficiencia del gasto. Una intervención puede parecer económicamente favorable si solo se consideran su coste inicial y sus resultados inmediatos, pero resultar menos eficiente cuando se incorporan los daños que genera o los gastos futuros que obliga a asumir. A la inversa, **una inversión preventiva puede parecer costosa en términos presupuestarios convencionales y, sin embargo, producir beneficios acumulados en ámbitos distintos de aquel al que se imputa el gasto**. Las inversiones en adaptación climática, por ejemplo, pueden evitar daños sobre infraestructuras, viviendas y actividades productivas, reducir la dependencia energética de terceros países o reducir la frecuencia de situaciones en las que se hace necesaria la respuesta de los servicios públicos. También ocurre con el gasto social: una evaluación externa de los itinerarios personalizados de inserción laboral en nuestro país para personas vulnerables cofinanciados por el Fondo Social Europeo (FSE) estima un retorno de entre 2,9 y 4 euros por cada euro invertido, sumando las ganancias de los participantes, el ahorro en prestaciones y la mayor recaudación[6].

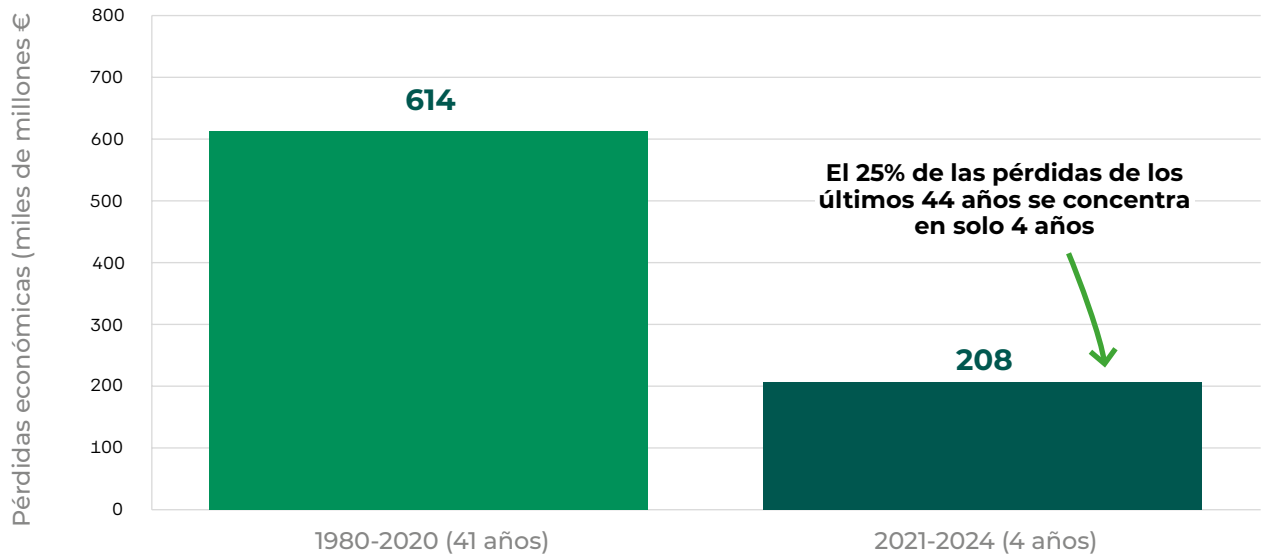
La magnitud de estos efectos está cada vez mejor documentada. Según la Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA)[7], los fenómenos meteorológicos y climáticos extremos causaron pérdidas económicas estimadas en **822.000 millones de euros en la Unión Europea entre 1980 y 2024**, de los cuales más de 208.000 millones se registraron entre

6. *Evaluación de impacto de las actuaciones desarrolladas por Cáritas Española, Cruz Roja Española, Fundación ONCE y Fundación Secretariado Gitano en el marco del FSE 2016-2023. Resumen ejecutivo* (marzo de 2026). Estima que participar aumenta en 13,3 puntos porcentuales (un 58 %) la probabilidad de obtener empleo. El retorno social, que suma el retorno privado de los participantes y el ahorro en prestaciones, cotizaciones, IRPF e IVA, oscila entre 2,90 y 4,02 euros por euro invertido en un horizonte de tres años, según el nivel salarial de referencia. Resumen ejecutivo

7. Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), Economic Losses from Climate-Related Extremes in Europe. Indicador

2021 y 2024. Estas cifras recogen principalmente daños económicos directos y, por tanto, no representan el coste social total de los fenómenos extremos: no incorporan plenamente todos los efectos sobre la salud, la productividad, los ecosistemas, los servicios públicos o las pérdidas indirectas que se propagan a través de la economía. La concentración de una parte considerable de las pérdidas en los años más recientes refuerza, además, la necesidad de considerar la adaptación y la prevención como componentes de la planificación económica, y no únicamente como partidas destinadas a responder a emergencias.

Figura 2 Perdidas por extremos climaticos en la UE



Total 1980-2024: 822.000 millones de euros – Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA)

La relación entre prevención y eficiencia económica se observa igualmente en los beneficios conjuntos de las políticas climáticas y de calidad del aire. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en su informe *Hidden Assets: The Economic and Health Case for Climate and Clean Air Action*[8], analiza los beneficios económicos y sanitarios que pueden derivarse de actuaciones coordinadas frente al cambio climático y la contaminación atmosférica. El informe estima que **determinadas medidas pueden generar alrededor de 15 dólares en beneficios por cada dólar invertido**. Su relevancia para la política presupuestaria reside en **mostrar que una misma intervención puede producir beneficios que exceden ampliamente su objetivo inmediato y que, si estos no se identifican, la comparación entre alternativas puede infravalorar sistemáticamente las actuaciones preventivas**.

La pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas plantean un problema similar. El informe *Cost of Inaction*[9] reúne estimaciones sobre las consecuencias

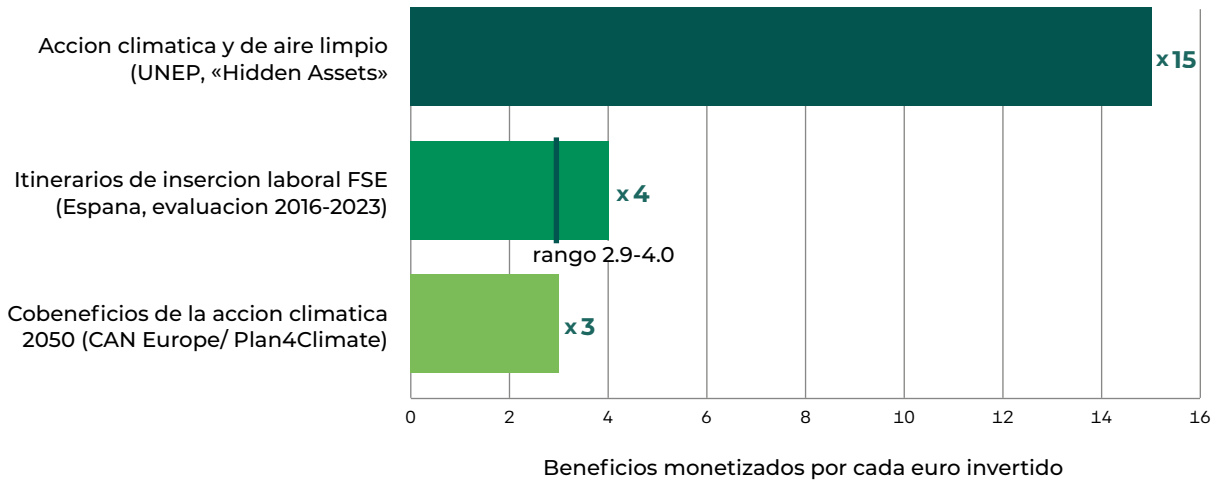
8. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Hidden Assets: The Economic and Health Case for Climate and Clean Air Action. Estas cifras deben interpretarse en el contexto de las intervenciones y supuestos analizados, y no como un rendimiento universal aplicable a cualquier proyecto. Informe

9. EURENI, Cost of Inaction: The Economic Consequences of Delayed Nature Protection and Restoration. Informe

económicas de retrasar las medidas de protección y restauración de la naturaleza. La degradación de los ecosistemas puede comprometer servicios de los que dependen la agricultura, la disponibilidad de agua, la protección frente a inundaciones, la actividad económica y la salud. La prevención y la restauración pueden evitar parte de estos costes, aunque la cuantificación depende del ecosistema, del horizonte temporal y de los escenarios considerados. Ignorar todos estos efectos conduce a comparar las intervenciones con información incompleta.

La salud pública constituye una dimensión especialmente relevante de este enfoque: las inversiones en mitigación y adaptación climática, calidad del aire, movilidad sostenible o rehabilitación energética pueden prevenir enfermedades, reducir desigualdades sanitarias y evitar costes futuros para los sistemas de salud. La Organización Mundial de la Salud para Europa, en su publicación *Planning for a Warmer World*[10], aborda el aumento de la mortalidad y de la presión sobre los sistemas sanitarios y sociales asociado al calor extremo, así como la necesidad de reforzar la planificación, la adaptación y la preparación de los servicios públicos. La inversión en sombra urbana, rehabilitación térmica, sistemas de alerta y planes de prevención **puede generar beneficios sanitarios y reducir la presión sobre los servicios de emergencia**. Para ello es clave observar sistemáticamente **los costes sanitarios evitados y las desigualdades en la exposición a riesgos ambientales y planificar en consecuencia**, aunque las administraciones que soportan el coste de la inversión no sean las mismas que reciben todos sus beneficios, o aunque estos se materialicen en ejercicios presupuestarios posteriores.

Figura 3 Retorno de la inversion preventiva

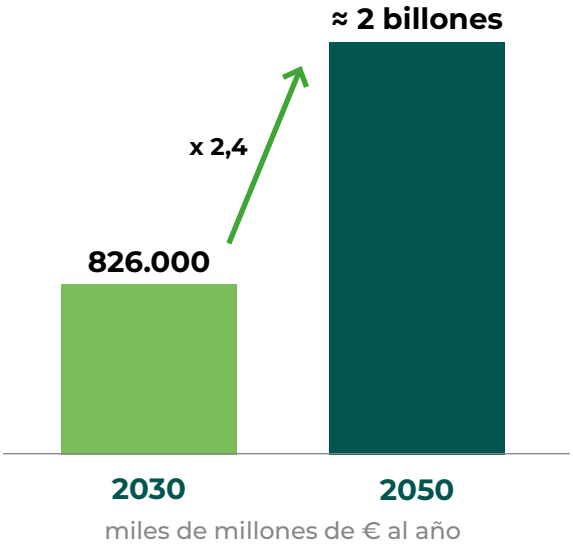


En 2050 los cobeneficios de la acción climatica triplicarian la inversión necesaria – Fuente: UNEP; evaluación FSE

10. Organización Mundial de la Salud, Oficina Regional para Europa, Planning for a Warmer World (2026). Publicación

Figura 4 El dividendo climatico: inversion y retorno

Cobeneficios monetizados de las medidas de ahorro energético (Europe's Climate Dividend)



8,5 millones
de empleos equivalentes a tiempo completo sostenidos en 2030

≈ 34.000
muertes prematuras evitadas cada año con mejor aislamiento y aire más limpio

> 3 millones
de personas saldrían de la pobreza energética en 2030

Fuente: Climate Action Network Europe y Plan4Climate, Europe's Climate Dividend (octubre de 2026)

El informe *Europe's Climate Dividend: Economic Benefits, Jobs, Health and Lower Energy Costs*[11], publicado en octubre de 2026 por Climate Action Network Europe y la coalición Plan4Climate, estima que las medidas de ahorro energético podrían generar en la Unión Europea **más de 826.000 millones de euros anuales en cobeneficios monetizados en 2030**, una cifra que se aproximaría a los dos billones de euros anuales en 2050. Entre los beneficios considerados figuran la reducción del gasto energético de los hogares, la creación de empleo asociado a la transición —con especial relevancia de la construcción y la rehabilitación—, la mejora de la salud pública y la reducción de las pérdidas de productividad relacionadas con la enfermedad. El estudio calcula, asimismo, que estas medidas podrían contribuir a sostener más de 8,5 millones de empleos equivalentes a tiempo completo en 2030 y evitar cerca de 34.000 muertes prematuras anuales a través de la mejora del aislamiento de las viviendas y la reducción de la contaminación atmosférica.

- Para 2050, los cobeneficios de la acción climática triplicarían la inversión necesaria.
- Para 2030, la rehabilitación de edificios y el cambio a calefacción energéticamente eficiente también sacarían a más de 3 millones de personas de una situación de pobreza energética.
- La acción climática resulta rentable tanto en España como a nivel europeo: El ahorro energético y el despliegue de energías renovables suponen casi 32 billones de euros en cobeneficios monetizados durante el periodo 2030-2050.

11. Climate Action Network Europe y Plan4Climate, Europe's Climate Dividend: Economic Benefits, Jobs, Health and Lower Energy Costs (octubre de 2026). Informe

Evaluar las inversiones exclusivamente por su coste inicial, su ahorro energético directo o su contribución a la reducción de emisiones puede infravalorar de forma considerable su rentabilidad social. Incorporar estos cobeneficios a **los criterios de evaluación y priorización de** proyectos permitiría comparar alternativas con una visión más completa de sus efectos económicos, sanitarios y sociales, y reconocer que ciertas actuaciones pueden ser, al mismo tiempo, una política climática, de salud pública, de empleo y de reducción de la vulnerabilidad de los hogares.

El caso de la política agraria y la adaptación climática ilustra esta conexión. En una presentación pública celebrada en el Parlamento Europeo en octubre de 2026, el Institute for European Environmental Policy (IEEP) dio a conocer un análisis de gasto público destinado a responder a crisis agrícolas desde 2020, que identificaba al menos 15.400 millones de euros de apoyo, aproximadamente tres cuartas partes vinculadas a fenómenos relacionados con el clima[12]. Cabe preguntarnos si se está destinando suficiente financiación a reducir la vulnerabilidad de las explotaciones antes de que se produzcan las pérdidas. El ejemplo expuesto por un agricultor ecológico belga que llevaba alrededor de dos décadas sin necesitar regar sus cultivos[13] ilustra cómo determinadas prácticas agrarias —como la mejora de la salud del suelo— pueden contribuir a reforzar la resiliencia frente a la sequía.

Esta perspectiva coincide con las propuestas del IDDRI[14] para la PAC y el MFP 2028-2034: ampliar el abanico de instrumentos de gestión de riesgos, abordar las vulnerabilidades de las explotaciones y vincular mejor las ayudas frente a las crisis con los esfuerzos previos de prevención y mitigación. Desde el punto de vista presupuestario, esto supone complementar la financiación de emergencia y las compensaciones posteriores con recursos previsibles para medidas preventivas, e integrar los objetivos de gestión del riesgo y resiliencia en los instrumentos de apoyo ambiental. La evaluación debe considerar el importe desembolsado tras cada crisis, pero también si las inversiones financiadas reducen la exposición y la vulnerabilidad futuras. En Europa ya se requería un análisis que considerase las dimensiones de mitigación y adaptación climática a través del *climate proofing*[15]. La Comisión ha prestado, en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones, asesoramiento a las autoridades nacionales de gestión de ciertos fondos europeos sobre la implementación práctica de este tipo de análisis especialmente frecuente en proyectos de infraestructura, a través del programa JASPERS[16]. En España

12. Institute for European Environmental Policy (IEEP), presentación pública en el Parlamento Europeo (octubre de 2026). La cifra refleja el gasto identificado en respuesta a las crisis y no permite determinar por sí sola cuánto podría haberse evitado mediante medidas preventivas. Publicación en Linkedin

13. Belgian Farmer Maintains Crops Without Irrigation for Over Two Decades (28 de agosto de 2026). Noticia

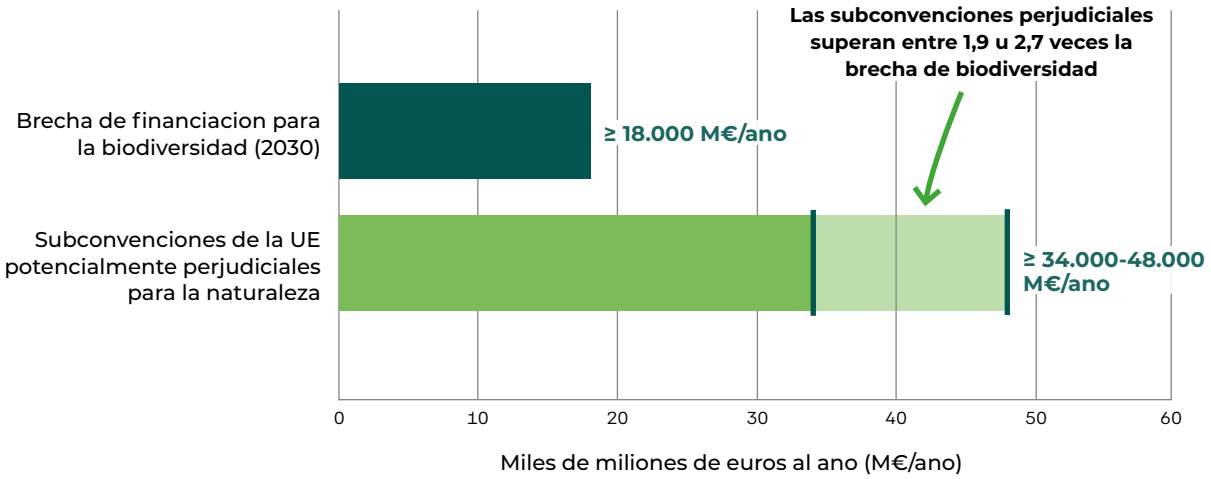
14. Institute for Sustainable Development and International Relations (IDDRI), Improving Agricultural Risk Management: Proposals for the CAP and MFF. Documento

15. El *climate proofing* es el proceso que busca evitar que las infraestructuras sean vulnerables a los efectos climáticos a largo plazo, garantizando al mismo tiempo que las emisiones del proyecto sean coherentes con el objetivo de neutralidad climática en 2050. Engloba mitigación (reducción de emisiones) y adaptación (resiliencia climática).

16. JASPERS es una iniciativa conjunta del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y la Comisión Europea que presta apoyo de asesoramiento, evaluación y capacitación para la preparación y ejecución de programas y proyectos financiados por la política de cohesión de la UE, incluidos el Fondo de Transición Justa (FTJ) y el Mecanismo Conectar Europa. Enlace

concretamente, además de una serie de guías prácticas[17], se ha creado una herramienta digital[18] que, siguiendo el principio de proporcionalidad, permite a proyectos de menos de 10 millones de euros (límite a partir del cual el requisito de una evaluación completa es exigible a nivel europeo) hacer una evaluación de ***climate proofing*** simplificada y detectar automáticamente intervenciones que mejoren la mitigación y adaptación al cambio climático del proyecto.

Figura 5 La paradoja de la financiación ambiental



Fuente WWF (brecha de la Estrategia de Biodiversidad 2030; estudio «Can your money do better?» MFP 2021-2027

El debate europeo sobre la financiación de la adaptación climática y la protección de la naturaleza pone de manifiesto una doble dificultad: **la insuficiencia de los recursos destinados a prevenir los daños ambientales y la persistencia de subvenciones que pueden contribuir a agravarlos**. La Comisión Europea, en su *Environmental Implementation Review 2025*[19], ya examina las necesidades de inversión y las brechas de financiación para aplicar las políticas ambientales de la UE y recientemente acaba de aprobar un Marco para la Resiliencia Climática[20] para atender esta necesidad.
En el ámbito específico de la biodiversidad, WWF estima que existe una brecha de financiación superior a **18.000 millones de euros anuales** para alcanzar los objetivos de la Estrategia de Biodiversidad de la UE para 2030. Al mismo tiempo, su estudio *Can your money do better?*[21] calcula que los Estados miembros canalizan entre **34.000 y**

17. Principios para la protección frente al cambio climático de los proyectos de infraestructura en España para el periodo 2021-2027 y Guía práctica para el *climate proofing* en proyectos de menos de 10 millones de euros

18. La herramienta HEDIVA (Herramienta Digital Interactiva de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático en España) permite, a partir de la geolocalización y el tipo de infraestructura, identificar los riesgos climáticos y los valores de vulnerabilidad asociados. Disponible en: https://climate-proofing.hediva.es/

19. Comisión Europea, Environmental Implementation Review 2025. Informe

20. Comisión Europea, A resilient europe for a changing climate, Communication on the EU Framework for Climate Resilience. Comunicado

21. WWF, Can Your Money Do Better? Member States Use Billions of EU Subsidies to Fund Nature-Harming Activities. Estas estimaciones se refieren al MFP 2021-2027 y están sujetas a incertidumbres metodológicas, por lo que no deben interpretarse como cifras exactas. Estudio

48.000 millones de euros anuales de subvenciones europeas hacia actividades potencialmente perjudiciales para la naturaleza, principalmente en el sector agrario, pero también en otros ámbitos como el transporte, la pesca y las infraestructuras hídricas.

Esta aparente contradicción refuerza la necesidad de abordar la financiación ambiental desde varias perspectivas: desde cuánto se gasta **a qué actividades se destinan los recursos y qué efectos producen.** La insuficiencia de financiación preventiva puede aumentar la exposición a incendios, olas de calor, sequías y otros fenómenos extremos, trasladando parte de los costes a futuras intervenciones de emergencia, reparaciones, compensaciones y servicios públicos[22]. Como apunta el debate europeo sobre la brecha de financiación de la adaptación climática, resulta necesario reforzar la inversión preventiva; a la vez, revisar y reorientar las subvenciones perjudiciales para la naturaleza podría contribuir a reducir la presión sobre los ecosistemas y aprovechar mejor los recursos públicos existentes.



22. POLITICO, artículo sobre la financiación de la adaptación climática en la UE y los costes de los incendios forestales y las olas de calor. Artículo

3. VALOR PÚBLICO, EXTERNALIDADES Y COSTE DE LA MEDICIÓN

La manera en la que las organizaciones internacionales entienden el rendimiento económico está transformándose rápidamente a la luz de toda esta evidencia empírica. Aunque el producto interior bruto sigue siendo una medida central de la actividad económica, se reconoce cada vez más que es insuficiente para describir si las sociedades están volviéndose más sanas, más resilientes, más igualitarias o más capaces de sostener la prosperidad a lo largo del tiempo. El desarrollo de marcos de bienestar, contabilidad económico-ambiental, indicadores distributivos, medidas de capital humano y capital natural, y enfoques más amplios de las cuentas nacionales refleja un esfuerzo por incorporar al proceso político dimensiones de valor que históricamente han permanecido fuera de las estadísticas económicas convencionales, pese a tener un efecto clave en la actividad económica. La revisión del Sistema de Cuentas Nacionales Internacional[23] está incorporando a su vez trabajos sobre bienestar y sostenibilidad, recursos naturales, atención sanitaria, servicios domésticos no remunerados y otras dimensiones que amplían la base informativa de la formulación de políticas económicas.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) han proporcionado[24] un importante punto de referencia mundial para esta paulatina evolución. Su implementación se apoya en un marco explícito de estadísticas e indicadores diseñado para monitorizar los avances, informar las políticas y reforzar la rendición de cuentas, al tiempo que permite que los propios países desarrollen indicadores regionales y nacionales adicionales. Las políticas públicas dependen cada vez más de la capacidad de definir objetivos, establecer indicadores creíbles y evaluar si las intervenciones están acercando a las sociedades a ellos.

Trabajos recientes del Fondo Monetario Internacional (FMI)[25] destacan la importancia de incorporar los impactos climáticos en el análisis macroeconómico y fiscal, incluyendo proyecciones del PIB, de los déficits públicos y de la deuda bajo distintos escenarios climáticos. Esta tendencia también se refleja en la creciente importancia de los análisis de sostenibilidad de la deuda (Debt Sustainability Analysis, DSA), que evalúan la capacidad de los Estados para atender sus obligaciones financieras a medio y largo plazo y la vulnerabilidad de la deuda ante distintas perturbaciones. El uso cada vez más generalizado de estos análisis refleja un reconocimiento creciente de que los riesgos ambientales no son únicamente una cuestión ecológica. Afectan de lleno a los planos

23. OCDE, Economic Policy Making to Pursue Economic Welfare, sobre la evolución de las cuentas nacionales y la incorporación de dimensiones de bienestar y sostenibilidad. Informe

24. Global Reporting Initiative (GRI), Integrating the Sustainable Development Goals into Sustainability Reporting. Recurso

25. Fondo Monetario Internacional (FMI), How to Include the Effects of Rising Temperatures in Long-Term GDP Projections (IMF How-To Note, 2025). Documento

macroeconómico y fiscal y deben incorporarse de forma explícita a la planificación presupuestaria.

Los presupuestos públicos y los sistemas tributarios se encuentran entre los pocos instrumentos capaces de operar a una escala suficiente para reorientar los incentivos en toda la economía e influir en qué actividades se amplían, cuáles se limitan y cuáles acaban siendo desplazadas. En términos económicos, esto está estrechamente relacionado con el problema clásico de las externalidades: cuando la producción o el consumo generan costes que no se reflejan en los precios de mercado, las decisiones privadas pueden producir sistemáticamente resultados socialmente ineficientes. La fiscalidad ambiental, la regulación, la inversión pública, las subvenciones y la condicionalidad del gasto pueden entenderse como mecanismos para corregir incentivos y asignar recursos de forma que los precios acaben reflejando mejor los costes y beneficios que soporta la sociedad a lo largo del tiempo.

Esta perspectiva no implica que todo valor ambiental o social pueda, o deba, reducirse a una estimación monetaria. Tampoco implica que los presupuestos públicos deban intentar predecir todos **los efectos de segundo orden** de cada gasto individual, es decir, las consecuencias indirectas que un gasto desencadena más allá de su objetivo inmediato y que pueden ser tanto beneficiosas como costosas. Por ejemplo, las políticas públicas que fomentan dietas con menor consumo de productos de origen animal pueden mejorar la salud, disminuyendo al mismo tiempo la contaminación del agua, la contaminación atmosférica y las emisiones de gases de efecto invernadero: cobeneficios que acaban aliviando otras partidas públicas. En sentido contrario, recortar en atención primaria o en servicios sociales puede suponer un ahorro este año, pero derivar en más hospitalizaciones, inseguridad, problemas de salud cronificados y mayor gasto en prestaciones y emergencias en los años siguientes: costes implícitos que reaparecen en el presupuesto de otro departamento o de otro ejercicio. Más bien, esta perspectiva sugiere que **un sistema económico creíble debe tener cada vez más en cuenta formas de valor y costes que los precios de mercado convencionales omiten sistemáticamente.** Cuanto más precisas seamos entendiendo estas relaciones, más sólido será el argumento económico para orientar el gasto público y la política fiscal hacia actividades que aumenten la resiliencia de la sociedad a largo plazo, en lugar de limitarse a maximizar la producción a corto plazo o generar actividad económica asociada a paliar consecuencias en lugar de prevenir causas creando demanda por fallo[26].

Un modelo económico puede seguir generando rendimientos financieros para actores individuales mientras erosiona simultáneamente las condiciones ambientales y sociales de las que depende su prosperidad agregada. El cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la salud pública o la degradación ambiental no son, por tanto, externos a la cuestión de la competitividad o la sostenibilidad fiscal. Pueden socavar progresivamente la base productiva, aumentar el gasto público, debilitar el poder adquisitivo de los hogares, reducir el valor de los activos físicos y naturales y exponer a los gobiernos a disyuntivas fiscales cada vez más difíciles. En nuestro país la propia Airef[27] viene advirtiendo de ello, y de ahí que estos riesgos deban incorporarse con más

26. Wellbeing Economy Alliance (WEAll), Failure Demand. Recurso

27. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), La factura fiscal del cambio climático. Análisis

peso a los DSA, que de otro modo subestimarían la presión que se acumula sobre las finanzas públicas. Necesitamos diseñar una transición capaz de preservar la estabilidad económica y social al tiempo que cambia los incentivos y los patrones de inversión que han contribuido al problema. Esta es la razón económica esencial de una transición justa, pero implica confrontar el poder de quienes tienen otro futuro en mente. Uno donde preservan sus beneficios a costa de la prosperidad conjunta.

3.1 Métricas de bienestar y perspectiva intergeneracional

La evolución de las métricas de bienestar responde precisamente a esta limitación. Naciones Unidas, a través de la iniciativa *Beyond GDP*[28], impulsa marcos que complementan el producto interior bruto con información sobre bienestar, sostenibilidad ambiental y condiciones sociales. El PIB continúa siendo una medida fundamental de la actividad económica, pero no permite determinar si el crecimiento mejora la salud, reduce las desigualdades, preserva el capital natural o aumenta la resiliencia frente a riesgos futuros. Complementarlo con otras dimensiones permite formular preguntas presupuestarias más relevantes: qué necesidades se atienden, quién se beneficia de una intervención, qué daños se evitan y si los resultados pueden mantenerse en el tiempo.

La OCDE en su informe *Economic Policy Making to Pursue Economic Welfare*[29] describe cómo más de dos tercios de los países de la organización han desarrollado **marcos multidimensionales de bienestar y cómo algunos los utilizan para informar la elaboración de presupuestos, evaluar políticas y orientar la gestión del rendimiento**. Estos marcos pueden integrar dimensiones económicas, sociales, ambientales y distributivas, vinculando los objetivos generales de gobierno con la información utilizada para decidir, ejecutar y revisar el gasto. La experiencia internacional demuestra que las métricas de bienestar no tienen por qué limitarse a ejercicios estadísticos: pueden convertirse en herramientas de gestión pública cuando se conectan con los procesos presupuestarios y con las decisiones de priorización.

Esta ampliación de las métricas de bienestar debe incorporar también una perspectiva intergeneracional y de género. Una política puede generar beneficios económicos y sociales inmediatos y, al mismo tiempo, trasladar costes ambientales, fiscales o de mantenimiento a las generaciones futuras o repartir de forma desigual los costes y beneficios asociados entre mujeres y hombres. El informe de la ONU Mujeres sobre cuidados, clima y transición justa[30] subraya la necesidad de considerar estas interdependencias al diseñar las políticas de transición. Y lo mismo ocurre a la inversa: determinadas inversiones preventivas pueden exigir recursos en el presente y producir beneficios (igualdad, bienestar...) que solo se materialicen plenamente a medio o largo plazo, o que no pasen por un retorno estrictamente económico. Evaluar el valor público requiere, por tanto, considerar la magnitud y distribución de los resultados actuales, su

28. Naciones Unidas, Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance. Iniciativa
29. OCDE, Economic Policy Making to Pursue Economic Welfare. Informe
30. UN Women, Care, Climate and a Just Transition, 2026. Informe

duración, los riesgos que se trasladan al futuro y las oportunidades que se preservan o se pierden[31] en cada decisión.

Detrás de todo ejercicio de priorización de gasto hay evidencia empírica pero también juicios de valor y disputa política. Los indicadores sintéticos de bienestar exigen decisiones explícitas sobre cómo ponderar y agregar dimensiones diferentes. La elección de los pesos asignados a la salud, la distribución de la renta, la calidad ambiental o el empleo incorpora juicios sobre prioridades sociales y sobre los intercambios aceptables entre objetivos. Por ello, **la evaluación técnica no sustituye a los procedimientos transparentes de deliberación y participación**. La evidencia científica puede estimar impactos y niveles de incertidumbre, pero no determina qué distribución de beneficios y costes debe considerarse socialmente preferible.

Mientras se construye una base de evidencia que permita orientar los presupuestos hacia las intervenciones que generen mayor valor público a medio y largo plazo, hay que poner en práctica procesos de participación que reflejen las preferencias sociales. Para ello, **la información sobre costes y resultados debe formar parte de un ciclo continuo de planificación, seguimiento y evaluación**. Los indicadores deben servir para revisar decisiones, no solo para acreditar que una actuación se ha ejecutado. Las estimaciones iniciales deben contrastarse con los costes reales cuando se disponga de ellos, y las evaluaciones ex post deben permitir identificar qué intervenciones han funcionado, en qué condiciones y con qué efectos distributivos y territoriales.

La perspectiva intergeneracional exige, además, institucionalizar la consideración de los efectos a largo plazo, en lugar de dejarla a la discreción de cada ejercicio presupuestario. El marco *The Intergenerational Governance Matrix*[32], del ZOE Institute, ofrece una referencia para examinar cómo los gobiernos incorporan este principio a sus instituciones y procesos de decisión. En la misma dirección, el Comité Económico y Social Europeo, en su dictamen sobre la Estrategia de Equidad Intergeneracional[33], recomienda integrar esta perspectiva transversalmente en las políticas europeas, con objetivos de largo plazo, indicadores medibles y mecanismos claros de rendición de cuentas. Aplicado a la evaluación presupuestaria, ello supone preguntarse sistemáticamente quién recibe los beneficios de una intervención, quién asume sus costes y riesgos, y qué efectos tendrá sobre las oportunidades de las generaciones futuras.

3.2 Carga administrativa y valor de la información

La incorporación de estos mecanismos exige recursos administrativos, metodologías, sistemas de datos y capacidades de evaluación. El coste de recopilar información útil debe compararse con el coste de mantener decisiones poco informadas, financiar

31. Efecto lock-in: ocurre cuando una inversión inicial genera activos con riesgo de depreciación (stranded assets) o compromisos que condicionan decisiones futuras y dificultan adoptar alternativas mejores en el futuro.

32. ZOE Institute for Future-fit Economies, The Intergenerational Governance Matrix. Publicación

33. Comité Económico y Social Europeo (CESE), Strategy on Intergenerational Fairness (dictamen). Documento

intervenciones de escasa eficacia, invertir en infraestructuras y tecnologías que consolidan una dependencia fósil difícil de revertir condicionando el consumo futuro (*lock-in*) o generar daños que posteriormente deben corregirse con nuevos recursos públicos.

Esta evaluación del coste de la información y de la capacidad administrativa debe complementarse con herramientas de prospectiva. La planificación presupuestaria suele operar con horizontes temporales y calendarios de ejecución que pueden dificultar la consideración de riesgos acumulativos, cambios estructurales y beneficios que aparecen más allá del periodo presupuestario. El informe *Wellbeing Economy and Futures Thinking: A Framework for Long-Term Policy*[34], de School of International Futures, aborda la relación entre economía del bienestar, pensamiento de futuros y reforma presupuestaria. Esta perspectiva invita a complementar la evaluación de costes y resultados previstos con el análisis de escenarios, la identificación temprana de riesgos y la consideración de consecuencias a largo plazo. No implica anticipar con absoluta certeza un futuro concreto, sino contrastar las decisiones con diferentes escenarios plausibles y examinar su robustez ante cambios económicos, demográficos, tecnológicos y ambientales.

Antes de minimizar indiscriminadamente la cantidad de información recogida, tenemos que considerar también el valor que aporta y cómo maximizar su utilidad para la toma de decisiones. Esto requiere distinguir entre obligaciones redundantes, indicadores que no informan ninguna decisión relevante y controles desproporcionados, por un lado, y la información necesaria para evaluar impactos, detectar riesgos y comparar alternativas, por otro. La simplificación debe basarse en la interoperabilidad de los sistemas de datos, el aprovechamiento de registros administrativos existentes, las metodologías comunes y controles proporcionales al riesgo.

Simplificar la gestión y mejorar la información son objetivos complementarios. La alternativa no es elegir entre una administración sencilla y una administración capaz de rendir cuentas. Se pueden diseñar sistemas que permitan hacer ambas cosas a la vez. Una parte importante de la carga administrativa actual deriva de la fragmentación de los sistemas, la repetición de solicitudes de información, la introducción manual de datos que ya existen en otros registros, la falta de integración de los sistemas informáticos y los procedimientos de verificación poco selectivos. Estos problemas no deben confundirse con la necesaria inversión que supone conocer con alto detalle qué se hace con el dinero público y qué resultados se consiguen.

Los avances en digitalización, automatización o inteligencia artificial permiten plantear una transformación de estos procesos. La información sobre la financiación, los contratos, los beneficiarios, los costes y la ejecución puede integrarse progresivamente a partir de fuentes administrativas existentes, con identificadores comunes, formatos normalizados y trazabilidad de las operaciones. Las comprobaciones automáticas pueden detectar incoherencias, duplicidades y desviaciones; la verificación documental y sobre el terreno puede concentrarse en las operaciones de mayor importe, riesgo o relevancia ambiental y social. La tecnología puede ayudar a clasificar información y detectar anomalías,

34. School of International Futures (SOIF), Wellbeing Economy and Futures Thinking: A Framework for Long-Term Policy (2026). Informe

pero no sustituye la validación de las fuentes, los controles independientes ni la responsabilidad de las autoridades competentes.

Este enfoque permitiría reducir el esfuerzo que soportan las administraciones gestoras, las entidades locales, las empresas y los beneficiarios finales sin debilitar la capacidad de supervisión de las administraciones nacionales y europeas. Para quien recibe una ayuda, la simplificación tiene que traducirse en menos documentos que aportar (a menudo debería bastar con prestar el consentimiento para que la propia administración avance los procesos o consulte los datos requeridos) y procedimientos mucho más previsibles y sencillos. Para quien gestiona los fondos, debe significar menos tareas repetitivas y más capacidad para acompañar a los beneficiarios, mejorar el diseño de los programas y resolver problemas de ejecución. Y para quien supervisa el presupuesto, debería significar disponer de información más consistente, comparable y verificable, disponible a tiempo para poder detectar desviaciones, actuar en consecuencia y evaluar resultados. Ello exige comprobar que los ahorros de tiempo y recursos no se consiguen a costa de perder capacidad de control. Una administración digital bien diseñada puede hacer más sencilla la relación con los beneficiarios y, al mismo tiempo, reforzar la rendición de cuentas.

España cuenta con una experiencia amplia y reciente en la gestión de fondos europeos, a través de dos instrumentos de naturaleza distinta. En el MFP 2021-2027, el Acuerdo de Asociación con la Comisión Europea asigna a España 36.682 millones de euros de ayuda de la UE (FEDER, FSE+, Fondo de Transición Justa y FEMPA) y la sitúa como tercer mayor beneficiario de la política de cohesión, solo por detrás de Polonia e Italia. Con la cofinanciación nacional, la inversión total asciende a 59.722 millones, repartida en 45 programas, seis de ellos de ámbito estatal[35]. A ello se suma el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) canalizado a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), con unos 80.000 millones de euros en transferencias no reembolsables y un paquete adicional de préstamos. A cierre de junio de 2026, el PRTR había asignado cerca de 70.400 millones de euros a casi 1,5 millones de beneficiarios del sector privado[36], poco antes de que concluyera, el 31 de agosto de 2026, el plazo de cumplimiento de hitos y objetivos.

Ambos instrumentos responden a lógicas de gestión distintas. La política de cohesión se articula en programas plurianuales, con una fuerte participación de las comunidades autónomas y una financiación ligada a los gastos justificados. El MRR, en cambio, vincula los desembolsos al cumplimiento de hitos y objetivos, no a los costes efectivamente incurridos, en un modelo de gestión por objetivos que exigió coordinar la actuación de todas las administraciones. Esta segunda lógica obligó a construir en poco tiempo sistemas comunes de seguimiento que han dejado capacidades, datos y hábitos de gestión valiosos. Pero también demuestra una limitación clara: un sistema diseñado para acreditar que se cumplen las condiciones de pago no sirve, por sí solo, para saber cuánto ha costado cada actuación ni qué ha conseguido.

35. Ministerio de Hacienda, “España y la Comisión Europea ratifican el Acuerdo de Asociación 2021-2027”, 16 de diciembre de 2022. Nota de Prensa

36. Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de julio de 2026 por el que se aprueba la Adenda de cierre al PRTR (BOE de 30 de julio de2026). PDF. La cifra de transferencias procede de las notas del Ministerio de Hacienda sobre los desembolsos del Plan.

En este terreno, la experiencia del PRTR, incluidos los sistemas de seguimiento y transparencia desarrollados en torno a CoFFEE[37] y ELISA[38], ofrece una base sobre la que seguir construyendo. Estos sistemas permiten mejorar la trazabilidad de la ejecución, los hitos, los objetivos y la distribución territorial de los recursos: CoFFEE, como herramienta de gestión para las entidades que ejecutan el Plan, y ELISA, como ventana pública a las adjudicaciones y sus beneficiarios. El siguiente paso consiste en aprovechar y ampliar progresivamente estas capacidades para seguir incorporando información sobre costes reales, resultados e impactos, sin confundir la trazabilidad administrativa con la evaluación del efecto de una política. La ejecución presupuestaria y el cumplimiento formal son condiciones necesarias para una buena gestión, pero no bastan para determinar si una intervención ha producido los beneficios esperados o valorar si existían alternativas más eficaces. El objetivo es que las administraciones dediquen menos tiempo a cuadrar registros y más a interpretar las desviaciones y corregir los problemas de ejecución. Con el cierre del periodo de ejecución del MRR, es además el momento de decidir qué parte de esta infraestructura se consolida y se extiende al conjunto de los fondos europeos y del gasto público, en lugar de desmantelarla junto con el instrumento que la justificó.

La experiencia de CoFFEE-MRR[39] muestra que la digitalización no produce simplificación automáticamente. El desarrollo tardío de funcionalidades, la falta de interoperabilidad y las limitaciones iniciales para generar información consolidada pueden obligar a las administraciones a mantener procedimientos paralelos y tareas manuales. La implantación de una aplicación informática no equivale automáticamente a la transformación efectiva de los procesos administrativos. Estos problemas detectados en el primer periodo han sido resueltos y ahora disponemos de capacidades construidas durante el PRTR que constituyen una base que conviene, en cooperación con la Comisión Europea, consolidar, evaluar y conectar con los sistemas existentes, evitando reconstruirlas de forma fragmentada para cada instrumento.

La experiencia de los marcos de seguimiento de la política de cohesión y de la PAC invita a distinguir entre la utilidad de medir el rendimiento y las dificultades prácticas de los sistemas empleados para hacerlo. La existencia de indicadores no garantiza que

37. CoFFEE-MRR (Plataforma Común de Fondos Europeos, módulo del MRR) es el sistema de información de gestión del PRTR, gestionado por la Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda en el marco de las Órdenes HFP/1030/2021 y HFP/1031/2021. Concentra la información que ministerios, comunidades autónomas y entidades locales suministran sobre proyectos, subproyectos y actuaciones, su ejecución contable y los perceptores finales, e incorpora controles ex ante de riesgo de conflicto de interés.

38. ELISA es una herramienta de seguimiento desarrollada por el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa con el Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Estado de Asuntos Económicos y G20 de Presidencia del Gobierno. Ofrece datos actualizados mensualmente sobre la ejecución de las inversiones del Plan, y los obtiene de la Base de Datos Nacional de Subvenciones y de la Plataforma de Contratación del Sector Público mediante web scraping y aprendizaje automático. Muestra, por tanto, licitaciones y subvenciones adjudicadas y sus beneficiarios, pero no costes finales ni impactos.

39. Tribunal de Cuentas, Informe de fiscalización de las medidas adoptadas en el ámbito de la Administración General del Estado para la implantación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2023). El Tribunal señaló que el desarrollo de CoFFEE-MRR avanzó más lentamente de lo previsto, lo que provocó retrasos en la carga de proyectos, falta de interoperabilidad y limitaciones para identificar beneficiarios y utilizar el sistema en el análisis de riesgos. También recomendó avanzar hacia la generación automatizada de informes y la integración de información sobre ejecución, hitos y gastos. Nota de prensa

la información sea coherente, comparable, oportuna o útil para la toma de decisiones. La evolución de la política de cohesión ilustra, además, que una parte de la carga administrativa deriva del propio diseño de los sistemas de seguimiento: en 2014-2020 se utilizaron alrededor de 9.000 indicadores, en su mayoría específicos de programa y no agregables a escala europea; para 2021-2027, los Estados miembros definieron 7.880 indicadores específicos, frente a 234 indicadores comunes[40]. Estos datos apuntan a que la fragmentación responde a las exigencias europeas pero también a las decisiones adoptadas al concretarlas en los programas nacionales y regionales. Reforzar un marco común de indicadores puede, por tanto, reducir duplicidades y facilitar la comparación sin renunciar a la información necesaria para atender las particularidades territoriales.

También existen instrumentos que permiten reducir la carga documental sin debilitar el control. Las opciones de costes simplificados sustituyen, en determinados casos, la justificación detallada de los gastos reales por métodos predefinidos de cálculo, reducen la documentación exigida a los beneficiarios y son menos propensas a errores involuntarios. Se estima que, en el periodo 2021-2027, estas opciones cubrirán aproximadamente el 44 % del presupuesto del FSE+ y el 11,5 % del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), aunque según el TCE su utilización sigue siendo limitada, especialmente en este último[41]. La experiencia de la PAC ofrece otro ejemplo de cómo la tecnología puede hacer compatibles una mejor verificación y una menor carga administrativa: según la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea, el sistema de monitorización de superficies basado en datos de satélite permitió corregir más de tres millones de hectáreas en 2024, al tiempo que los Estados miembros constataban una reducción de la carga administrativa y de las inspecciones sobre el terreno[42].

En cohesión, por otra parte, los programas se modificaron una media de 8,2 veces durante el periodo 2014-2020 y se reprogramó más del 15 % de los fondos[43]. Esta frecuencia de cambios ayuda a explicar las dificultades prácticas para conciliar la planificación inicial con la ejecución efectiva y la necesidad de actualizar repetidamente la información. Cuando, además, la coordinación entre administraciones y la fragmentación de las aplicaciones obligan a reconstruir manualmente esa relación, el *reporting* puede convertirse en una tarea costosa sin producir una mejora proporcional de la información disponible. La respuesta no debería ser renunciar al seguimiento. La respuesta debe ser un sistema mejor: armonizar los indicadores esenciales, reutilizar datos que ya obran en poder de las administraciones, automatizar las comprobaciones

40. Tribunal de Cuentas Europeo, Review 04/2025: The Future of EU Cohesion Policy: Drawing lessons from the past, apartado 81, p. 38. El informe señala unos 9.000 indicadores en 2014-2020, mayoritariamente específicos de programa y no agregables a escala de la UE, y 7.880 indicadores específicos frente a 234 comunes para 2021-2027. Informe

41. Ibid. El informe explica que las opciones de costes simplificados reducen la carga de documentar los gastos efectivamente incurridos y son menos propensas a errores involuntarios.

42. Comisión Europea, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, “Satellite Tech and Smart Data Take Root in Europe’s Farming Future”, 19 de septiembre de 2025. La Comisión recoge que el sistema de monitorización de superficies permitió corregir más de tres millones de hectáreas en 2024 y que los Estados miembros perciben una reducción de la carga administrativa y de las inspecciones presenciales. Artículo

43. Tribunal de Cuentas Europeo, Review 04/2025. El informe indica que los programas de cohesión se modificaron una media de 8,2 veces en 2014-2020 y que se reprogramó más del 15 % de los fondos del periodo. Informe

rutinarias y reservar las verificaciones más intensivas para los casos de mayor riesgo. Así, la simplificación no se plantea como una reducción de la rendición de cuentas, sino más bien como una vía para hacerla más fiable, útil y proporcionada.

La propuesta de la Comisión para el MFP 2028-2034 ya ofrece indicios para avanzar desde la reducción formal de requisitos hacia una simplificación efectiva de los sistemas de información. La consolidación de indicadores comunes, la sustitución de obligaciones de información fragmentadas por un informe de rendimiento único y la integración de los portales de información presupuestaria apuntan en esta dirección. Sin embargo la inversión en evaluación y capacidad administrativa sigue siendo condición de posibilidad para mejorar la eficiencia del presupuesto, proteger el interés general y evitar que las decisiones de corto plazo generen costes económicos, sociales y ambientales mucho mayores en el futuro.



4. MARCO DE RENDIMIENTO DEL PRESUPUESTO DE LA UE 2028-2034

El presupuesto de la Unión Europea ha ido incorporando progresivamente instrumentos destinados a vincular la financiación con objetivos de política pública y a mejorar la información disponible sobre los resultados del gasto. Esta evolución responde a una dificultad fundamental de la gestión presupuestaria: **conocer cuánto se ha gastado o qué actuaciones se han ejecutado no permite determinar qué cambios se han producido ni en qué medida pueden atribuirse a la intervención financiada**. La orientación al rendimiento busca reducir esta distancia, estableciendo objetivos, indicadores y condiciones de seguimiento que permitan evaluar de forma más sistemática el uso de los recursos públicos.

La experiencia de los distintos instrumentos europeos muestra, no obstante, que existen diferentes maneras de establecer esa relación. En los programas tradicionales de gestión compartida, el seguimiento ha recurrido habitualmente a indicadores de realización y de resultado, junto con sistemas de gestión, control y verificación. El MRR, por su parte, reforzó el vínculo entre financiación y cumplimiento de hitos y objetivos previamente definidos. Este modelo permitió estructurar los desembolsos en torno a compromisos verificables y reforzó la atención prestada a las reformas, además de a las inversiones. Al mismo tiempo, puso de manifiesto las dificultades de definir hitos que reflejen transformaciones sustantivas, medir efectos complejos, establecer una relación convincente entre el cumplimiento formal de un compromiso y sus consecuencias económicas, sociales y ambientales a largo plazo y distinguir qué parte de los resultados se debe realmente a la intervención financiada.

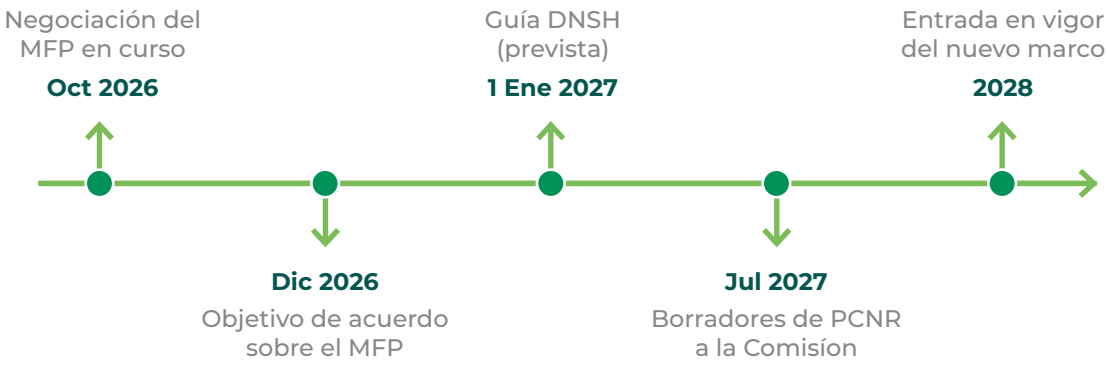
La experiencia acumulada ofrece lecciones relevantes para el próximo MFP 2028-2034. La propuesta de la Comisión Europea introduce los PCNR, que pretenden reunir en un marco común recursos e intervenciones que actualmente se encuentran distribuidos entre distintos instrumentos, entre ellos los vinculados a la cohesión, la agricultura y otras políticas. Junto con esta reorganización, la Comisión ha propuesto un Reglamento de Rendimiento[44] horizontal para armonizar aspectos del seguimiento y la evaluación del presupuesto, incluyendo indicadores, principios transversales y objetivos relacionados con el clima, el medio ambiente y otras prioridades de la Unión. A octubre de 2026, estas propuestas siguen sujetas a negociación (véase Recuadro 1); por tanto, las disposiciones concretas deben entenderse como parte de un marco en desarrollo y no como reglas definitivas ya aprobadas.

44. Comisión Europea, op. cit., p. 4.

RECUADRO 1. ESTADO DE LAS NEGOCIACIONES (A OCTUBRE DE 2026)

Presupuesto global. El 10 de octubre la Presidencia irlandesa presentó una versión revisada de la caja de negociación del MFP, con asignaciones cuantitativas provisionales. Propone un recorte de en torno al 8 % respecto a la propuesta de la Comisión (unos 159.000 millones de euros a precios corrientes): 38.000 en acción exterior, 75.000 en competitividad y al menos 22.000 en reservas e instrumentos de flexibilidad. Agricultura y cohesión quedan protegidas. Esto supone alrededor de 30.000 millones menos para gasto climático y ambiental. La Presidencia mantiene el objetivo del 35 %, no añade ningún objetivo de biodiversidad y no reserva fondos dedicados para LIFE. El EU Facility se recorta cerca de un 42 %, aunque sin afectar al importe asignado para LIFE, y el Fondo Europeo de Competitividad un 13 %, de forma proporcional entre ventanas. En recursos propios no añade ni suprime ninguno. Sí introduce una entrada progresiva del ETS1 para los Estados bajo el Fondo de Modernización y eleva del 75 % al 90 % la tasa de aportación del Mecanismo de Ajuste en Frontera de Carbono. Los países "frugales", entre los que está Alemania, consideran insuficientes los recortes, y la Comisión y el Parlamento también han criticado la propuesta. El Consejo Europeo de los días 15 y 16 de octubre subrayó que un acuerdo antes de fin de año permitiría adoptar los actos legislativos en 2027.

Figura 6 Un calendario apretado: de la negociación a 2028



Riesgo: si el Reglamento de Rendimiento no se aprueba antes de marzo de 2027, la guía DNSH definitiva podría no conocerse hasta agosto de 2027, cuando ya deban presentarse los PCNR

Fuentes: Recuadro 1 del informe; Tribunal de Cuentas Europeo, Dictamen 10/2026

Reglamento de Rendimiento. El Consejo acordó su posición parcial el 26 de junio. Esa posición encomienda a la Comisión definir una metodología para evaluar el cumplimiento del DNSH y exige que los requisitos de información sean proporcionados y respeten el principio de "una sola vez". No ha concretado aún cómo se aplicará el *climate proofing* en el próximo periodo. En el Parlamento, los ponentes presentaron su informe el 19 de octubre ante las comisiones parlamentarias de presupuestos (BUDG) y de contabilidad (CONT), y el plazo de enmiendas terminó el 22. El proyecto mantiene el objetivo del 35 % y elimina la facultad de la Comisión de ajustar por acto delegado los objetivos específicos de cada programa. Añade un objetivo de biodiversidad: dentro del 35 %, al menos la misma proporción que en 2021-2027 (5,8 %) y preferiblemente más. También mantiene el DNSH horizontal, basado en una lista exhaustiva de actividades perjudiciales, completada con criterios de excepción (*carve-out*) y una guía de la Comisión. Abre, sin embargo, dos vías de debilitamiento. La lista se adoptaría por acto delegado, que Parlamento y Consejo podrían rechazar. Además, los reglamentos de cada programa determinarían cómo se verifica el cumplimiento. Si el Reglamento no se adoptara antes de marzo de 2027, no habría claridad sobre la guía definitiva hasta agosto de 2027, cuando deberían presentarse los borradores de PCNR. Los ponentes no modifican el Anexo I[45], por lo que siguen sin revisarse los coeficientes ni definirse con qué se medirá el objetivo de biodiversidad. La metodología de seguimiento del Consejo, en gran medida precisa, sería una base sólida.

PCNR y programas sectoriales. La posición parcial del Consejo sobre los PCNR (16 de junio) aumenta la flexibilidad de los Estados, refuerza el papel de regiones y entidades locales, simplifica los procedimientos y asegura la continuidad de la financiación agrícola y pesquera. El 29 de junio el Consejo completó su posición sobre los reglamentos del FEDER/Fondo de Cohesión, Interreg y FSE+. En el Parlamento se ha planteado que la gobernanza multinivel y la asociación efectiva sean requisito para aprobar los planes, igual que el respeto del Estado de Derecho. En otros expedientes, el Parlamento ha alcanzado acuerdos sobre el Fondo Europeo de Competitividad (FEC) y Horizonte Europa que reafirman la aplicación horizontal del DNSH y se limitan a definir su modalidad en cada programa. Para el Mecanismo "Conectar Europa" los ponentes propusieron el mismo texto que para el FEC, pero su compromiso final aún no se ha comunicado. Los eurodiputados también acordaron elevar las acciones LIFE dentro del FEC a 4.390 millones, mil más que en el informe provisional del MFP.

45. El Anexo I del Reglamento de Rendimiento (COM(2025) 545 final) contiene la lista de campos de intervención e indicadores de realización y resultados que servirán para medir el desempeño del próximo MFP 2028-2034.

La nueva arquitectura crea una oportunidad importante: aprovechar la experiencia acumulada en medición de resultados, estimación de costes, gestión de datos y transparencia para construir un sistema más coherente, que reduzca duplicidades y permita relacionar mejor las inversiones y las reformas con los objetivos generales del presupuesto. En este sentido la aplicación horizontal y la simplificación administrativa que lo acompaña podrían ser un avance que facilitará su gestión y permitirá comparabilidad entre países y fondos. El análisis del Parlamento Europeo *An overview of the budgetary and budgetary control aspects of the NRPP proposal*[46] advierte, no obstante, de que no existe todavía evidencia suficientemente sólida para concluir que la reforma vaya a reducir de forma significativa las cargas administrativas. La evaluación preliminar del análisis de impacto de la Comisión identifica carencias en la cuantificación de costes y beneficios, en la evaluación sistemática de los efectos económicos, sociales, ambientales y territoriales, y en la demostración de las ganancias de eficiencia esperadas. Es claro que la simplificación debe considerarse un objetivo que requiere verificación, y no un resultado garantizado por la mera unificación o abandono de los instrumentos.

El mismo documento señala que la propuesta de PCNR establece **la financiación no vinculada a costes** *(Financing Not Linked to Costs, FNLC)* y las **opciones de costes simplificados** *(Simplified Cost Options, SCO)* como modelos de financiación por defecto. En la primera, el pago depende de que se cumplan condiciones o se alcancen resultados fijados de antemano (hitos, objetivos, indicadores), con independencia de lo que haya costado realmente la actuación, que es la lógica del MRR. Las segundas sustituyen la justificación gasto a gasto por importes calculados previamente (costes unitarios, sumas a tanto alzado o tipos fijos). Ambos modelos refuerzan así la dependencia de los desembolsos respecto de las realizaciones, los hitos y los objetivos, y no de los costes efectivamente incurridos. Aunque este enfoque puede reducir determinadas tareas de justificación, también disminuye la verificación de los costes subyacentes y plantea interrogantes sobre la trazabilidad del gasto, la solidez de los controles y la rendición de cuentas. El análisis advierte, en particular, de que el nuevo modelo reproduce algunas debilidades detectadas en el MRR como la falta de verificación sistemática de costes, la variabilidad de los métodos de estimación y el margen de discrecionalidad en la evaluación del cumplimiento. También señala riesgos relacionados con el control de la contratación pública y las ayudas de Estado[47], así como la posibilidad de que las administraciones mantengan controles basados en costes frente a los beneficiarios, reduciendo parte de la simplificación prevista.

Estas advertencias no implican que la financiación vinculada al rendimiento deba descartarse. Su utilidad está clara, pero **su aplicación debe acompañarse de garantías proporcionadas de transparencia, auditoría y control financiero.** En particular es

46. Parlamento Europeo, An overview of the budgetary and budgetary control aspects of the NRPP proposal (2026). Estudio

47. Las ayudas de Estado son las otorgadas por los Estados miembros o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que favorecen a determinadas empresas o producciones y falsean o amenazan con falsear la competencia (art. 107.1 del TFUE). Como regla general están prohibidas, salvo que resulten compatibles con el mercado interior o que se notifiquen y autoricen previamente por la Comisión Europea (art. 108.3 del TFUE). Cuando el Estado miembro tiene cierto margen de decisión sobre el destino de los fondos europeos estos se consideran fondos estatales a estos efectos. Como los límites de intensidad de la ayuda se expresan habitualmente como porcentaje de los costes subvencionables, la financiación no vinculada a costes dificulta verificar su cumplimiento.

importante remarcar que el control de los costes reales y la financiación basada en hitos y objetivos no son mutuamente excluyentes y se pueden complementar. El Parlamento también se hace eco del TCE al advertir que resulta esencial conservar información suficiente sobre los costes reales de las operaciones, definir con claridad las responsabilidades de la Comisión y de los Estados miembros y **asegurar que los hitos e indicadores permitan comprobar el cumplimiento formal de los compromisos, la calidad de la ejecución y la utilización adecuada de los recursos**. El documento subraya asimismo que una reducción de la información financiera disponible puede debilitar el control democrático del Parlamento Europeo como autoridad presupuestaria y de aprobación de la gestión.

La evaluación del PRTR español realizada por la Comisión Europea[48] ofrece una referencia útil para trasladar estas cautelas al diseño del PCNR. En materia de costes, la Comisión consideró que las estimaciones del Plan eran, en conjunto, razonables y verosímiles, estaban respaldadas por diversas fuentes —como consultas al mercado, estimaciones de organismos internacionales y contratos anteriores— y eran proporcionales al impacto económico y social previsto. Sin embargo, otorgó una calificación B al criterio de evaluación de costes, al identificar **lagunas en la información y las pruebas aportadas que impedían conceder la calificación máxima**. La experiencia muestra así que disponer de estimaciones para todas las inversiones no basta: **es necesario documentar de forma homogénea las metodologías, las hipótesis, las fuentes y los costes unitarios, y justificar suficientemente la plausibilidad de los importes, en particular cuando faltan referencias históricas o comparativas.**

La evaluación del PRTR también permite extraer lecciones sobre las salvaguardas ambientales y el seguimiento climático. La Comisión consideró que el Plan español cumplía el principio DNSH y le otorgó una calificación A en este criterio; asimismo, estimó que el 39,7 % de su asignación contribuía a los objetivos climáticos según la metodología de seguimiento del MRR. El documento describe, además, el uso de listas de exclusión, criterios de selección y condiciones específicas para las medidas e instrumentos financieros. **Esta valoración favorable debe interpretarse como una apreciación del diseño del Plan y de las garantías previstas, pero no como una verificación individualizada de que cada inversión haya cumplido efectivamente las salvaguardas o generado el impacto ambiental esperado.** En reuniones con funcionarios implicados en la implementación y con responsables de la gestión de fondos europeos a escala regional[49], se ha señalado que la comprobación de los datos utilizados para justificar el cumplimiento de hitos y objetivos puede ser limitada y que, en algunos casos, la aplicación del DNSH se ha reducido a una declaración formal de conformidad, sin una evaluación sustantiva suficientemente rigurosa. Estas experiencias también apuntan al riesgo de que determinados requisitos tengan un valor añadido reducido cuando pueden eludirse en la práctica sin consecuencias efectivas. La lección no es, por tanto, prescindir de la clasificación del gasto en base a su contribución a objetivos ni de las

48. Comisión Europea, Commission Staff Working Document: Analysis of the Recovery and Resilience Plan of Spain, SWD(2021) 147 final. Documento

49. Estas observaciones proceden de reuniones directas mantenidas por los autores de este informe con funcionarios involucrados en la implementación y responsables de la gestión de fondos europeos. Se recogen como evidencia cualitativa de problemas percibidos en la aplicación práctica de los mecanismos de seguimiento y salvaguarda, no como una evaluación representativa de todas las administraciones ni como prueba inequívoca de que estas deficiencias se produzcan sistemáticamente.

salvaguardas ambientales o sanitarias. **Para que tengan mayor utilidad y precisión se deben combinar con controles verificables, responsabilidades claras y mecanismos de corrección que permitan comprobar su aplicación real.**

Esta distinción resulta especialmente relevante para los PCNR. En el MRR, las estimaciones de costes justifican ex ante la asignación financiera, pero no determinan directamente los desembolsos posteriores, que dependen del cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos[50]. Por ello, la experiencia española aconseja no confundir la plausibilidad del presupuesto inicial con la comprobación de los costes efectivamente incurridos, la calidad de la ejecución o los resultados obtenidos. España debe promover, desde la preparación de los PCNR, metodologías de estimación transparentes y comparables, datos desglosados que permitan revisar las hipótesis de coste, indicadores capaces de captar resultados sustantivos y mecanismos que conecten el seguimiento financiero con la evaluación económica, social y ambiental. La simplificación solo supondrá una mejora real si reduce duplicidades sin eliminar la información necesaria para comparar alternativas, detectar desviaciones y justificar las decisiones de gasto.

Esta tensión entre simplificación y calidad de la información aparece expresamente en el Dictamen 10/2026 del Tribunal de Cuentas Europeo[51]. El TCE considera que el marco común podría mejorar la comparabilidad y reducir la fragmentación, pero advierte de que la propuesta inicial presenta deficiencias en los indicadores, los coeficientes, la metodología de establecimiento de objetivos y las garantías sobre la fiabilidad de los datos. Su conclusión es que armonizar las reglas no es garantía suficiente de que el presupuesto permita medir los resultados ni de demostrar que los recursos se utilizan de forma eficiente.

4.1 Objetivos, indicadores y condiciones de desembolso

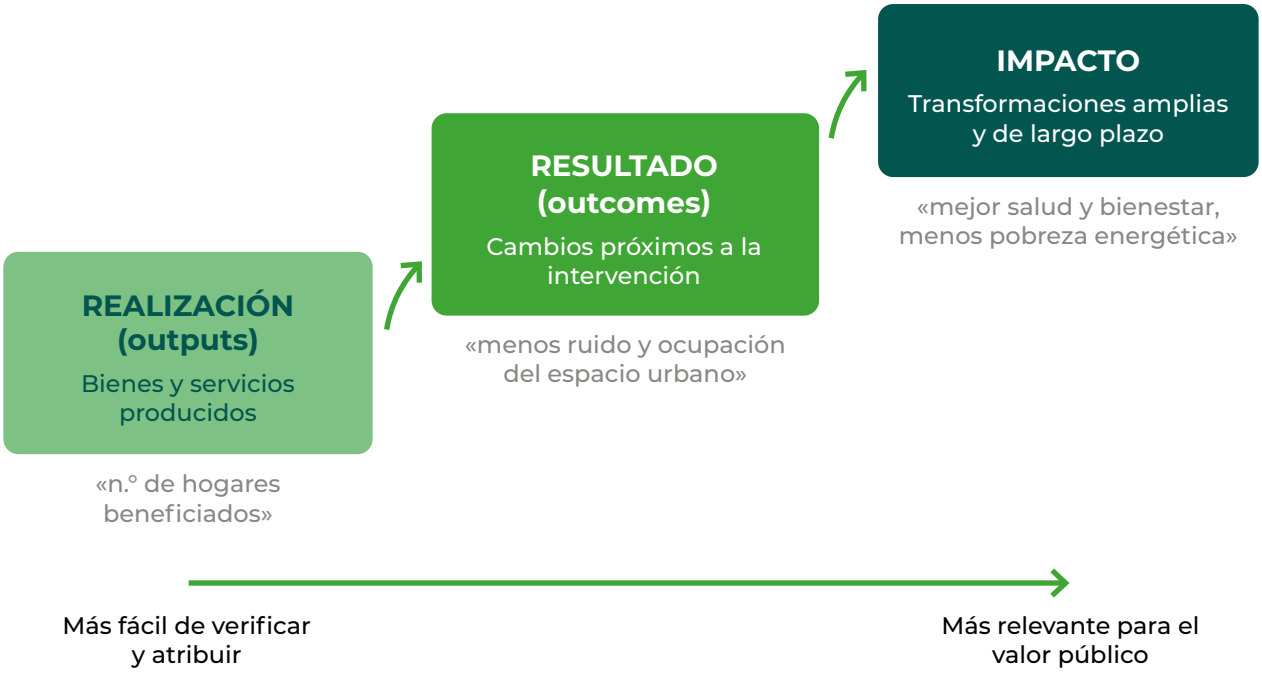
Un marco de rendimiento establece una estructura para vincular las intervenciones financiadas con objetivos previamente definidos. Para ello, resulta esencial distinguir varios niveles de medición. Los **indicadores de realización** (*outputs*) describen los bienes, servicios o actuaciones producidos directamente por una intervención: por ejemplo, el número de hogares beneficiados o de personas que reciben formación. Los **indicadores de resultado** (*outcomes*) permiten observar cambios más próximos a la intervención, como la reducción de ruido y ocupación del espacio urbano gracias a un plan que fomente la movilidad colectiva, o la mejora de determinadas competencias de un determinado grupo de personas. Los **indicadores de impacto** buscan captar transformaciones más amplias y de largo plazo, como la reducción de emisiones, la mejora de la salud o del bienestar (físico, psicológico y social), la disminución de la pobreza energética o el aumento de la resiliencia territorial.

50. Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), The Commission's assessment of national recovery and resilience plans (Informe Especial 21/2022). Informe

51. Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), Dictamen 10/2026, relativo a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco de seguimiento del gasto presupuestario y del rendimiento, y otras normas horizontales para los programas y actividades de la Unión (COM(2025) 545 final), especialmente apartados 4, 12–24 y 28–34. PDF

Figura 7 Niveles de medici6n del rendimiento

Ejemplo: plan de movilidad colectiva y rehabilitación energética



Estos niveles de medición cumplen funciones distintas y no son intercambiables. Los indicadores de realización suelen ser más fáciles de verificar y atribuir a una intervención concreta, pero ofrecen información limitada sobre su eficacia. Los indicadores de resultado e impacto son más relevantes para valorar la contribución a los objetivos públicos, aunque pueden exigir más datos, horizontes temporales amplios y métodos que permitan distinguir el efecto de la intervención de otros factores. Un marco equilibrado debe combinar indicadores verificables de ejecución con información suficiente sobre los resultados e impactos que justifican la inversión.

Esta cautela también está presente en el dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE)[52] sobre el seguimiento del gasto y el marco de rendimiento del presupuesto de la UE, adoptado en junio de 2026. El CESE advierte de que vincular los desembolsos al cumplimiento de hitos y objetivos basados en indicadores de resultado puede generar dificultades cuando los efectos son complejos de medir en plazos breves, como sucede especialmente en las intervenciones sociales. Por ello, propone que, cuando existan dificultades objetivas para recopilar y medir los datos, las autoridades puedan recurrir a la financiación basada en costes o complementar la información cuantitativa con indicadores cualitativos.

No todas las intervenciones permiten establecer una relación causal directa, inmediata y fácilmente verificable entre la financiación y sus efectos finales. En estos casos,

52. Comité Económico y Social Europeo (CESE), EU Budget Expenditure Tracking and Performance Framework (dictamen, junio de 2026). Documento

indicadores de realización claramente definidos pueden ofrecer una referencia más sólida para verificar la ejecución, mientras que la evaluación cualitativa y los análisis posteriores permiten valorar cambios que no se captan adecuadamente mediante métricas cuantitativas inmediatas. El diseño del marco de rendimiento debe, por tanto, combinar exigencias de rendición de cuentas con flexibilidad metodológica, **evitando que la dificultad de medir determinados impactos penalice intervenciones socialmente valiosas o incentive la selección de actuaciones cuyos resultados sean más fáciles de contabilizar, pero no necesariamente más relevantes para el interés general**.

La experiencia del MRR también demuestra la importancia de definir hitos y objetivos de forma precisa, verificable y vinculada a compromisos sustantivos. No obstante, el cumplimiento de un hito no debe confundirse automáticamente con la demostración de que una política ha producido todos los beneficios esperados. Una reforma puede haberse aprobado formalmente sin que sus efectos se hayan materializado todavía; una inversión puede haberse ejecutado sin generar el nivel de ahorro energético, mejora social o reducción de emisiones previsto. Esta dificultad se observa, por ejemplo, en las medidas de eficiencia energética del MRR. En el análisis sobre el seguimiento de estas actuaciones[53] recogido en la documentación del Parlamento Europeo, se señalan deficiencias en la definición y orientación de las medidas de rehabilitación, reformas cuya influencia sobre las inversiones y los ahorros energéticos no se ha demostrado suficientemente, retrasos de ejecución y debilidades en el seguimiento de los ahorros. También se advierte de que la información disponible sobre estos ahorros no siempre resulta suficientemente fiable, comparable o detallada para evaluar los resultados, y de que no se realiza un seguimiento adecuado de la relación coste-eficacia de las medidas de rehabilitación. Estas limitaciones ilustran que **acreditar la ejecución de una inversión o el cumplimiento de un compromiso no basta para determinar la magnitud de sus beneficios efectivos**. El seguimiento del cumplimiento debe complementarse con evaluaciones que permitan comprobar, durante y después de la ejecución, si las intervenciones están contribuyendo efectivamente a los objetivos.

El Tribunal de Cuentas Europeo refuerza esta advertencia en el mencionado Dictamen 10/2026: según su análisis de la propuesta de Reglamento de Rendimiento, esta **no incorpora indicadores de impacto y aproximadamente una cuarta parte de los campos de intervención propuestos carece de indicadores de resultado.** Además, algunos indicadores de realización describen pasos procedimentales —como aprobar una legislación, adoptar una estrategia o crear una estructura administrativa— en vez de resultados materiales claramente definidos. Estas limitaciones pueden hacer que el sistema mida el progreso de la ejecución más que la consecución efectiva de los objetivos europeos.

En el nuevo marco propuesto, los PCNR combinarían inversiones y reformas dentro de planes nacionales estructurados en torno a hitos, objetivos e indicadores. Esta arquitectura podría facilitar una visión más integrada de las prioridades presupuestarias y mejorar la coordinación entre políticas. También puede contribuir a que las reformas se conciban como parte de estrategias más amplias de desarrollo. Para aprovechar esta

53. Parlamento Europeo, Implementation of energy efficiency measures under the Recovery and Resilience Facility, documento de trabajo SR-2026-20 (2026). PDF

posibilidad, **los objetivos deben estar vinculados a problemas públicos identificables y las intervenciones deben seleccionarse por su contribución plausible a resolverlos**, no únicamente por su facilidad de ejecución o de verificación.

El TCE señala, además, que la propuesta no establece una metodología suficientemente desarrollada para fijar las líneas de base, los hitos, los objetivos y los valores estimados de los indicadores de resultado. Sin criterios comparables, pueden surgir diferencias en el nivel de ambición de los planes nacionales, incluso cuando financien intervenciones similares. Por ello, también recomienda establecer **metodologías comunes que permitan evaluar las necesidades, la ambición de los objetivos** y los avances obtenidos, así como garantizar un trato comparable entre Estados miembros.

La crítica del TCE a la propuesta inicial resulta especialmente pertinente en este punto, aunque debe distinguirse de la revisión parlamentaria posterior. En su versión inicial, la propuesta no establecía un objetivo específico de gasto en biodiversidad ni incluía referencias explícitas a esta en el Anexo I. Aunque se mencionaba el seguimiento de la biodiversidad en el articulado, no se explicaba con claridad cómo se realizaría. La incorporación posterior de un objetivo específico puede corregir parte de esa carencia política, pero su eficacia dependerá de que se defina una metodología de medición coherente con el objetivo y verificable en la práctica. España debe defender en las negociaciones una metodología que evite contabilizar como gasto favorable a la biodiversidad o el clima actuaciones cuya contribución sea marginal, indirecta o difícil de demostrar, y que permita distinguir entre la asignación presupuestaria prevista y los resultados efectivamente obtenidos.

4.2 Armonización, simplificación y salvaguardas

La propuesta de un marco de rendimiento horizontal común responde a una necesidad legítima de reducir la fragmentación normativa y metodológica entre programas. Cuando distintos instrumentos utilizan definiciones, indicadores y requisitos de información diferentes para medir objetivos similares, aumentan los costes de gestión y disminuye la comparabilidad de los resultados. La armonización puede facilitar el uso compartido de datos, mejorar la consistencia del seguimiento y reducir la necesidad de elaborar informes duplicados. También puede ofrecer a las administraciones nacionales y regionales una estructura más clara para organizar la información sobre las intervenciones financiadas.

La evaluación de impacto de la Comisión Europea, *Impact Assessment Report accompanying the proposal for a Regulation establishing the performance framework for the EU budget* (SWD(2025) 590 final, 16 de julio de 2025)[54], reconoce que el sistema vigente presentaba una fragmentación importante y plantea la armonización de las disposiciones transversales, el seguimiento y la presentación de informes como una vía para reducir las cargas administrativas. El documento compara opciones con

54. Comisión Europea, Impact Assessment Report accompanying the proposal for a Regulation establishing the performance framework for the EU budget, SWD(2025) 590 final, 16 de julio de 2025. Documento

distintos niveles de armonización y analiza, entre otros elementos, **el uso de una lista común de campos de intervención, indicadores de rendimiento y un portal único de información** como aspectos positivos incorporados. No obstante, sus estimaciones de ahorro administrativo se basan en hipótesis y datos disponibles limitados, por lo que deben interpretarse con cautela y no como ahorros garantizados.

La simplificación del principio DNSH forma parte de este debate. La revisión mantiene la aplicación horizontal del principio, pero incorpora mejoras notables que simplifican su aplicación, basadas en una lista clara y exhaustiva de actividades que pueden ser perjudiciales. No obstante, introduce cambios que podrían debilitar su aplicación práctica y generar incertidumbre durante la preparación de los PCNR.

En primer lugar, la lista de actividades perjudiciales se adoptaría mediante un acto delegado. Aunque este procedimiento contempla consultas previas, permite que el Parlamento Europeo y el Consejo formulen observaciones y se opongan al acto. Esto abre la posibilidad de bloquear o retrasar los criterios DNSH incluso después de aprobarse el Reglamento de Rendimiento. **Según el calendario descrito en la revisión parlamentaria, si el Reglamento no se adoptara antes de marzo de 2027, las consultas adicionales y el periodo de escrutinio del acto delegado podrían prolongar la incertidumbre hasta agosto de 2027.**

El calendario plantea un problema de coherencia normativa: el contenido definitivo de la guía para la aplicación del DNSH podría no conocerse hasta después de la fecha límite de julio de 2027 para presentar a la Comisión los proyectos definitivos de PCNR. Esta secuencia podría dificultar la preparación de los planes y poner en riesgo su adopción a tiempo. **Para nuestro país sería importante anticipar este riesgo, identificar las decisiones de diseño que dependan de la definición final de los criterios y evitar que la incertidumbre regulatoria retrase la incorporación de salvaguardas ambientales desde las primeras fases de planificación.**

El Tribunal de Cuentas Europeo[55] también considera crítico disponer de la orientación DNSH a tiempo. En su dictamen sobre la propuesta inicial indica que no estaba suficientemente claro qué criterios debían aplicar los Estados miembros y la Comisión para evaluar el cumplimiento del principio, ni en qué nivel debía realizarse esa evaluación: plan, ámbito de política, actividad o medida. El TCE recuerda que la guía estaba prevista para el 1 de enero de 2027 y subraya que su publicación oportuna resulta esencial para la preparación y evaluación de los planes. Esta observación refuerza la necesidad de coordinar el calendario legislativo con el calendario de elaboración de los PCNR.

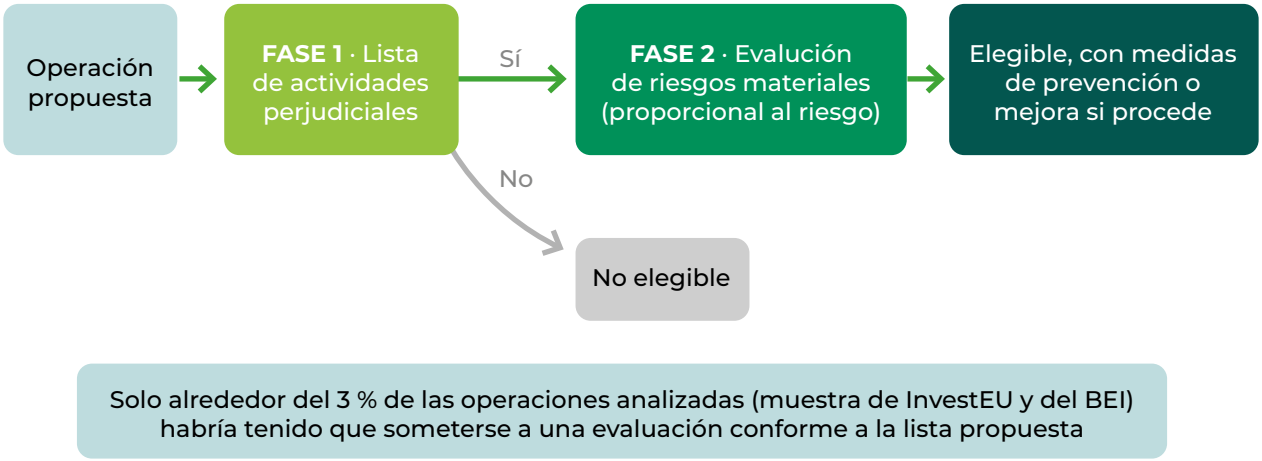
En segundo lugar, el borrador del informe parlamentario establece que los reglamentos específicos de cada programa —incluidos los de los PCNR y el Fondo Europeo de Competitividad— determinarían cómo se verifica en la práctica el cumplimiento del DNSH. **Esto podría generar diferencias entre programas y dejar margen para que las negociaciones de cada expediente debiliten la aplicación efectiva del principio. La existencia de un criterio horizontal común perdería fuerza si los procedimientos de verificación, las excepciones o las exigencias probatorias fueran sustancialmente diferentes entre instrumentos.**

55. Tribunal de Cuentas Europeo, op. Cit., p. 28.

WWF, en su evaluación del documento conceptual de la Comisión sobre las futura guía DNSH[56], subraya la importancia de que la simplificación no se traduzca en una reducción de la protección ambiental y de que las orientaciones proporcionen criterios claros y suficientemente operativos para su aplicación. Habría que simplificar los procedimientos sin convertir el DNSH en una comprobación meramente formal ni dejar su aplicación efectiva excesivamente condicionada por las reglas específicas de cada fondo. Por eso es importante defender unas garantías mínimas comunes de evaluación y documentación, con procedimientos proporcionados al riesgo ambiental de cada actuación, sin diferencias injustificadas en el nivel de protección exigido.

Figura 8 DNSH simplificado, pero en dos fases

Combinar una lista de exclusiones clara con una evaluación de riesgos materiales



Fuentes: Climate Strategy & Partners (2026); propuesta de Reglamento de Rendimiento

El análisis de Climate Strategy & Partners, *Applying the Commission's DNSH guidance to the European Competitiveness Fund and the ECF InvestEU Instrument*[57], ofrece otra referencia práctica para el diseño de las futuras orientaciones. A partir de una muestra pública de operaciones de InvestEU y del Banco Europeo de Inversiones (BEI), el estudio estima que solo alrededor del 3 % de las operaciones analizadas habría tenido que someterse a una evaluación conforme a la lista de actividades propuesta por la Comisión. El análisis subraya **la importancia de combinar una lista clara de exclusiones con una segunda fase de evaluación de la sostenibilidad**[58], que permita valorar y documentar

56. WWF, Briefing Note: Commission Concept Paper on the "Do No Significant Harm" (DNSH) Guidance (2026). Documento

57. Climate Strategy, *Applying the Commission's DNSH guidance to the European Competitiveness Fund and the ECF InvestEU Instrument* (2026). Documento

58. El sustainability proofing (o "prueba de sostenibilidad") es una metodología de evaluación ex ante exigida en el marco de fondos como InvestEU. Su finalidad es identificar y abordar los posibles impactos, tanto negativos como positivos, que un proyecto puede tener en tres dimensiones: climática, ambiental y social. El sustainability proofing evalúa la sostenibilidad de forma integral, mientras que el *climate proofing* se limita a los aspectos climáticos.

los impactos climáticos y ambientales de las inversiones. Esta distinción es importante: una lista de exclusiones permite identificar determinadas actividades incompatibles con las salvaguardas, pero no basta para evaluar los impactos de las operaciones que no quedan excluidas **ni para determinar si existen alternativas de diseño con un mejor comportamiento ambiental**. La evaluación adicional debe centrarse en los riesgos e impactos materiales de cada operación y, cuando proceda, identificar medidas de prevención, mitigación o mejora, evitando imponer análisis complejos a actuaciones de escaso riesgo.

El estudio también advierte de la necesidad **de adaptar las orientaciones a las operaciones de menor escala canalizadas a través de bancos minoristas, como las garantías para pymes, hogares y agricultores.** En estos casos, exigir la misma documentación que a un gran proyecto de infraestructura podría generar costes desproporcionados y dificultar el acceso a la financiación sostenible. Resulta preferible establecer procedimientos simplificados para operaciones pequeñas o estandarizadas, con criterios técnicos claros y salvaguardas adecuadas, y reservar un análisis más profundo para las operaciones con impactos potencialmente significativos.

Estas lecciones son relevantes para evitar que la simplificación del DNSH reduzca la información disponible sobre los impactos de los instrumentos financieros o debilite los incentivos para financiar alternativas con menores emisiones y daños ambientales. Nuestro país debe promover un sistema que combine coherencia normativa, evaluación basada en el riesgo y proporcionalidad administrativa, de manera que la simplificación facilite la ejecución sin vaciar de contenido las salvaguardas ambientales. Para ello es clave una aplicación coherente del DNSH en todos los programas, con criterios verificables, procedimientos transparentes y responsabilidades claramente asignadas.

También convendría distinguir entre el cumplimiento de los requisitos europeos obligatorios y la posibilidad de introducir, dentro del margen nacional de ejecución y selección de proyectos, criterios adicionales de sostenibilidad, resiliencia y calidad ambiental, perfectamente compatibles con el Derecho de la Unión. No se trata de crear un sistema paralelo que sustituya o modifique las reglas europeas que establecen unos requisitos mínimos vinculantes, que está prohibido por el propio reglamento. Se trata de aprovechar el margen nacional disponible para **priorizar las inversiones con mejores resultados ambientales y evitar riesgos que puedan generar costes públicos futuros.**

La carga administrativa debe evaluarse con el mismo criterio. La reducción de requisitos puede ser beneficiosa cuando elimina duplicidades o información que no se utiliza, pero no constituye una mejora si impide identificar riesgos o evaluar resultados. La cuestión es qué información deja de producirse, qué controles se pierden y qué consecuencias puede tener esa pérdida. Cualquier simplificación debe acompañarse de evaluaciones de impacto administrativo que comparen los ahorros esperados con los riesgos económicos, sociales y ambientales que puedan introducirse.

Este debate se inscribe en una discusión más amplia sobre la reforma del marco europeo de *Better Regulation*, cuyas evaluaciones de impacto constituyen una referencia importante para fundamentar las decisiones legislativas y valorar sus consecuencias. En una carta abierta publicada en 2026, diversas organizaciones de la sociedad civil

advierten[59] de que la evaluación de impacto no debe equiparar la "carga regulatoria" a los costes operativos y de cumplimiento de los agentes económicos. Reclaman que también se evalúen los costes que la acción insuficiente o la inacción generan para la sociedad y la naturaleza, y que los costes empresariales inmediatos y cuantificables no prevalezcan automáticamente sobre los beneficios sociales y ambientales a largo plazo. **Las obligaciones de información, evaluación y control no deben considerarse cargas prescindibles por defecto. Son responsabilidades cuya utilidad ha de valorarse en relación con los riesgos que permiten prevenir, las externalidades negativas evitadas y los resultados que hacen posible verificar.** La simplificación debe eliminar trámites innecesarios, no debilitar la capacidad de identificar impactos, justificar decisiones presupuestarias o comprobar el cumplimiento de las salvaguardas ambientales y sociales.

El TCE advierte en su Dictamen 10/2026[60] que el ahorro administrativo puede concentrarse en la relación entre la Comisión y los Estados miembros, mientras que las cargas para las administraciones regionales, las autoridades de gestión (*managing authorities*), los beneficiarios y otros agentes pueden mantenerse o incluso aumentar. Esta asimetría resulta especialmente relevante cuando la simplificación se traduce en la eliminación de salvaguardas ambientales, en procedimientos de verificación poco exigentes o en una aplicación excesivamente flexible del principio de proporcionalidad, tanto en los de casos de urgencia como en los de necesidad estratégica. Si los indicadores son poco precisos, las fuentes de información no se verifican adecuadamente o las evaluaciones DNSH se limitan a declaraciones formales, aumenta el riesgo de *greenwashing*[61], de sobrestimar los beneficios ambientales de las inversiones o de financiar proyectos cuyo perjuicio ambiental y social neto supera sus beneficios. En esas circunstancias, las autoridades de gestión deben asumir un mayor esfuerzo de comprobación para suplir las debilidades del marco común, evaluar la credibilidad de la información presentada por los promotores y evitar que se financien actuaciones que no contribuyen realmente a los objetivos del programa. Si no se hace bien, **la reducción de las obligaciones formales en una fase de la gestión puede, por tanto, generar mayores costes de supervisión, incertidumbre jurídica y riesgos financieros en fases posteriores.**

Los testimonios recogidos[62] revelan una debilidad que debe tomarse en serio: cuando los datos se introducen manualmente, los sistemas no se comunican entre sí y las comprobaciones son insuficientes, el cumplimiento puede convertirse en un ejercicio formal costoso y de utilidad limitada. Pero esta experiencia no demuestra que la información sobre el rendimiento sea prescindible ni que resulte imposible verificarla de manera eficaz. Demuestra que no basta con imponer obligaciones de informar *(reporting)*: hay que construir los sistemas, los procedimientos de validación y las

59. European Environmental Bureau (EEB), Open Letter on Better Regulation (febrero de 2026). Carta abierta

60. Tribunal de Cuentas Europeo, op. Cit., p. 28.

61. Hacer pasar por verdes y respetuosas con el medio ambiente actuaciones que no lo son. En el caso del presupuesto, puede pasar que se cumpla con los objetivos climáticos sobre el papel sin que la realidad sea esa.

62. Reuniones directas mantenidas por los autores de este informe con organizaciones sociales y ambientales, funcionarios involucrados en la implementación y responsables de la gestión de fondos europeos.

capacidades de control que permitan cumplirlas de forma ágil y sencilla, con garantías y sin trasladar cargas innecesarias a todos los participantes.

Un sistema que exige numerosos documentos pero apenas contrasta su contenido puede generar una carga elevada y una confianza injustificada en sus resultados. En cambio, un sistema que reutiliza registros administrativos, contrasta y agrega automáticamente la información disponible, conserva una trazabilidad verificable y somete a comprobaciones independientes una muestra representativa de operaciones puede producir información más fiable con un menor esfuerzo recurrente. **La respuesta a las deficiencias de los sistemas actuales debe ser mejorar su diseño y su funcionamiento, no asumir que la medición rigurosa es incompatible con una gestión sencilla.**

Una regulación más exigente puede reducir la carga operativa total si proporciona criterios claros, información fiable y mecanismos de control comunes que eviten que cada autoridad gestora tenga que desarrollar sus propias comprobaciones para suplir las carencias del sistema. Esto requeriría, por ejemplo, exigir a la Comisión comprometer recursos suficientes para verificar en una muestra representativa la fiabilidad de los datos y de sus fuentes; prever evaluaciones DNSH a escala de proyecto cuando el riesgo ambiental o la naturaleza de la inversión lo justifiquen; utilizar información de la sociedad civil y de expertos independientes para orientar las inspecciones y los controles basados en riesgos; y establecer consecuencias financieras proporcionadas cuando se acrediten incumplimientos, falsedad documental o declaraciones ambientales injustificadas. Aunque estas garantías puedan exigir más recursos de supervisión en el ámbito europeo o nacional, podrían **reducir la necesidad de controles duplicados por parte de las autoridades intermedias, facilitar una ejecución más segura de los fondos y reforzar la confianza en sus resultados.**

La simplificación debe evaluarse a lo largo de toda la cadena de gestión y no únicamente desde la perspectiva de las instituciones europeas. En coherencia con la *Better Regulation*[63], esa evaluación debe considerar tanto los **costes directos de los procedimientos como las consecuencias de reducir la información disponible o los controles**, incluidos los posibles costes futuros derivados de impactos climáticos, ambientales y sociales insuficientemente prevenidos. Sería importante defender que cualquier ahorro administrativo estimado se acompañe de indicadores verificables sobre la carga efectiva para los distintos agentes y sobre la preservación de la capacidad de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

4.3 Coeficientes de contribución y seguimiento del gasto climático y ambiental

Uno de los principales límites de los sistemas de seguimiento presupuestario basados en coeficientes es que la contribución de una inversión a los objetivos transversales se estima aplicando porcentajes predeterminados a su importe, en función del campo de intervención en el que se clasifica. En el marco de rendimiento propuesto para el

63. Artículo de REVO donde se explica qué es y por qué importa la Better Regulation. Artículo

próximo MFP 2028-2034, el Anexo I establece coeficientes para estimar la contribución de los distintos campos de intervención a objetivos como la acción climática, el medio ambiente o la biodiversidad. Cuando una misma intervención puede contribuir a varios objetivos, se aplica la regla prevista en el marco para evitar contabilizar dos veces el mismo gasto: en particular, cuando corresponde asignar un único coeficiente entre varios objetivos, se utiliza el de mayor valor. La contribución estimada se obtiene multiplicando el importe de gasto correspondiente al campo de intervención por el coeficiente aplicable y agregando los resultados para calcular la contribución total del presupuesto a cada objetivo.

Este método permite clasificar de manera homogénea grandes volúmenes de financiación, pero mide una contribución presupuestaria estimada, no el impacto ambiental efectivamente alcanzado por cada inversión. **Su precisión depende, por tanto, de la granularidad de los campos de intervención, de los supuestos que sustentan la clasificación y de la correspondencia entre la categoría asignada y las características reales de cada actuación.** Una intervención clasificada con un coeficiente elevado puede recibir esa valoración por su finalidad prevista, aunque sus resultados efectivos sean inferiores a los esperados o existan efectos adversos que la clasificación no refleje.

Esta limitación tiene un antecedente metodológico en los *marcadores de Río* de la OCDE[64], que clasifican las intervenciones según tres valores: objetivo principal, objetivo significativo o ausencia de orientación al objetivo. Aunque esta escala facilita la clasificación y la comparación de grandes volúmenes de financiación, fue concebida para identificar objetivos políticos, no para medir con precisión la proporción del gasto que contribuye efectivamente a ellos. Su aplicación al conjunto del coste de una intervención puede atribuir una contribución excesiva cuando solo una parte de sus componentes genera beneficios climáticos; además, la categoría intermedia agrupa actuaciones con grados de contribución potencialmente muy distintos. **La sencillez de clasificación no debe confundirse con precisión de medición: convendría estudiar escalas de coeficientes más granulares, sustentadas en evidencia empírica sobre intervenciones anteriores y en estimaciones justificadas de su contribución real. Estas escalas deben conservar criterios comunes y verificables para evitar que una mayor discrecionalidad vuelva a introducir problemas de comparabilidad o sobreestimación.**

Asimismo, cuando un mismo campo agrupa intervenciones heterogéneas, el coeficiente puede atribuir una contribución similar a operaciones que presentan impactos muy diferentes. Una categoría puede incluir proyectos con resultados ambientales sustanciales y otros cuyo efecto sea más limitado, condicionado o incierto. En estas circunstancias, **el seguimiento agregado puede sobrestimar la contribución real del gasto, especialmente si los coeficientes se interpretan como una medida del impacto conseguido** y no como una aproximación contable de la orientación de la financiación. Esta limitación es coherente con la observación del Ministerio para la Transición Ecológica

64. OCDE, DAC Rio Markers for Climate: Handbook (versión revisada). Manual

y el Reto Demográfico (MITECO)[65] de que los campos de intervención pueden servir para clasificar el gasto, pero no sustituyen la evaluación ambiental de cada actividad o proyecto: la pertenencia a una categoría no acredita por sí misma ni el cumplimiento del DNSH ni la magnitud del impacto ambiental real.

La experiencia de los presupuestos europeos anteriores confirma que este riesgo no es meramente teórico. En su Informe Especial 09/2022, *Climate spending in the 2014-2020 EU budget – Not as high as reported*[66], el Tribunal de Cuentas Europeo concluyó que la contribución climática comunicada para ese periodo estaba sobrestimada en al menos 72.000 millones de euros. El Tribunal observó que parte del gasto contabilizado no era suficientemente pertinente para la acción climática, lo que cuestionaba la fiabilidad de la cifra agregada utilizada para acreditar el cumplimiento del objetivo presupuestario. Posteriormente, en el Informe Especial 14/2024, *Green transition – Unclear contribution from the Recovery and Resilience Facility*[67], el Tribunal advirtió de que la contribución del MRR y de los planes nacionales a la transición verde podía estar sobrestimada. Entre los problemas identificados figuran la dificultad para determinar la contribución efectiva de algunas medidas, las debilidades en la justificación de su aportación climática y la falta de conexión entre el seguimiento del gasto, los costes reales y los resultados obtenidos. El informe también detectó inconsistencias en la aplicación del principio DNSH y casos en los que las medidas no eran tan favorables al clima como se había previsto. En conjunto, ambas auditorías muestran que **un porcentaje de gasto clasificado como climático no equivale necesariamente a una contribución ambiental demostrada:** el riesgo aparece tanto al asignar coeficientes demasiado generosos como cuando no se verifica suficientemente la relación entre las actuaciones financiadas y los resultados que se les atribuyen.

El TCE también ha criticado que los coeficientes de seguimiento del gasto correspondientes al periodo 2014-2020 sobrestimaran en algunos casos la contribución de determinados campos de intervención a los objetivos climáticos y ambientales, y considera que algunos de los coeficientes propuestos para 2028-2034 presentan un riesgo similar. Como ejemplo, el Tribunal cuestiona que las infraestructuras energéticas transfronterizas contempladas en el marco TEN-E[68] reciban un coeficiente del 100 % para la mitigación climática: a su juicio, una contribución del 40 % reflejaría mejor la contribución moderada que identificó en su auditoría sobre proyectos de transporte de electricidad.

65. MITECO, *Contribución a la consulta pública «Guidance on applying the do-no-significant-harm principle under the 2028-2034 multiannual financial framework»*, Comisión Europea, s. f. Iniciativa y documentación

66. Tribunal de Cuentas Europeo, Climate spending in the 2014–2020 EU budget: Not as high as reported (Informe Especial 09/2022). Informe

67. Tribunal de Cuentas Europeo, Green transition – Unclear contribution from the Recovery and Resilience Facility (Informe Especial 14/2024, 11 de septiembre de 2024). Informe

68. TEN-E son las siglas de Trans-European Networks for Energy (Redes Transeuropeas de Energía). Designa el reglamento de la Unión Europea que establece las directrices para el desarrollo de infraestructuras energéticas transfronterizas con el objetivo de garantizar la interconexión, la seguridad del suministro y la integración del mercado, en línea con los objetivos climáticos del Pacto Verde Europeo.

El análisis de la Agencia Alemana de Medio Ambiente[69] sobre los coeficientes del Anexo I también aborda el riesgo de sobrestimar la orientación climática y ambiental del nuevo presupuesto. Su aportación refuerza la conveniencia de revisar los campos de intervención y sus coeficientes a partir de la contribución ambiental que pueda justificarse para cada categoría, en lugar de atribuir porcentajes elevados cuando el beneficio no sea inherente a todas las actuaciones incluidas. Para mejorar la credibilidad del objetivo del 35 %, sería recomendable que la clasificación se apoyara en criterios transparentes y evidencia suficiente, y que se diferenciara la contribución esperada del gasto de los resultados ambientales que finalmente se consigan.

A ello se añade que una intervención puede contribuir simultáneamente a varios objetivos[70]. Si el sistema de seguimiento registra únicamente la contribución principal de una actuación o no dispone de mecanismos para reflejar sus efectos adicionales, parte de su valor público queda fuera de la evaluación. En sentido contrario, contabilizar íntegramente la misma inversión en varios objetivos sin una metodología clara puede conducir a una doble contabilización de las contribuciones agregadas. **Se deben poder reconocer los cobeneficios sin por ello inflar artificialmente la contribución del presupuesto a los objetivos**.

El análisis de los coeficientes también apunta a la importancia de que los objetivos ambientales no queden ocultos dentro de una única categoría agregada. Una medición más detallada puede facilitar la trazabilidad de las contribuciones a la biodiversidad, el agua, la economía circular y la prevención de la contaminación, además de los objetivos climáticos. En esta línea, el informe conjunto *Performance Regulation: Fixing the details*[71] de Transport and Environment reclama un seguimiento diferenciado de los seis objetivos climáticos y ambientales, con el fin de reforzar la rendición de cuentas, la transparencia y la credibilidad de la información sobre la contribución del presupuesto europeo a las prioridades de la UE y a sus compromisos internacionales. Entre ellos figuran el 8.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente[72] y el Convenio sobre la Diversidad Biológica[73], cuyo marco internacional incluye obligaciones de seguimiento e información sobre la financiación destinada a la biodiversidad. Esta diferenciación permitiría evitar que el cumplimiento de un objetivo agregado **oculte déficits de financiación en ámbitos específicos** y facilitaría evaluar si el gasto contribuye de manera equilibrada a las distintas dimensiones de la transición ecológica. Para España, sería conveniente asegurar que el marco común preserve la trazabilidad de cada objetivo, incluida la biodiversidad, y permita informar tanto sobre la asignación y ejecución del gasto como sobre los resultados ambientales obtenidos, sin confundir la clasificación presupuestaria con la demostración del impacto efectivo.

69. Umweltbundesamt (Agencia Alemana de Medio Ambiente), Analysis of Annex I of the Performance Regulation: Coefficients (abril de 2026). Documento

70. Revo Prosperidad Sostenible, Hacer más con menos: cómo mejorar el impacto del presupuesto europeo en el próximo MFP (8 de mayo de 2026). Artículo y documento

71. Transport & Environment y organizaciones colaboradoras, Joint Briefing on the Performance Regulation (marzo de 2026). Documento

72. Decisión (UE) 2022/591, relativa al 8.º Programa de Acción en materia de Medio Ambiente. Enlace

73. Convenio sobre la Diversidad Biológica, art. 20 y marco de información financiera. Enlace

La información disponible sobre los **costes reales** constituye un complemento esencial. El gasto ejecutado y el coeficiente asignado permiten estimar cuánto se ha financiado y cómo se clasifica esa financiación, pero no demuestran cuánto ha costado realmente alcanzar un resultado ni qué impacto se ha obtenido por unidad de gasto. Por ejemplo, la memoria económica de la hoja de ruta de la calefacción renovable[74] muestra que un escenario de renovación energética compatible con el Acuerdo de París es más barato que el escenario tendencial, mucho menos ambicioso, si se tienen en cuenta los gastos OPEX y CAPEX[75] totales, tanto públicos como privados. Es decir, aunque el escenario tendencial es más barato para las arcas públicas, el escenario cero emisiones tiene más impacto por unidad de gasto y además es más barato para el conjunto de los actores públicos y privados.

La recopilación progresiva de costes reales, resultados e impactos permitiría contrastar las estimaciones iniciales, mejorar los costes unitarios utilizados en futuras programaciones y detectar diferencias entre intervenciones similares. La experiencia del PRTR y los sistemas de datos existentes[76] pueden servir de punto de partida para construir esta capacidad.

Solo en los últimos borradores, durante el proceso de enmiendas, la propuesta del marco de rendimiento del Parlamento Europeo[77] ha comenzado a incluir disposiciones específicas para recopilar sistemáticamente información sobre el gasto público real asociado a las intervenciones financiadas por el presupuesto europeo (y no solo el estimado). Sin estos datos resultaría difícil valorar la economía y la eficiencia de las actuaciones, comparar el coste de obtener determinados resultados y comprobar si las estimaciones utilizadas para programar el gasto se corresponden con la ejecución real. En nuestro país se pueden aprovechar los sistemas de información existentes para relacionar, de forma proporcionada, la financiación europea, el gasto público total, los resultados obtenidos y los impactos observados.

4.4 Evaluación y aprendizaje en el marco de rendimiento

Un marco de rendimiento no debería limitarse a comprobar el cumplimiento formal de indicadores o condiciones de desembolso. Su función más importante es generar información que permita aprender qué funciona, en qué condiciones y para quién, así como corregir la asignación de recursos cuando la evidencia muestre que determinadas

74. https://www.plataformacaloryfrio.es/analisis-economico/

75. CAPEX (Capital Expenditures o gastos de capital) hace referencia a las inversiones iniciales o de gran envergadura destinadas a la adquisición, mejora o mantenimiento de activos fijos a largo plazo (como infraestructuras, maquinaria o instalaciones). Por otro lado, los OPEX (Operational Expenditures o gastos operativos) corresponden a los costes recurrentes y diarios necesarios para el funcionamiento, mantenimiento y gestión continua de dichos activos o servicios (como suministros, personal o reparaciones).

76. CoFFEE, ELISA y otros sistemas desarrollados por las propias CCAA y otros organismos colaboradores

77. Parlamento Europeo, Comisión de Presupuestos y Comisión de Control Presupuestario, Draft Report on the proposal for a regulation establishing a budget expenditure tracking and performance framework and other horizontal rules for the Union programmes and activities, 5 de octubre de 2026, que propone recopilar datos sobre costes reales a partir de una muestra representativa de operaciones para evaluar la economía y la eficiencia del gasto. Filtrado por POLITICO

intervenciones no producen los resultados previstos. Esto exige combinar indicadores comparables a escala europea con métricas complementarias adaptadas a las prioridades nacionales y regionales.

Los indicadores de impacto adicionales pueden apoyarse en marcos internacionales como los ODS y en sistemas de bienestar desarrollados por Naciones Unidas y la OCDE. Su introducción debe ser progresiva y proporcional a la importancia estratégica, el volumen financiero y la complejidad de las intervenciones. En actuaciones sencillas y de bajo riesgo, los indicadores de realización y resultado pueden proporcionar información suficiente. En inversiones de gran volumen, reformas estructurales o intervenciones con efectos ambientales y sociales duraderos, debe exigirse una evaluación más amplia, que incluya impactos, distribución de beneficios, costes evitados y riesgos asumidos o mitigados a largo plazo.

En este sentido, el informe del proyecto MERGE *Aligning Public Budgets with Wellbeing Outcomes*[78] plantea que el próximo MFP constituye una oportunidad para orientar el presupuesto europeo hacia resultados de bienestar a largo plazo, en lugar de evaluar su desempeño principalmente a partir de los recursos movilizados o las actuaciones ejecutadas. El informe propone **vincular las prioridades de bienestar al ciclo presupuestario, incorporar los costes reales y los ahorros futuros plausibles en la evaluación de las políticas, reforzar la coordinación entre ámbitos de gobierno y extender el análisis, el seguimiento y la evaluación a las distintas fases del presupuesto**. Muestra diferentes ejemplos de lugares donde se han llevado a la práctica estas recomendaciones y destaca la necesidad de desarrollar capacidades administrativas, mejorar la transparencia sobre los fundamentos de las decisiones presupuestarias y facilitar la participación pública. La transparencia debe incluir tanto los resultados publicados como los criterios utilizados para seleccionar las intervenciones y justificar las decisiones presupuestarias.

Estas recomendaciones son pertinentes para el diseño de los PCNR, porque permiten **complementar el marco común de indicadores y coeficientes con una perspectiva centrada en el valor público generado por las intervenciones**. Supondría para nuestro país relacionar las prioridades de inversión con objetivos explícitos de bienestar social, cohesión territorial y sostenibilidad ambiental, y evaluar, cuando resulte metodológicamente viable, tanto los beneficios esperados como los costes futuros evitados. También requeriría coordinar la planificación y la evaluación entre departamentos y niveles de gobierno, de modo que puedan identificarse sinergias entre políticas y evitarse decisiones que mejoren un indicador sectorial a costa de empeorar otros resultados sociales o ambientales. Esta perspectiva no exige sustituir los indicadores comunes europeos ni atribuir a cada intervención impactos que no puedan demostrarse; propone utilizarlos junto con evaluaciones proporcionadas, datos desglosados y mecanismos de aprendizaje que permitan valorar qué resultados se obtienen, para qué grupos de población y en qué territorios.

La evaluación también debe incorporar la incertidumbre. No todos los impactos pueden atribuirse con precisión a una intervención ni todos los beneficios futuros pueden cuantificarse de forma fiable. Estas limitaciones deben explicitarse, en lugar de ocultarse

78. MERGE, Aligning Public Budgets with Well-being Outcomes (24 de agosto de 2026). Documento

tras coeficientes o indicadores aparentemente precisos. Cuando no existan métricas robustas, el análisis multicriterio[79] y la deliberación estructurada pueden ayudar a comparar alternativas, hacer transparentes las ponderaciones y documentar las razones de una decisión. Necesitamos asegurar que las decisiones políticas se adoptan con conocimiento de sus consecuencias probables y de los compromisos que implican. En materia ambiental, la evaluación debe permitir contrastar la clasificación inicial de una intervención con las características y los efectos de los proyectos efectivamente ejecutados, de modo que la información obtenida pueda mejorar las decisiones de selección y las evaluaciones posteriores.

Figura 9 Un marco presente en todo el ciclo presupuestario

La información debe servir para revisar decisiones, no solo para acreditar la ejecución

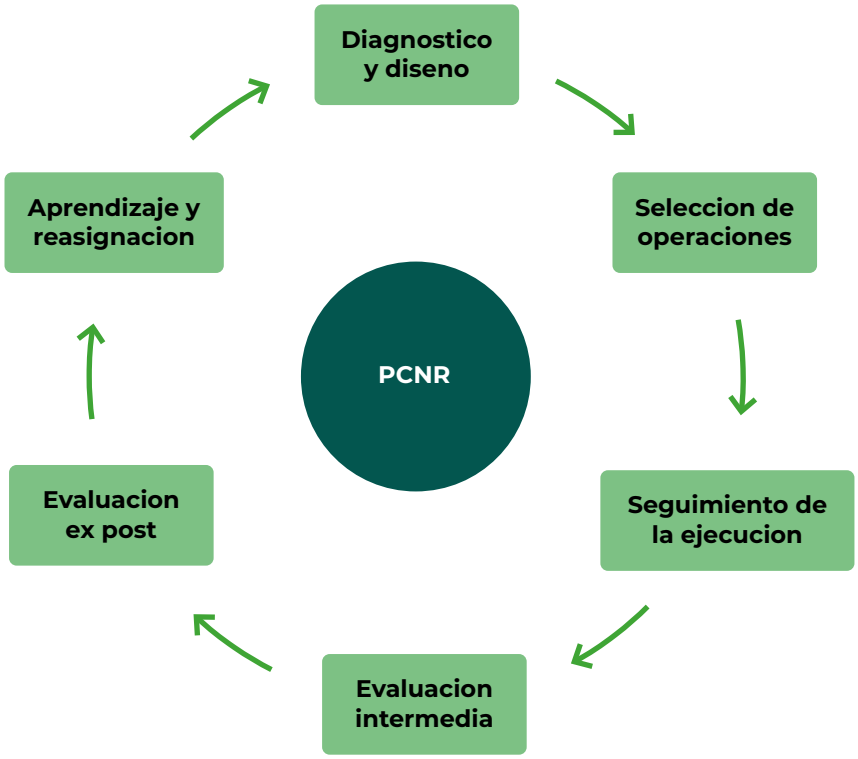


Gráfico conceptual • Elaboración propia a partir del informe

Para España, recomendaríamos combinar el uso de los indicadores comunes europeos con indicadores adicionales debidamente justificados cuando sean necesarios para evaluar impactos territoriales o ambientales que no queden reflejados en el marco común, sin perder de vista los requisitos de comparabilidad.

En este sentido, la propuesta de un marco de rendimiento horizontal europeo debe valorarse por su capacidad de armonizar procedimientos y de **generar información útil**

79. La Evaluación Social Multicriterio (SMCE) es una herramienta analítica y participativa utilizada en la economía ecológica para evaluar políticas, planes o proyectos complejos integrando dimensiones sociales, ecológicas, económicas y éticas de forma simultánea, sin requerir una reducción a una única métrica monetaria y abordando los problemas de incertidumbre e inconmensurabilidad.

para decisiones futuras. La revisión intermedia de los PCNR podría servir para contrastar costes previstos y reales, evaluar resultados e impactos, examinar la distribución territorial de los recursos y reorientar las intervenciones cuando la evidencia lo justifique. Para que este aprendizaje sea posible, las evaluaciones deben planificarse desde el diseño de las políticas, con objetivos, líneas de base, indicadores y métodos adecuados, en lugar de incorporarse únicamente al final de la ejecución.

El TCE, en su citado dictamen 10/2026[80], señala que la propuesta sustituiría las evaluaciones intermedias de los programas por informes sobre su ejecución y que no concreta suficientemente el contenido de estos últimos. Aunque el cambio podría reducir cargas administrativas, existe el riesgo de que la información disponible para evaluar los resultados sea menos homogénea o insuficiente para preparar el siguiente MFP. Por ello, los informes de ejecución deberían mantener un contenido mínimo común y proporcionar datos útiles para las evaluaciones, en lugar de limitarse a describir el avance de las actuaciones.

El principal reto del nuevo presupuesto europeo es, por tanto, combinar simplificación y ambición. Un marco común puede reducir duplicidades y mejorar la coherencia, pero **no debe confundirse la facilidad de seguimiento con la calidad del gasto**. Los coeficientes, los campos de intervención y los hitos son instrumentos útiles para organizar y verificar la financiación; no sustituyen la medición de los resultados ni permiten determinar directamente qué intervenciones generan mayor valor público. La mejora del sistema pasa por reforzar la calidad de los indicadores, reconocer los cobeneficios, recopilar información sobre costes reales, evaluar los riesgos y mantener una participación efectiva.

Esta orientación resulta decisiva para los PCNR de 2028-2034. Si el nuevo marco se utiliza únicamente para simplificar la ejecución y acreditar el cumplimiento de compromisos, su capacidad para optimizar la asignación del gasto será limitada. Si, por el contrario, se combina con sistemas nacionales y regionales de evaluación, criterios transparentes de priorización[81] y mecanismos de aprendizaje, puede contribuir a orientar los recursos hacia intervenciones que mejoren la prosperidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental a largo plazo. Toda esta serie de requisitos previene la asignación discrecional a merced de ciclos políticos y grupos de interés, opaca y desconectada de la realidad económica, que desgraciadamente a menudo caracteriza a la asignación presupuestaria. El rendimiento presupuestario debe entenderse más allá de un mero ejercicio político que condiciona ligeramente y de forma imprecisa la asignación de recursos en una cierta dirección. En última instancia, el rendimiento debería entenderse como la **capacidad de convertir los recursos públicos en resultados valiosos y duraderos**, teniendo en cuenta, con base en los valores presentes en la población y los conocimientos disponibles, tanto los beneficios obtenidos como los costes y daños que se previenen.

80. Tribunal de Cuentas Europeo, op. Cit., p. 20.

81. Desde garantizar una participación efectiva durante todo el proceso, hasta justificar por qué se eligen ciertas inversiones/gastos frente a otros, pasando por hacer visibles los costes/beneficios globales estimados de las intervenciones de modo que el conocimiento disponible sobre ellas esté presente en esa toma de decisiones.

5. PLANES DE COLABORACIÓN NACIONALES Y REGIONALES: MARGEN DE DISEÑO EN ESPAÑA

5.1 Planificación estratégica y dimensión territorial del PCNR

Los PCNR constituyen una oportunidad para pasar de una lógica de distribución de recursos entre programas a una lógica de cartera: **seleccionar, combinar y ajustar intervenciones para maximizar su contribución conjunta a la cohesión económica, social y territorial y a las restantes prioridades europeas.**

Las disposiciones del futuro Reglamento para los PCNR y de las normas sectoriales que finalmente se aprueben constituirán obligaciones jurídicas vinculantes. Aunque la propuesta de Reglamento de la Comisión sigue en procedimiento legislativo, los borradores disponibles ya permiten prever cierta dirección. Lo que está claro es que existe un margen de acción amplio de diseño e implementación para España y sus comunidades autónomas.

La posición parcial del Consejo (16 de junio) mantiene el plan único por Estado miembro, elaborado e implementado en asociación con autoridades regionales y locales (posiblemente con capítulos territoriales, aún por definir con precisión), interlocutores económicos, sociales y rurales, organizaciones de la sociedad civil y otros agentes pertinentes. Asimismo, contempla comités de seguimiento[82] por capítulo y un comité coordinador. La programación integrada debe contribuir a la utilización más eficiente de los fondos y al valor añadido europeo.

Esta flexibilidad plantea, no obstante, una cuestión estratégica: cómo garantizar que la integración de los fondos no diluya las necesidades específicas de los territorios en transición[83], es decir, aquellos que afrontan costes económicos, laborales y sociales especialmente elevados por el abandono de actividades intensivas en carbono, como las cuencas mineras, las comarcas con centrales térmicas o los enclaves de industria pesada. CEE Bankwatch Network, en sus recomendaciones sobre los capítulos regionales

82. Los comités de seguimiento de los PCNR supervisan la ejecución de los capítulos del plan, revisan su avance y aprueban modificaciones en las operaciones, garantizando la participación de los interlocutores sociales y las autoridades locales; su creación se regula en el art. 54 de la propuesta de Reglamento sobre los PCNR, y sus funciones en el art. 56.

83. Es una noción próxima a la de los territorios que ya reciben apoyo del Fondo de Transición Justa, y distinta de la categoría de “regiones en transición” de la política de cohesión, definida por su nivel de renta.

de los PCNR[84], **advierte de que la programación y la asignación de recursos pueden concentrarse en los grandes núcleos urbanos, marginando tanto a las áreas periféricas de menor importancia estratégica como a las regiones intensivas en carbono que ya se encuentran rezagadas**[85]. El riesgo es mayor porque, según la propuesta de la Comisión, los PCNR pueden incluir capítulos regionales y territoriales "cuando proceda", pero no están obligados a hacerlo. Como respuesta, Bankwatch propone que **estos capítulos sean obligatorios** y estén sujetos a la aprobación de la Comisión, que incluyan, cuando proceda, **medidas específicas de transición justa respaldadas por financiación suficiente y por planes creíbles** que identifiquen los retos socioeconómicos, las necesidades de inversión y las oportunidades de transformación de cada territorio.

Para los gestores españoles, la consecuencia práctica es relevante. España debe **utilizar los márgenes de programación de los PCNR para asegurar que la cohesión territorial y la transición justa se traduzcan en prioridades, inversiones y resultados identificables**, en lugar de quedar subsumidas en objetivos nacionales agregados. La selección de operaciones debe entenderse como una responsabilidad activa de escoger, entre las actuaciones elegibles, aquellas que demuestren una contribución superior y verificable a los objetivos del Plan. Esta orientación es coherente con la propuesta de que los comités aprueben la metodología, los criterios y los procedimientos de selección de operaciones, los cuales habrán de ser transparentes, inclusivos y no discriminatorios. Exige justificar por qué una determinada combinación de operaciones ofrece mejor contribución, adicionalidad[86], viabilidad y equidad que sus alternativas.

5.2 Marco nacional complementario de rendimiento, evaluación y bienestar

El marco europeo de rendimiento y de seguimiento debe ser el punto de partida de la gestión española, que puede incorporar elementos originales. La experiencia reciente muestra que los indicadores agregados de gasto, realización o etiquetado son necesarios para la rendición de cuentas, pero **insuficientes para determinar si una intervención ha producido transformaciones materiales**. En el informe *Hacer más con menos en el próximo MFP*[87] señalábamos que métricas demasiado agregadas pueden distorsionar la

84. CEE Bankwatch Network, Towards a Just Transition in the National and Regional Partnership Plans: Recommendations on Regional Chapters (12 de junio de 2026). Informe

85. Aunque ambos grupos pueden solaparse, responden a lógicas distintas: el primero se define por su posición y su peso económico; el segundo, por su dependencia de actividades que deben transformarse o declinar.

86. Adicionalidad en este contexto significa garantizar que un proyecto determinado no se hubiera llevado a cabo sin financiación europea. A menudo grandes empresas que ya cuentan con fondos suficientes han recibido financiación europea para llevar a cabo acciones que posiblemente podrían haber llevado a cabo sin ella, incumpliendo el principio de adicionalidad. No debe confundirse con el principio de adicionalidad recogido en el Reglamento (UE) 2021/241, de carácter normativo: la ayuda del MRR no puede sustituir, salvo casos justificados, al gasto presupuestario nacional ordinario (art. 5.2) y solo puede combinarse con otros programas de la Unión si no cubren el mismo coste (art. 9).

87. Revo Prosperidad Sostenible, op. cit., p. 29.

contribución atribuida al gasto y que el marco carece de mecanismos que permitan la **priorización de inversiones con efectos simultáneos sobre distintos objetivos**.

Por ello, la propuesta no consiste simplemente en añadir nuevos indicadores al sistema europeo, sino en desarrollar un marco español complementario de rendimiento, evaluación y apoyo a las decisiones, aplicable tanto a la planificación nacional como a la regional. Este marco debe conservar las obligaciones europeas de seguimiento y rendición de cuentas, pero incorporar una **capa adicional de información que permita comparar alternativas, revisar las contribuciones ambientales atribuidas al gasto y priorizar las intervenciones con mayor impacto conjunto**. Su función sería orientar las decisiones antes de asignar los recursos, mejorar su seguimiento durante la ejecución y generar evidencia para los siguientes ciclos presupuestarios, permitiendo además una mejor justificación del diseño del Plan frente a la Comisión.

Una primera tarea consistiría en revisar los coeficientes de contribución climática, ambiental y de biodiversidad, así como la granularidad de los campos de intervención. Los coeficientes europeos constituyen una herramienta de clasificación presupuestaria, pero no deben interpretarse automáticamente como una medida del impacto ambiental efectivo de una inversión. España podría desarrollar una metodología complementaria que **distinga entre contribuciones sustanciales, indirectas y marginales, identifique posibles cobeneficios y evite atribuir una contribución elevada a intervenciones cuyo efecto real no esté suficientemente demostrado**. Esta revisión debe permitir desagregar categorías demasiado amplias y reflejar mejor las diferencias entre actuaciones que, aun perteneciendo al mismo campo de intervención, presentan efectos muy distintos.

El marco español debe incorporar indicadores adicionales de impacto y otras capas de información, tomando como referencia los ODS, los marcos internacionales de bienestar y las metodologías de evaluación ambiental y social. No podemos sustituir los indicadores europeos ni multiplicar indiscriminadamente las obligaciones de información pero sí **cubrir lagunas relevantes para la toma de decisiones**: efectos distributivos, cambios en la salud, reducción de la pobreza energética, calidad del empleo, resiliencia territorial, estado de los ecosistemas o costes futuros evitados. Cuando la atribución causal sea difícil o los resultados solo puedan observarse a largo plazo, **estos indicadores podrían complementarse con evidencia cualitativa y evaluaciones posteriores**. La incorporación progresiva de estas métricas permitiría, además, acumular experiencia y reducir la dependencia exclusiva de indicadores de realización, sin prescindir de ellos cuando sean la medida más fiable de la ejecución.

La incorporación de indicadores inspirados en los ODS puede ser útil, siempre que se evite crear un catálogo meramente declarativo. Para cada indicador se debe establecer una línea de base territorial, una fuente de datos, una periodicidad, un responsable, una desagregación mínima —sexo, edad, renta, discapacidad, tipo de territorio y, cuando proceda, dimensión urbana-rural— y una hipótesis causal que explique cómo la operación contribuye al resultado esperado. El sistema debe distinguir, además, entre los datos necesarios para cumplir las obligaciones europeas y los que se recogen para mejorar las decisiones nacionales y regionales, aprovechando en lo posible fuentes administrativas y estadísticas existentes para limitar cargas innecesarias.

Una herramienta complementaria sería la elaboración de "*fichas de bienestar*" por prioridad de inversión: documentos breves y con un formato común que acompañarían las intervenciones propuestas del PCNR desde su diseño y recogerían cómo afectaría al bienestar de la población. La propuesta se inspira en los marcos de bienestar de Nueva Zelanda, Escocia, Gales o Finlandia, en distintas fases de desarrollo, que **incorporan objetivos e indicadores de bienestar a la formulación de políticas y a la asignación presupuestaria**[88]. Las fichas trasladarían esa lógica al nivel de cada campo de intervención, en la línea de las evaluaciones de impacto contra objetivos de bienestar que, por ejemplo, el Gobierno galés aceptó incorporar a su proceso presupuestario[89]. No sustituirían a la evaluación económica ni a las obligaciones de seguimiento, sino que **harían visibles sus dimensiones distributivas, es decir, quién se beneficia, quién soporta los costes y en qué territorios, entre otras cuestiones**. Una ficha podría reunir el problema y la población afectada; los objetivos y las alternativas consideradas; los efectos sobre la salud, el empleo, la vivienda, el tiempo de cuidados, la adsequibilidad, la cohesión territorial y la confianza institucional; los riesgos de desigualdad; las emisiones y la resiliencia; y la evidencia disponible. Allí donde sea metodológicamente defendible, se estimarían costes evitados y efectos de segundo orden, sin presentar tales estimaciones como ahorros ciertos ni sumarlas mecánicamente a los beneficios directos, porque pueden solaparse entre sí y dependen de supuestos que deben hacerse explícitos[90].

Figura 10 La ficha de bienestar: anatomfa de una propuesta

Documentos breves y con formato común que acompañan cada prioridad de inversión del PCNR desde su diseño

FICHA DE BIENESTAR · PRIORIDAD DE INVERSIÓN	
• **Problema y población afectada**	p. ej., pobreza enérgetica y mala calidad del parque residencial
• **Objetivos y alternativas consideradas**	rehabilitación frente a transferencias directas a hogares
• **Efectos: salud, empleo, vivienda, cuidados, cohesión territorial y confianza institucional**	factura enérgetica, salud respiratoria, empleo local, emisiones
• **Riesgos de desigualdad**	quién se beneficia, quién soporta los costes y en qué territorios
• **Emisiones y resiliencia climática**	compatibilidad con la descarbonización y la adaptación
• **Evidencia disponible**	sólida (consumo de energia) frente a incierta (urgencias, bajas): rangos y supuestos

Inspirada en los marcos de bienstar de Nueva Zelanda, Escocia, Gales y Finlandia

88. Poliquin, H. (2022), Whole-of-Government Wellbeing Approaches: A Comparative Analysis of Four Central Government Initiatives, National Collaborating Centre for Healthy Public Policy. Compara los enfoques de Escocia, Finlandia, Nueva Zelanda y Gales. Publicación

89. Comité de Finanzas del Senedd (Parlamento de Gales), Scrutiny of the Welsh Government Draft Budget 2019-20. Recoge la recomendación, aceptada por el Gobierno galés, de incorporar a su proceso de evaluación de impacto una valoración frente a sus objetivos de bienestar, en el marco de la Ley de Bienestar de las Generaciones Futuras de 2015. PDF

90. Moll, J., Ang, S. Y., Kuruppu, C. y Adhikari, P. (2024), "Towards a wellbeing economy: reflections on wellbeing budgeting in New Zealand and Australia", Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. Documenta las dificultades de ambos gobiernos para identificar medidas representativas de cada área de bienestar, conectarlas entre sí y acceder a datos fiables. Artículo de investigación

A modo de ejemplo, la ficha de una prioridad de rehabilitación energética de viviendas en barrios de renta baja identificaría como problema la pobreza energética y la mala calidad del parque residencial, y compararía la rehabilitación con alternativas como las transferencias directas a hogares vulnerables. Recogería sus efectos sobre la factura energética, la salud respiratoria, el empleo local y las emisiones, y señalaría riesgos de desigualdad: que las ayudas las aprovechen sobre todo los hogares con más capacidad para adelantar la inversión, o que la mejora de las viviendas se traslade a los alquileres y expulse a quienes debía beneficiar. Distinguiría, por último, la evidencia más sólida, como la reducción del consumo de energía, de la más incierta, como la disminución de las visitas a urgencias o de las bajas laborales, que se presentaría como un rango con sus supuestos y no como un ahorro garantizado.

Esta orientación conecta con el enfoque de bienestar planteado en el informe *Re-imagining a new economy that works for all people and the planet*[91], del Centre for the Understanding of Sustainable Prosperity, que propone evaluar el éxito económico atendiendo al bienestar de las personas y del planeta, en lugar de utilizar únicamente el crecimiento o el valor monetario como medidas de progreso. Aplicado al presupuesto europeo, este enfoque **implica hacerse preguntas más allá de cuánto gasto moviliza una intervención. Qué necesidades satisface, quién recibe sus beneficios, qué costes desplaza hacia otros grupos o generaciones o si sus efectos respetan los límites ambientales**. Las fichas de bienestar permitirían trasladar estas preguntas a la selección y evaluación de inversiones concretas, sin sustituir los indicadores financieros y de ejecución exigidos por la normativa.

La metodología de I4CE para planes de inversión alineados con el clima[92] aporta una disciplina especialmente pertinente: **identificar las acciones a partir de los objetivos**, estimar el coste de cada medida e integrar dichas estimaciones en el plan plurianual de inversión. Aplicada al PCNR, esta secuencia obliga a **vincular ambición, cartera de proyectos, capacidad financiera y fuentes de financiación, en lugar de etiquetar ex post partidas ya decididas**. El mismo principio tendría que extenderse al marco español de rendimiento: partir de los objetivos climáticos, ambientales y sociales que se quieren alcanzar, identificar las intervenciones capaces de contribuir a ellos, comparar alternativas y calcular los recursos necesarios, en lugar de inferir la ambición del plan a partir de la distribución del gasto ya prevista.

Para hacer operativa esta metodología, sería conveniente crear un hub nacional[93] de conocimiento sobre indicadores, rendimiento y evaluación de políticas públicas, concebido como una red y no como una instancia centralizadora. Entre sus funciones estarían revisar los coeficientes de contribución presupuestaria; desarrollar indicadores

91. Centre for the Understanding of Sustainable Prosperity (CUSP), Re-imagining a New Economy That Works for All People and the Planet, Working Paper n.º 44 (2025). Documento

92. Institute for Climate Economics (I4CE), Developing a Climate-Aligned Investment Plan: A Step-by-Step Methodology for Local Governments (2024; metodología para planes de inversión plurianuales). Documento

93. Se entenderá por "hub nacional" una red estable de cooperación técnica. Participarían las administraciones autonómicas y locales, los organismos estadísticos, las universidades y centros de investigación, la sociedad civil y los órganos independientes, de modo que se aproveche la experiencia generada en periodos anteriores allí donde se ha generado, respondiendo a la diversidad territorial española.

y metodologías de evaluación ambiental y social; mejorar los sistemas de datos y custodiar series históricas; analizar los costes y resultados de intervenciones anteriores; apoyar evaluaciones contrafactuales y cualitativas; elaborar protocolos abiertos, fichas metodológicas y orientaciones prácticas para quienes diseñan y gestionan los PCNR; y formar a gestores. Una capacidad técnica compartida evitaría que cada administración diseñara desde cero y por separado sus propias métricas, favorecería la comparabilidad territorial y permitiría mejorar progresivamente la calidad de la evidencia.

Esta red podría incorporar también una comunidad de práctica sobre gobernanza participativa, para facilitar el intercambio de experiencias y el aprendizaje entre administraciones e interlocutores. Recopilaría ejemplos de participación efectiva, modelos de reglamentos de comités, protocolos para responder a las observaciones recibidas, metodologías de evaluación participativa y soluciones para facilitar el acceso de las organizaciones con menor capacidad. De este modo, el aprendizaje de periodos anteriores se convertiría en un recurso compartido y aplicable, sin imponer una estructura uniforme a territorios con necesidades diferentes.

El marco también debería incorporar el enfoque de multisolving: identificar y priorizar intervenciones capaces de contribuir simultáneamente a varios objetivos públicos. Como señalan sus autoras en *Multisolving: Making Systems Whole, Healthy, and Sustainable*[94], la organización de las políticas en sectores, departamentos y partidas presupuestarias separados puede ocultar sinergias y hacer que una administración asuma los costes mientras otra recibe parte de los beneficios. Un marco de decisión orientado al impacto debería **hacer visibles estas interacciones y evitar que las inversiones se evalúen exclusivamente desde la finalidad administrativa a la que se imputa su coste**.

Para ello, **cada propuesta relevante debe incluir una justificación de su selección frente a alternativas viables, con información sobre su coste, contribución a los objetivos prioritarios, cobeneficios, riesgos y posibles perjuicios**. Cuando existan impactos negativos o conflictos entre objetivos, estos deben quedar documentados en lugar de ocultarse mediante una valoración agregada. **La evaluación podría combinar evidencia científica, análisis cuantitativo y procesos participativos que permitan incorporar las preferencias sociales y las necesidades de los territorios.** Así se evitaría que la priorización dependiera únicamente de la facilidad de ejecución, la disponibilidad inmediata de proyectos o la capacidad de demostrar resultados a corto plazo.

Por último, **este marco complementario debe integrarse en todo el ciclo presupuestario**: diagnóstico y diseño del plan, selección de operaciones, seguimiento de la ejecución, evaluación intermedia y evaluación ex post. La información recogida tendría que servir para revisar la asignación de recursos y mejorar futuras decisiones, no limitarse a cumplir una obligación de reporte. **La inversión en capacidad administrativa, datos y evaluación debe entenderse como una condición para mejorar la eficiencia del gasto**, siempre que los requisitos sean proporcionados y los resultados obtenidos se utilicen efectivamente para aprender. El objetivo es que España no se limite simplemente a demostrar que cumple los mínimos europeos, sino que pueda **justificar que ha**

94. Stanford Social Innovation Review, Multisolving: Making Systems Whole, Healthy, and Sustainable. Artículo

elegido las intervenciones con mayor contribución verificable al bienestar, la descarbonización, la biodiversidad y la cohesión social y territorial.

5.3 Criterios de selección de operaciones

La metodología nacional de selección de intervenciones tiene que utilizar una matriz común —adaptable a cada capítulo regional o sectorial— que valore al menos contribución al objetivo principal; adicionalidad respecto de la financiación ordinaria; coste-efectividad; madurez y capacidad de ejecución; impactos distributivos; riesgos ambientales y sociales; cobeneficios; y compatibilidad con las estrategias territoriales y sectoriales.

Cuando dos alternativas sean legalmente admisibles, la memoria de selección debe explicar por qué se escoge una frente a otra que pudiera generar mayores cobeneficios o mejores resultados distributivos. Tal obligación puede incorporarse en las bases de convocatoria, manuales de selección y dictámenes de los comités, aunque el Reglamento final no la formule con ese detalle.

La Evaluación Social Multicriterio (SMCE) y la herramienta SOCRATES del Joint Research Center[95] ofrecen un procedimiento apropiado para comparar alternativas complejas. Permiten integrar criterios cuantitativos y cualitativos, perspectivas de diferentes grupos, análisis de equidad y pruebas de sensibilidad sobre ponderaciones y supuestos. Su utilidad reside más en obligar a hacer públicos los criterios, pesos, incertidumbres y desacuerdos que sustentan una decisión, que en producir una clasificación totalmente objetiva. Se recomienda emplearlas en decisiones de cartera, grandes convocatorias y estrategias territoriales de cierta complejidad y escala.

5.4 Elegibilidad y acceso proporcionado a la financiación

Como se ha explicado anteriormente, el marco europeo de rendimiento clasifica el gasto según su contribución esperada a cada objetivo. Ello permite un seguimiento homogéneo y comparable, pero no demuestra si se han alcanzado en la práctica los resultados e impactos supuestamente obtenidos, ni evita que se contabilicen como favorables actuaciones de contribución marginal, indirecta o difícil de verificar. A octubre de 2026, los ponentes del Parlamento no han modificado la asignación de coeficientes presentes en el Anexo I de la propuesta de marco de rendimiento ni han desagregado campos de intervención heterogéneos o los cuatro objetivos por ahora visibles en otros independientes entre sí[96].

95. Comisión Europea, Centro Común de Investigación (JRC), SOCRATES: Social Multi-Criteria Evaluation of Policy Options. Recurso metodológico

96. Dentro del objetivo ambiental podrían evaluarse de forma independiente la contribución a los seis objetivos ambientales ya presentes en la taxonomía (biodiversidad, economía circular, residuos, agua…). Dentro del objetivo social también se pueden diferenciar entre salud, igualdad de género y otros. Ver publicación de Salud por Derecho y carta firmada por organizaciones de la sociedad civil. Publicación

Frente al riesgo de sobrestimar la contribución real de ciertas intervenciones, España se puede dotar de **un marco de rendimiento nacional complementario, que observe los requisitos mínimos europeos** pero vaya más allá de los mismos. Este marco conectaría la asignación presupuestaria con la ejecución, los resultados y los impactos observados en el pasado[97], con trazabilidad por operación, evidencia técnica de la contribución declarada, indicadores adicionales verificables y proporcionales a la importancia de cada intervención (sin por ello perjudicar a aquellas más difíciles de medir, donde puede tener sentido mantener indicadores de output) y coordinación entre departamentos y niveles de gobierno. Su finalidad sería **medir mejor la contribución real del gasto y maximizar su eficiencia basándose en el conocimiento disponible** y sin caer en metodologías simplificadoras y propensas al error muy criticadas en el pasado[98]. Un sistema nacional complementario puede incorporar coeficientes prudenciales para la gestión interna, reglas de documentación reforzada y verificaciones muestrales independientes.

Pero más allá de redefinir los coeficientes del marco, y como se recoge en el informe *Horizontal guidance and country recommendations for National and Regional Partnership Plans*[99]*, de Climate Strategy y Rescoop, c*onviene también aprobar **listas positivas y negativas de elegibilidad**. Las primeras identificarían intervenciones prioritarias con evidencia de impacto y coherencia con las estrategias; las segundas excluirían o someterían a cautelas reforzadas aquellas actuaciones incompatibles con los objetivos del Plan, con una transición justa o con el principio DNSH. Ambas listas pueden ser más exigentes que la taxonomía de campos de intervención, respetando la normativa de la Unión, la igualdad de trato, la transparencia y las reglas de ayudas de Estado.

Estas listas también pueden utilizarse para simplificar la gestión. Una lista positiva de activos y actuaciones elegibles —con requisitos técnicos, condiciones de acceso y criterios de sostenibilidad definidos de antemano— permitiría estandarizar la evaluación de intervenciones recurrentes y reducir la necesidad de examinar desde cero proyectos de características similares. Esto podría ser útil, por ejemplo, para la integración de personas migrantes, la instalación de tecnologías renovables, la capacitación en búsqueda de empleo o las prácticas de agricultura regenerativa, siempre que la inclusión en la lista no exima de comprobar las condiciones específicas del proyecto ni de aplicar las salvaguardas ambientales pertinentes. La lista debe distinguir entre actuaciones cuya contribución está suficientemente acreditada y aquellas que requieren una evaluación adicional por sus características, ubicación, escala o posibles efectos adversos.

El informe de Climate Strategy y Rescoop recomienda, asimismo, **facilitar el acceso a la financiación a hogares y pequeñas y medianas empresas**. Para España, esto aconseja diseñar procedimientos proporcionados a la dimensión y capacidad administrativa de los beneficiarios, especialmente cuando se trate de hogares vulnerables, pequeñas empresas, comunidades energéticas y entidades locales con recursos técnicos limitados. Entre las opciones que convendría valorar figuran **formularios normalizados, requisitos documentales armonizados, criterios de elegibilidad claros, asistencia técnica y**

97. Teniendo en cuenta las citadas recomendaciones y observaciones procedentes de instituciones europeas como el TCE respecto del impacto real pasado de ciertos campos de intervención.

98. Como los marcadores de Río

99. Rescoop, Climate Strategy & Partners y otras organizaciones de la sociedad civil, Guidance on National and Regional Partnership Plans: Joint CSO Briefing (2026). Documento

puntos de acceso que orienten a los solicitantes durante la preparación y tramitación de sus proyectos. En el caso de las ayudas dirigidas a hogares vulnerables, los procedimientos deben garantizar que la complejidad administrativa, la falta de liquidez o la dificultad para contratar asistencia técnica no impidan acceder a los fondos a quienes más los necesitan.

La simplificación también puede apoyarse en **modelos de intervención estandarizados y en métodos de financiación proporcionados al tipo de actuación**, siempre que la normativa aplicable lo permita. Cuando existan costes unitarios fiables o intervenciones suficientemente homogéneas, podría estudiarse el uso de costes simplificados u otros procedimientos normalizados, con controles adaptados al riesgo y mecanismos para prevenir el fraude, los conflictos de interés y la financiación de gastos no elegibles. Para inversiones más complejas o de mayor riesgo, deberían mantenerse evaluaciones técnicas y ambientales específicas. De este modo, la intensidad de los controles se ajustaría a la naturaleza de la operación, en lugar de imponer la misma carga documental a todos los beneficiarios.

También convendría **armonizar las definiciones de beneficiario y los requisitos documentales entre instrumentos que financien actuaciones similares; evitar la solicitud reiterada de datos que ya obren en poder de las administraciones,** algo que la Ley 39/2015 ya reconoce como un derecho de los interesados y como un límite a la actuación administrativa[100]; **y facilitar el seguimiento mediante sistemas interoperables**, de los que depende en la práctica que ese derecho se cumpla. Estas medidas deben acompañarse de información pública clara sobre las actuaciones elegibles, los criterios de selección, las obligaciones de los beneficiarios y los resultados esperados. La asistencia técnica y el acompañamiento administrativo pueden ser especialmente importantes para que los procedimientos simplificados se traduzcan en un acceso efectivo, y no solo formal, a la financiación.

Aunque no acabe siendo un requisito europeo, a España le conviene combinar una elegibilidad más clara y previsible con procedimientos proporcionados al riesgo y a la capacidad de los beneficiarios. Las listas positivas pueden reducir incertidumbre y costes de tramitación; las negativas y las salvaguardas específicas deben impedir que esa simplificación facilite inversiones incompatibles con los objetivos climáticos, ambientales o sociales. **El criterio de éxito debería ser reducir el tiempo o el coste administrativo por solicitud a la vez que se mejora el acceso a los fondos, la calidad de los proyectos seleccionados y la contribución verificable de las inversiones a los objetivos del PCNR.**

100. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Según su artículo 28, los interesados no están obligados a aportar documentos que ya obren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra, y las administraciones no pueden requerir datos o documentos ya aportados anteriormente a cualquier Administración. El artículo 53.1.d) reconoce además el derecho a no presentar datos y documentos que ya estén en poder de las administraciones públicas. Véase también el artículo 155 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, sobre la transmisión de datos entre administraciones.

5.5 Gobernanza multinivel, participación y capacidad administrativa

La gobernanza del sistema es igualmente importante. Algunos países ya han comenzado a aplicarla de forma rigurosa y sistemática. En este informe[101] organizaciones de la sociedad civil analizan las consultas para elaborar estos planes en 17 Estados Miembros e identifican buenas prácticas y carencias en aspectos como la inclusión de los participantes, la transparencia y la incorporación de sus aportaciones.

La participación de las autoridades regionales y locales, los interlocutores sociales, las organizaciones ambientales, la sociedad civil y la comunidad científica puede mejorar la identificación de necesidades, aportar evidencia territorial y permitir que se cuestionen supuestos o visibilicen efectos que no hayan sido considerados. Para ser efectiva, la participación debe producirse desde las fases iniciales de diseño, disponer de información suficiente y contar con recursos que permitan a los participantes contribuir en condiciones razonables. Los comités de seguimiento deben tener un papel sustantivo en la revisión de la ejecución, la evaluación y las modificaciones del plan, y no quedar reducidos a espacios de comunicación formal.

La participación no debe agotarse en la consulta inicial. La propuesta de PCNR sitúa la asociación y la gobernanza multinivel en el centro del diseño; cada país debe traducirlo en calendarios públicos, acceso temprano a borradores y datos, respuestas motivadas a las observaciones y capacidad real de incidencia de los participantes. Las recomendaciones de la sociedad civil relativas a la participación efectiva recogidas en la *Guía conjunta sobre los Planes Nacionales y Regionales*[102] deben ser consideradas como propuestas y ejemplos que ya se están llevando a cabo en varios países. Responden a obligaciones jurídicas como el *Código de Conducta Europeo sobre el principio de asociación*[103] y señalan una cuestión operativa decisiva: l**a participación efectiva requiere recursos, formación y estructuras formales previsibles**. Conclusiones similares las podemos encontrar también en las recomendaciones del informe elaborado por GreenPaths[104] para las regiones españolas en transición, que destaca la importancia de la planificación anticipada y la evaluación participativa continua, la coordinación de la gobernanza y la gestión eficiente de los recursos regionales, así como la innovación, la conectividad, la reducción de barreras burocráticas y el desarrollo de capacidades profesionales.

En la misma línea, el informe de Civil Society Europe sobre participación de la sociedad civil en el próximo MFP[105] advierte del riesgo de que el principio de asociación se

101. Rescoop, CEE Bankwatch y Environmental Justice Network Ireland, Who gets a seat at the table? Assessing public participation in the development of national and regional partnership plans in 17 EU Member States. Informe

102. Rescoop et al, op. Cit., p. 51.

103. Reglamento Delegado de la Comisión (UE) n.° 240/2014 de 7 de enero de 2014 relativo al Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. Reglamento

104. GreenPaths, Policy report: Recommendations for improvement of the design and implementation of transition-related policy interventions to national and EU-level decision-makers, junio 2026. Pg. 16 Informe

105. Civil Society Europe, Partnership and Participation: Report (julio de 2026). Informe

aplique de manera desigual entre instrumentos y entre Estados Miembros, y de que la participación quede reducida a consultas formales sin influencia suficiente sobre las decisiones. Para evitarlo, recomienda establecer reglas y estándares claros, garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, y mantener la participación a lo largo de todo el ciclo de las políticas financiadas con fondos europeos.

El PCNR tendrá que reservar asistencia técnica para organizaciones sociales, entidades locales de menor capacidad y redes territoriales. Los comités de seguimiento contarán con representación equilibrada, documentación accesible con antelación suficiente, actas públicas, mecanismos para elevar recomendaciones y un registro de seguimiento de estas. Informes independientes de ONG y de otros interlocutores pueden incorporarse como evidencia en los documentos remitidos a la Comisión y en la revisión de riesgos DNSH; no sustituyen las obligaciones de la autoridad de gestión, pero fortalecen la detección temprana de daños, barreras de acceso o efectos no previstos.

Para que estos mecanismos sean efectivos, no basta con garantizar la presencia formal de los interlocutores. En cumplimiento de las obligaciones legales ya recogidas en el reglamento provisional de los PCNR, Civil Society Europe recomienda **aclarar las funciones de los comités de seguimiento, establecer estándares mínimos sobre composición, frecuencia de reuniones y acceso a la documentación, y habilitar procedimientos para conocer qué respuesta reciben las propuestas formuladas**. También plantea utilizar grupos de trabajo o subcomités temáticos cuando permitan profundizar en cuestiones específicas. España y sus comunidades autónomas podrían aplicar estas recomendaciones mediante reglas comunes para los comités de los PCNR, complementadas con mecanismos adaptados a las necesidades de cada capítulo territorial.

La representatividad requiere, además, una atención deliberada a quienes encuentran mayores barreras para participar. Los procedimientos de selección de interlocutores deben ser transparentes y permitir la participación de organizaciones de distintos ámbitos sociales, ambientales, económicos y territoriales, así como de colectivos infrarrepresentados. Las redes y plataformas intermediarias pueden ampliar el alcance de la participación, siempre que no sustituyan la voz de los grupos afectados. Para ello, conviene combinar consultas públicas con talleres territoriales, grupos de trabajo temáticos y otros formatos accesibles, y publicar información clara sobre las oportunidades de participación y los resultados de cada proceso.

La inversión en capacidad administrativa es igualmente una intervención de impacto. Será clave financiar adecuadamente unidades estables de evaluación, contratación, datos, verificación DNSH, *climate proofing*, participación y preparación de proyectos, especialmente en administraciones locales y autonómicas con menor capacidad. El informe de Building Decarbonisation Partnership *Steering the next MFF towards real implementation*[106] subraya que las entidades locales necesitan asistencia técnica y estructuras específicas de preparación para convertir estrategias integradas de descarbonización en inversiones efectivamente ejecutables, aportando una serie de propuestas específicas ancladas en la experiencia práctica.

106. Building Decarbonisation Partnership, Building Decarbonisation in Cities: Campaign Calls for a Stronger Urban Dimension in the Next EU Budget (2026). Artículo

En la misma línea, Civil Society Europe propone que la asistencia técnica incluya recursos específicos para fortalecer tanto las capacidades de las organizaciones participantes como las de los funcionarios responsables de organizar la asociación. En nuestro país, esto podría traducirse en **financiación para la formación, el acceso a conocimiento especializado, el apoyo a la preparación de propuestas y, cuando resulte necesario, la compensación de los costes que implica participar de forma continuada**. El diseño de estas medidas debería responder a las necesidades identificadas junto con los propios interlocutores y evitar que los requisitos administrativos excluyan, de hecho, a organizaciones pequeñas o con recursos limitados.

Esta dimensión territorial también debe entenderse como un factor de competitividad industrial. E3G[107] sostiene que la renovación industrial europea no puede depender exclusivamente del diseño de políticas a escala comunitaria o estatal, ya que su ejecución requiere capacidades y conocimientos arraigados en los territorios. **Las autoridades locales y regionales conocen la estructura productiva de sus economías, la disponibilidad y las necesidades de cualificación de la fuerza laboral, los ecosistemas de innovación existentes y las condiciones que pueden facilitar o retrasar nuevas inversiones**. Asimismo, desempeñan funciones relevantes en la preparación de proyectos, la movilización de inversión, la planificación de infraestructuras energéticas y de transporte, la gestión de procedimientos administrativos y la coordinación de la transición laboral. Por ello, **incorporarlas desde el diseño de los PCNR puede contribuir a mejorar la viabilidad de las inversiones, conectar la política industrial con las capacidades productivas locales y reforzar la aceptación social de las transformaciones económicas**. La competitividad va de la mano de una transición justa y basada en las características de cada territorio. Podemos anticipar los efectos sobre el empleo, facilitar la adaptación de las competencias profesionales y distribuir de forma más equilibrada las oportunidades y los costes del cambio.

El objetivo sería pasar de una participación entendida como requisito procedimental a una asociación estructurada, dotada de recursos y con capacidad demostrable de mejorar las decisiones. **La calidad de la gobernanza de los PCNR debe evaluarse no solo por el número de consultas o reuniones celebradas, sino también por la diversidad de los participantes, la oportunidad de su intervención, la trazabilidad de sus aportaciones, la influencia que hayan tenido en el diseño, la ejecución y la revisión de las intervenciones financiadas y especialmente por el impacto real que hayan tenido.** Esta orientación permitiría reforzar simultáneamente la legitimidad democrática, la calidad de las inversiones y la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos europeos.

5.6 Evaluación, coherencia con los compromisos nacionales y financiación complementaria

El PCNR debe nacer con una hoja de ruta de evaluación ex post, no añadirla al final del periodo. Dicha hoja debería contener preguntas evaluativas, teoría del cambio, datos de línea de base, grupos de comparación cuando resulten factibles, presupuesto,

107. E3G, Europe's Industrial Renewal Needs Local and Regional Foundations (2026). Análisis

independencia de los evaluadores, calendario y plan de difusión. **Las evaluaciones deben usar evidencia histórica española** —incluida la procedente de anteriores fondos de cohesión, PRTR, políticas sectoriales y evaluaciones autonómicas— sin trasladar automáticamente resultados de un territorio a otro.

Para evitar debilidades frecuentemente observadas en el escrutinio regulatorio europeo[108], la **evaluación debe definir desde el inicio qué habría sucedido sin la intervención** para cumplir con el principio de adicionalidad, tendrían que distinguir correlación de atribución, justificar la calidad y las lagunas de los datos, documentar supuestos y considerar tanto efectos no buscados como su distribución territorial. No basta con registrar el cumplimiento de hitos. Los hitos y los valores de pago deben calibrarse de acuerdo con el potencial de impacto, la secuencia causal y los riesgos de implementación: un hito administrativo puede ser necesario, pero no debería recibir el mismo peso que una condición que habilita la transformación material esperada.

La evaluación también debe comprobar si el PCNR **contribuye a cumplir compromisos y corregir deficiencias ya identificadas en los instrumentos de planificación y supervisión de España**. En particular, las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo deben utilizarse como referencia para identificar reformas e inversiones prioritarias, junto con los informes de país y el seguimiento de las recomendaciones anteriores. Las recomendaciones del Consejo para España[109] de julio de 2026 insisten en **mantener el impulso de las reformas e inversiones respaldadas por el MRR** y en mejorar la ejecución de los fondos de cohesión. Por tanto, el diseño del PCNR debe identificar qué reformas e inversiones conviene consolidar tras el PRTR, **cuáles necesitan financiación sucesora** y cómo contribuirían a resolver los retos estructurales señalados en el Semestre Europeo. Esta alineación no significa trasladar automáticamente todas las recomendaciones al Plan, pero sí justificar cuáles requieren una respuesta presupuestaria y qué resultados permitirían verificar sus avances.

El mismo principio debe aplicarse a los compromisos climáticos, energéticos y ambientales de España. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2023-2030[110], el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático[111], el proyecto de Plan Nacional de Restauración de la Naturaleza[112] y las prioridades señaladas en la Evaluación de la Aplicación de la Política Medioambiental (EIR)[113] deben formar parte de una matriz común de planificación y evaluación. Esta matriz permitiría relacionar cada inversión o reforma relevante con los objetivos nacionales y europeos a los que contribuye, identificar necesidades de financiación todavía no cubiertas y evitar que diferentes instrumentos financien actuaciones inconexas o contabilicen repetidamente una misma contribución.

108. Comisión Europea, op. Cit., p. 32.

109. Consejo de la Unión Europea, Recomendación relativa a la política económica, presupuestaria, laboral y estructural de España (10 de julio de 2026). Texto publicado en el BOE

110. MITECO, Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2023–2030. Documento y materiales oficiales

111. MITECO, Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021–2030 (PNACC). Documento

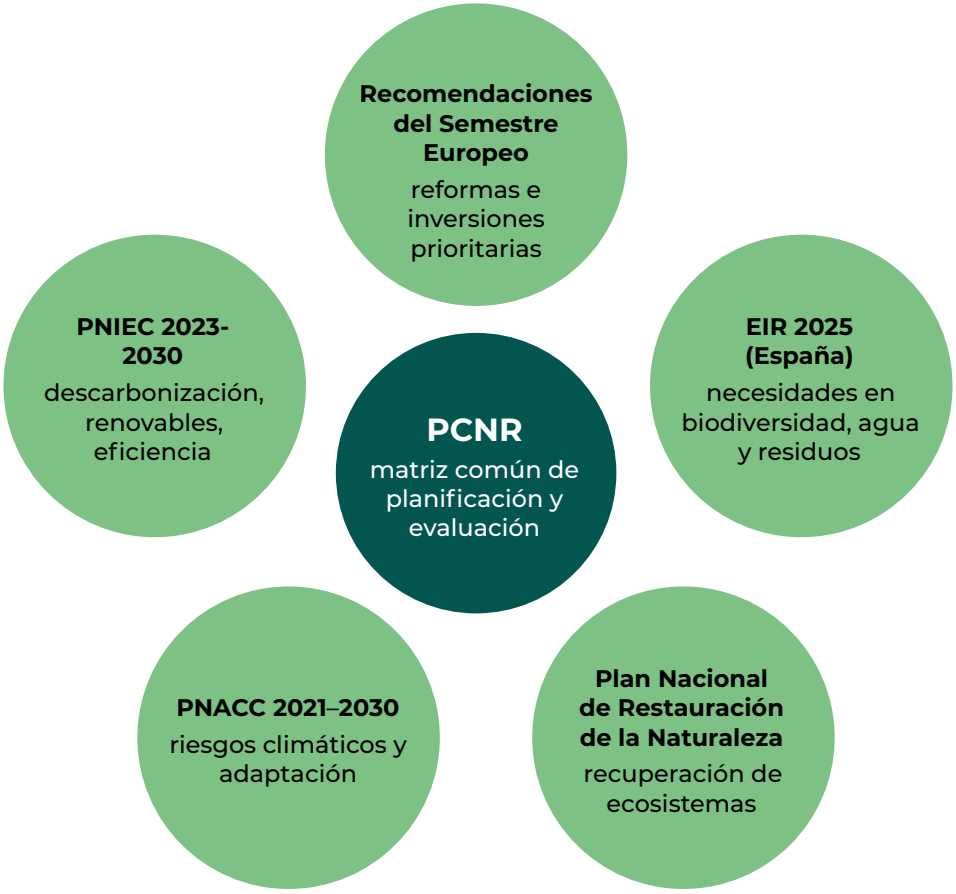
112. MITECO, Plan Nacional de Restauración de la Naturaleza: borrador provisional remitido a la Comisión Europea el 31 de agosto de 2026. Plan

113. Comisión Europea, Environmental Implementation Review 2025: Country Report — Spain (2025). Informe

El PNIEC aporta objetivos y medidas en descarbonización, energías renovables y eficiencia energética; el PNACC proporciona un marco para identificar riesgos y evaluar la adaptación; y el Plan Nacional de Restauración concreta actuaciones para recuperar ecosistemas. Por su parte, la EIR de 2025 identifica en España necesidades persistentes en biodiversidad, agua y residuos, así como oportunidades para mejorar la coordinación entre autoridades ambientales.

Figura 11 Alinear el PCNR con los compromisos de Espana

Una matriz común de planificación y evaluación evitaria documentos paralelos y dobles contabilizaciones



Para cada prioridad relevante, el Plan tendría que indicar el compromiso o la recomendación de referencia, la actuación prevista, la administración responsable, el calendario, la financiación disponible, la brecha pendiente y el indicador con el que se evaluará el avance. Este ejercicio debe considerar también los planes autonómicos y sectoriales pertinentes, ya que una parte importante de la ejecución depende de competencias y capacidades territoriales. Si se aplica este enfoque presupuestario integrado, las recomendaciones europeas y las estrategias nacionales dejarían de funcionar como documentos paralelos y pasarían a orientar la selección y evaluación de la cartera de inversiones.

Las estrategias de desarrollo territorial y las reformas estructurales deben diseñarse conjuntamente cuando unas dependan de las otras. La renovación de edificios ilustra de nuevo esta necesidad: ayudas a la obra, ventanillas únicas, capacidades municipales,

protección de hogares vulnerables, formación profesional, datos de eficiencia energética y financiación asequible han de formar una secuencia coherente. En este campo, el compartimento nacional de InvestEU —o el instrumento sucesor que se adopte— puede complementar subvenciones mediante garantías, préstamos o asistencia técnica. El informe de Green Finance Institute sobre el MFP[114] resulta útil como aportación al debate sobre esa movilización de capital y contiene recomendaciones útiles; su empleo deberá ajustarse al diseño final de InvestEU y a las reglas aplicables de ayudas de Estado.

La financiación complementaria tendría que utilizarse, además, para dar continuidad a actuaciones que ya hayan demostrado su utilidad, en lugar de reconstruir desde cero programas, redes de colaboración y capacidades técnicas. La guía conjunta de organizaciones de la sociedad civil sobre los PCNR[115] recomienda identificar medidas incluidas en los planes nacionales de energía y clima que ya reciben apoyo de fondos europeos y defender su continuidad cuando contribuyan a los objetivos nacionales. También plantea que los PCNR identifiquen proyectos de conservación y restauración financiados anteriormente por LIFE o el Fondo de Transición Justa (FTJ) que puedan continuar, replicarse o ampliarse, especialmente cuando su financiación futura no esté garantizada por otros instrumentos.

Para España, esta recomendación puede traducirse en una revisión sistemática de los proyectos LIFE, de las inversiones de cohesión, de las actuaciones del PRTR y de los programas autonómicos que hayan producido resultados verificables. **La selección de posibles continuidades se podría basar en sus resultados, su contribución a obligaciones y estrategias vigentes, su capacidad de ampliación y la ausencia de financiación alternativa suficiente**. La EIR de 2025[116] destaca la experiencia española en la gestión de proyectos LIFE, al tiempo que señala necesidades ambientales todavía pendientes. Esta combinación refuerza el argumento a favor de aprovechar los proyectos que hayan generado resultados y capacidades útiles.

La integración de prioridades ofrece también oportunidades para diseñar actuaciones con cobeneficios. Las inversiones en biodiversidad ejemplifican muy bien esta cuestión, ya que pueden contribuir simultáneamente a la adaptación climática, la salud pública, el empleo, el turismo sostenible o la resiliencia del sector agrario. En lugar de presentar estas inversiones como una línea ambiental aislada, España podría conectarlas con prioridades ya presentes en sus estrategias climáticas, agrarias, territoriales y de desarrollo económico. Estos cobeneficios deben justificarse con evidencia y evitar la doble contabilización: que una operación contribuya a varios objetivos no significa que el mismo gasto deba contarse varias veces como financiación adicional.

Por último, la financiación de los PCNR debe concebirse como una responsabilidad compartida. La guía provisional parte de que la contribución de la Unión es adicional al gasto público nacional; de hecho, permite una contribución nacional adicional

114. Green Finance Institute España, España ante el presupuesto europeo 2028-2034: una oportunidad catalítica (Parte II), (septiembre de 2026). Informe

115. Rescoop et al, op. Cit., p. 51.

116. Comisión Europea, op. Cit., p. 56.

cuando sea necesario para mantener la ambición de los objetivos[117]. Esto ofrece una base concreta para que el Estado y las regiones complementen los recursos europeos con financiación propia, incluida la procedente de sus presupuestos y, cuando resulte compatible con sus competencias y reglas fiscales, de instrumentos tributarios nacionales o regionales orientados a los mismos fines. Sin sustituir la financiación europea ni financiar dos veces un mismo coste, esta opción permite ampliar la escala de actuaciones con valor añadido demostrado, preservando una programación, unos hitos y una trazabilidad comunes.

Esta complementariedad puede ser especialmente valiosa allí donde los PCNR generen beneficios que trascienden el interés europeo estricto y reviertan también en la economía y los territorios nacionales o regionales: restauración de la naturaleza, resiliencia climática, eficiencia energética, innovación, capacidades administrativas o acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil. La estructura europea puede aportar coherencia, comparabilidad y rendición de cuentas; la aportación nacional o regional puede evitar que prioridades con resultados contrastables queden limitadas por la insuficiencia de la asignación europea inicial. El propio borrador requiere planificar desde el inicio las sinergias con medidas nacionales y otros instrumentos de la Unión, con una delimitación clara de costes y responsabilidades[118].

Entre las vías establecidas para integrar otros fondos en el marco presupuestario de los PCNR existen varios instrumentos que no deben confundirse. La **EU Facility** propuesta para el próximo MFP complementaría los PCNR con acciones de interés de la Unión; sus anexos contemplan, entre otras, actuaciones ambientales y climáticas que pueden apoyar y reforzar redes y organizaciones de la sociedad civil[119]. Sin embargo, la guía provisional solo concreta, de momento, la posibilidad de solicitar a la EU Facility asistencia técnica complementaria —estudios, datos, metodologías, capacitación o mejora de sistemas—, sujeta a disponibilidad presupuestaria y a un valor añadido europeo significativo[120]. En situación de crisis, el reglamento propuesto añade una escala de apoyo adicional[121].

El **Member State Compartment**, por su parte, se refiere a contribuciones que los Estados podrían canalizar, mediante hitos y objetivos de los planes, a la garantía de inversión del FEC; no es una partida de la EU Facility ni una fuente ya disponible bajo la

117. Comisión Europea, Draft Guidance on National and Regional Partnership Plans (22 julio 2026), capítulo de medidas (1.2) y capítulo sobre costes (1.2.5): contribución nacional mínima y posibilidad de incrementarla. Basada en la propuesta inicial de la comisión (no definitiva). Filtrada por .contexte

118. Ibíd., cap. 1.2: adicionalidad, sinergias y prohibición de financiar dos veces los mismos costes.

119. Propuesta de Reglamento COM(2025) 565, anexo XV: acciones ambientales y climáticas de interés de la Unión, incluido el apoyo a redes y organizaciones de la sociedad civil. Propuesta Reglamento

120. Draft Guidance on National and Regional Partnership Plans, sec. 6.2.1: asistencia técnica de la EU Facility, complementaria y condicionada a disponibilidad de recursos.

121. Propuesta de Reglamento COM(2025) 565, art. 34 y anexo XV, y posición del Consejo en negociación (doc. 10559/26): apoyo adicional de la Facility por catástrofes (2,5% del daño directo; umbrales de 3.000 M€ o 0,6% del RNB), presupuesto de acciones de la Unión de 63.223 M€ y budget cushion de 8.710 M€, cifras aún entre corchetes. Documento del Consejo

guía provisional, como se explica en el documento de trabajo de la Comisión[122]. Podría ser una opción para instrumentos financieros en ámbitos con capacidad de retorno, pero no sustituye las subvenciones necesarias para actividades de interés público sin rentabilidad financiera directa. El artículo 11.2 de la propuesta de reglamento permite a los Estados incluir en sus planes, como valores estimados, aportaciones financieras a programas o instrumentos de la Unión que apliquen políticas alineadas con el plan, y concreta expresamente que tales aportaciones pueden destinarse al provisionamiento de la garantía presupuestaria, a la financiación de instrumentos financieros o a importes no reembolsables bajo el compartimento Invest EU del FEC. Aunque hasta ahora solo siete Estados usaron el compartimento equivalente bajo InvestEU en el MFP anterior, principalmente por dudas iniciales sobre ayudas de Estado y procesos administrativos[123], podría ser una opción para desplegar instrumentos financieros en ámbitos con capacidad de retorno, sin que ello implique prescindir de las subvenciones necesarias para actividades de interés público sin rentabilidad financiera directa.

La vía más inmediata, no obstante, ya está en la propia arquitectura de los planes. Los **tipos mínimos de contribución nacional** —15% en regiones menos desarrolladas, 40% en transición y 60% en más desarrolladas— son precisamente eso, mínimos: los Estados pueden aportar por encima de ellos, y la guía habilita expresamente a subir la tasa nacional o asignar apoyo adicional desde el importe de flexibilidad en la revisión intermedia para mantener la ambición de los objetivos cuando aumenten los costes[124]. A ello se suma la financiación nacional adicional para intervenciones de la PAC, ya prevista en la plantilla del plan con su propia tabla y verificación de ayudas de Estado[125], el apoyo en préstamos de la Unión adicional a la asignación[126] y los instrumentos financieros del artículo 71 para apalancar inversión privada. El marco fiscal refuerza la viabilidad de este abanico: desde la reforma de la gobernanza económica de 2024, el gasto nacional en co-financiación de programas financiados por la Unión queda excluido del indicador de gasto neto que ancla la senda fiscal, de modo que las aportaciones estatales y regionales adicionales no compiten directamente con la consolidación[127].

Además de hacer uso de estos instrumentos, España y sus comunidades autónomas deben defender una financiación europea suficiente mediante nuevos recursos propios de la Unión. En el debate actual se barajan opciones como ingresos vinculados al carbono, tabaco, residuos electrónicos o grandes empresas, además de propuestas

122. Documento de trabajo de la Comisión sobre el MFP 2028-2034: posibilidad de contribuciones de los PCNR a la garantía de inversión del Fondo Europeo de Competitividad (“Member State compartment”). Documento

123. Ibíd.

124. Propuesta de Reglamento COM(2025) 565, art. 20(1) y guía provisional, cap. de costes: tipos mínimos por categoría de región, posibilidad de contribuir más recursos y revisión intermedia (ampliación de la tasa nacional o apoyo adicional del importe de flexibilidad para mantener la ambición del objetivo final).

125. Guía provisional, cap. 1.2: tabla “National additional financing” del anexo V, sección 3.1, con indicación del instrumento de la PAC utilizado y evaluación de ayudas de Estado según el artículo 42 TFUE.

126. Propuesta de Reglamento COM(2025) 565, art. 18: solicitud de apoyo en préstamos con medidas adicionales, tope por la diferencia entre costes estimados y contribuciones, y pago contra hitos y objetivos.

127. Reglamento (UE) 2024/1263, art. 2(2): el gasto neto excluye “national expenditure on co-financing of programmes funded by the Union”; el SWD(2025) 570 (sec. 3.3) destaca expresamente esta exclusión como ocasión para desacoplar la co-financiación de la consolidación. Reglamento

parlamentarias y nacionales adicionales; ninguna de ellas debe presentarse como aprobada[128]. El informe del MFF Hub[129] amplía ese debate con seis opciones, entre ellas gravámenes sobre lujo, grandes patrimonios, aviación, servicios y publicidad digitales y transacciones financieras. Si esas fuentes no prosperasen en el ámbito europeo, sería razonable estudiar, con la debida adaptación jurídica y distributiva, instrumentos fiscales nacionales o regionales coherentes con los objetivos que se pretenden financiar. La política fiscal puede así complementar la consecución de hitos ambientales, sociales y de competitividad, sin diluir la responsabilidad europea de financiar bienes públicos comunes.

Maximizar el impacto de los PCNR no significa añadir indicadores sin jerarquía ni restringir artificialmente la flexibilidad nacional. Significa utilizar dicha flexibilidad para seleccionar operaciones justificadamente superiores, hacer visibles los efectos distributivos y los cobeneficios, reforzar la capacidad de ejecución y evaluar con rigor qué ha funcionado, para quién, en qué territorios y a qué coste. También significa aprovechar los instrumentos, compromisos y capacidades ya existentes para canalizar recursos fiscales propios para reducir las brechas de financiación, dar continuidad a las actuaciones eficaces y orientar el gasto hacia las prioridades que España ya ha identificado.



128. Entrevista a António Costa en Rapporteur; véase también el informe oficial de Costa al Parlamento Europeo. Se trata de negociaciones en curso. Entrevista

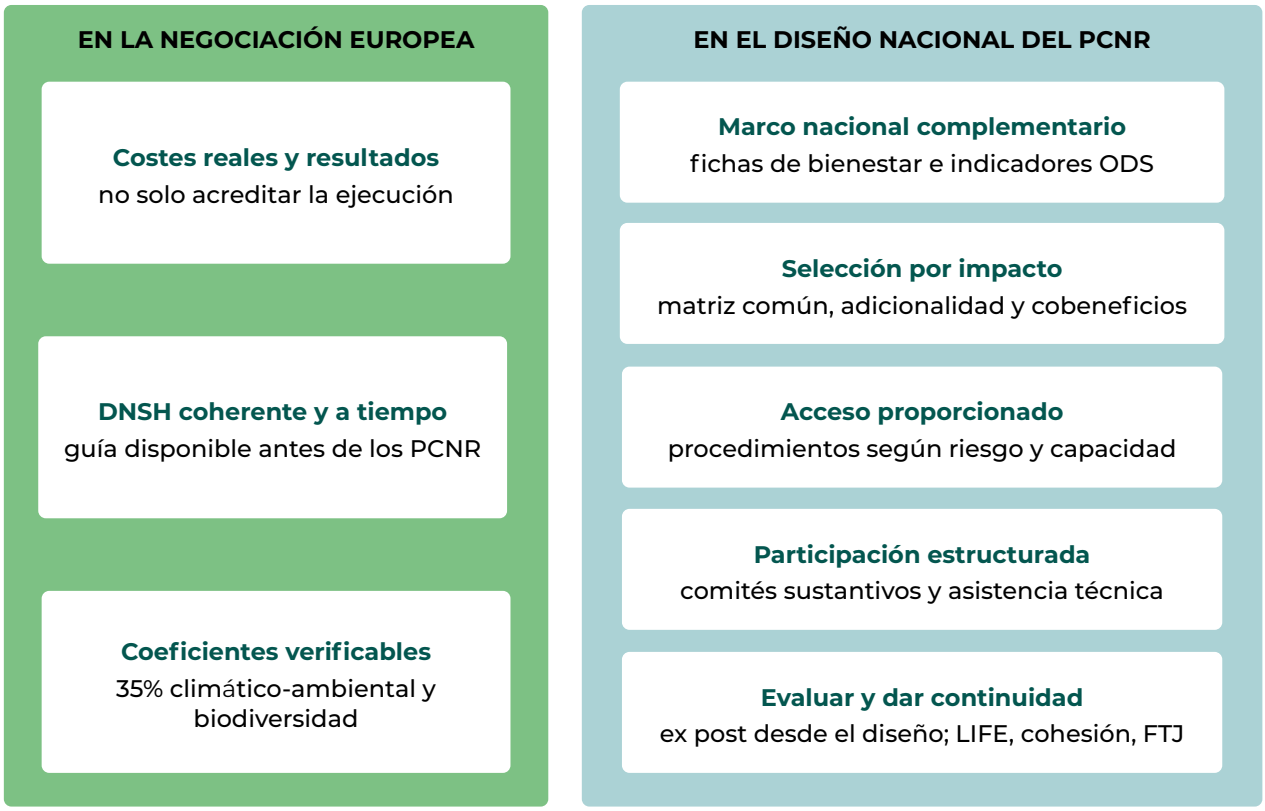
129. MFF Hub, Breaking the Own Resources Deadlock: Six Options to Widen the Choice for the European Union's Next Budget, 6 de octubre de 2026: propuestas de recursos propios. Artículo

6. RECOMENDACIONES

España debe seguir defendiendo en la negociación del MFP 2028-2034 un marco capaz de dar respuesta a los retos a los que se enfrenta la UE. A la vez, debe aprovechar el margen nacional y regional de los PCNR para mantener aquellos aspectos que por desgracia no acaben en la legislación europea que tienen un claro valor añadido.

Figura 12 Mapa de recomendaciones

Qué defender en la negociación europea y qué construir en el diseño nacional del PCNR



6.1 Posición de España en la negociación europea

Marco de rendimiento orientado a resultados y costes reales

Objetivo: saber cuánto cuesta cada actuación y qué consigue, y no solo acreditar que se ha ejecutado.

- Recopilar información sobre costes reales y definir con claridad las responsabilidades de la Comisión y de los Estados. El control de costes es compatible con la financiación por hitos.

- Exigir hitos e indicadores que reflejen la calidad de la ejecución, con objetivos ligados a problemas públicos identificables y metodologías comunes para fijar líneas de base, hitos y objetivos.

- Admitir indicadores cualitativos o financiación basada en costes solo cuando medir sea objetivamente difícil, sin penalizar intervenciones innovadoras y socialmente valiosas.

- Mantener informes de ejecución con un contenido mínimo común que sirva a la evaluación.

Simplificación y salvaguardas ambientales (DNSH)

Objetivo: eliminar duplicidades y cargas innecesarias manteniendo la protección ambiental.

- Aplicar el DNSH de forma coherente en todos los programas, con garantías mínimas comunes y criterios verificables. Conviene combinar una lista de exclusiones con una segunda fase de evaluación de riesgos materiales, procedimientos simplificados para operaciones con bajo riesgo y evaluación por proyecto cuando el riesgo lo justifique.

- Incorporar explícitamente la prevención de daños a la salud humana derivados de la contaminación atmosférica, la exposición a sustancias químicas peligrosas y otros riesgos ambientales.

- Anticipar el calendario: aprobar la guía DNSH a tiempo para preparar los PCNR e identificar ya las decisiones de diseño que dependen de ella.

- Dotar a la Comisión de recursos para verificar datos por muestreo, usar información de la sociedad civil y de expertos en controles basados en riesgo, y prever consecuencias financieras proporcionadas ante incumplimientos o declaraciones injustificadas.

- Acompañar cualquier ahorro administrativo anunciado de evaluaciones de impacto administrativo e indicadores verificables de la carga real en toda la cadena de gestión y de la capacidad de seguimiento preservada.

Coeficientes y seguimiento del gasto verificables

Objetivo: que el 35 % climático y ambiental y el objetivo de biodiversidad reflejen contribuciones demostrables.

- Defender una metodología de biodiversidad sólida y verificable que no contabilice actuaciones marginales, indirectas o difíciles de demostrar, y que distinga entre asignación prevista y resultados obtenidos.

- Basar la clasificación en criterios transparentes y evidencia suficiente, estudiar escalas de coeficientes más granulares con criterios comunes y complementar los coeficientes con indicadores de resultados y criterios de verificación.

- Preservar la trazabilidad diferenciada de cada objetivo ambiental, incluida la biodiversidad.

6.2 Diseño nacional del PCNR

Marco nacional complementario de rendimiento, evaluación y bienestar

Objetivo: conectar asignación, ejecución, resultados e impactos sin sustituir las obligaciones europeas.

- Crear un marco nacional complementario con trazabilidad por operación, evidencia técnica de la contribución declarada, coeficientes prudenciales y verificaciones muestrales independientes.
- Revisar coeficientes y campos de intervención para distinguir contribuciones sustanciales, indirectas y marginales.
- Incorporar indicadores adicionales de impacto, de forma progresiva y proporcionada, basados en los ODS y los marcos de bienestar de la ONU y la OCDE. Cada uno debe tener línea de base, fuente, periodicidad, responsable, desagregación e hipótesis causal, con evidencia cualitativa solo cuando la atribución sea difícil.
- Reservar la evaluación más amplia para inversiones de gran volumen, reformas estructurales o efectos duraderos.
- Introducir fichas de bienestar por prioridad de inversión. Los costes evitados y efectos de segundo orden se pueden presentar como rangos con sus supuestos, sin sumarlos mecánicamente a los beneficios directos.
- Aprovechar CoFFEE, ELISA y otros sistemas existentes para relacionar financiación europea, gasto público total, resultados e impactos, e incorporar la perspectiva intergeneracional y el análisis prospectivo de escenarios.

Selección de operaciones por impacto, adicionalidad y cobeneficios

Objetivo: elegir las intervenciones con mayor contribución verificable, no las más fáciles de ejecutar.

- Partir de los objetivos, no de las partidas: identificar intervenciones, comparar alternativas y calcular los recursos necesarios (metodología I4CE). Conviene reforzar la inversión preventiva y revisar las subvenciones perjudiciales.
- Aplicar una matriz común (contribución, adicionalidad, coste-efectividad, madurez, impactos distributivos, riesgos, cobeneficios y compatibilidad con estrategias). Una memoria de selección debe justificar la elección frente a alternativas viables y documentar los conflictos entre objetivos.
- Valorar los cobeneficios y el enfoque *multisolving* con evidencia y sin doble contabilización.

- Usar la evaluación multicriterio (SMCE/SOCRATES) en decisiones de cartera, grandes convocatorias y estrategias territoriales, y aprobar listas positivas y negativas de elegibilidad.

- Garantizar que la cohesión territorial y la transición justa se traduzcan en prioridades, inversiones y resultados identificables, con capítulos territoriales y financiación suficiente.

Acceso proporcionado y previsible a la financiación

Objetivo: que la simplificación se traduzca en acceso efectivo, y no solo formal, a los fondos.

- Combinar una elegibilidad clara y previsible con procedimientos proporcionados al riesgo y a la capacidad de los beneficiarios (hogares vulnerables, Pymes, comunidades energéticas, entidades locales...).

- Armonizar definiciones de beneficiario y requisitos documentales, usar formularios normalizados y no volver a pedir datos que ya obran en poder de las administraciones, apoyándose en sistemas interoperables.

- Estudiar costes simplificados cuando existan costes unitarios fiables, con controles adaptados al riesgo.

- Publicar información clara y ofrecer asistencia técnica y puntos de acceso.

Gobernanza multinivel, participación y capacidad administrativa

Objetivo: pasar de una participación procedimental a una asociación estructurada, con recursos y capacidad real de influir.

- Dar a los comités de seguimiento funciones sustantivas y estándares mínimos: representación equilibrada, documentación con antelación, actas públicas, respuestas motivadas, registro de recomendaciones y vías de queja.

- Seleccionar interlocutores con criterios transparentes, incluyendo colectivos infrarrepresentados, y usar formatos accesibles.

- Reservar asistencia técnica y financiación para organizaciones sociales y entidades locales de menor capacidad, e incorporar a las autoridades locales y regionales desde el diseño.

- Financiar unidades estables de evaluación, datos, verificación DNSH, *climate proofing*, participación y preparación de proyectos.

- Crear un hub nacional de conocimiento sobre indicadores, rendimiento y evaluación, concebido como red, con una comunidad de práctica sobre gobernanza participativa.

Evaluación, aprendizaje, financiación y alineación con las prioridades de España

Objetivo: que cada PCNR aprenda de lo ejecutado y se integre con los compromisos ya asumidos.

- Incorporar desde el diseño una hoja de ruta de evaluación ex post (preguntas evaluativas, teoría del cambio, líneas de base, grupos de comparación, presupuesto, independencia, calendario y difusión), con evaluaciones intermedias y uso de la evidencia histórica española.

- Definir el contrafactual (adicionalidad) y calibrar hitos y pagos según el potencial de impacto, no solo por su carácter administrativo.

- Complementar los fondos europeos con recursos nacionales y regionales, incluidos los fiscales cuando sean compatibles con sus competencias, para ampliar la escala de actuaciones con valor añadido demostrado.

- Alinear el Plan de forma operativa con las recomendaciones del Semestre Europeo, el PNIEC, el PNACC, el Plan de Restauración y la EIR, indicando para cada prioridad responsable, calendario, financiación, brecha e indicador.

- Dar continuidad a lo que ha funcionado (LIFE, cohesión, FTJ) y consolidar las capacidades del PRTR.



7. CONCLUSIONES

El próximo MFP 2028-2034 ofrece a España una oportunidad para mejorar la gestión de los fondos europeos y la forma en que se deciden, priorizan y evalúan las inversiones públicas. La creación de los PCNR y la propuesta de un marco horizontal de rendimiento pueden reducir la fragmentación normativa, mejorar la comparabilidad entre intervenciones y facilitar una planificación más integrada de las políticas. Sin embargo, estos avances no están garantizados por la mera unificación de instrumentos y procedimientos. Su valor dependerá de que la simplificación administrativa vaya acompañada de criterios de selección sólidos, salvaguardas eficaces y una evaluación capaz de determinar qué resultados produce el gasto y a qué coste.

La cuestión fundamental no es, por tanto, cómo ejecutar los fondos con el menor número posible de trámites, sino cómo utilizar los recursos disponibles para generar el mayor valor público a largo plazo. En un contexto de necesidades crecientes y recursos limitados, esta perspectiva exige considerar tanto el coste inmediato de las intervenciones y sus resultados directos, como sus efectos sobre la salud, el empleo, la cohesión territorial, la biodiversidad y la resiliencia frente a los riesgos climáticos. La evidencia reseñada en este informe muestra que las inversiones preventivas pueden producir beneficios en varios ámbitos a la vez, mientras que la inacción, la degradación ambiental o una asignación inadecuada de las subvenciones pueden generar costes económicos y fiscales que terminan recayendo sobre otras políticas, administraciones y generaciones. **Maximizar el impacto del presupuesto europeo requiere, por ello, evaluar tanto los beneficios que se obtienen como los daños que se evitan y los costes futuros que pueden prevenirse.**

Para alcanzar ese objetivo, España tiene que aprovechar el margen de diseño de los PCNR para desarrollar un marco complementario de priorización y evaluación, conectado con las obligaciones europeas y los objetivos de bienestar y adaptado a la diversidad territorial del país. Este marco no debería convertirse en una capa adicional de burocracia ni duplicar los sistemas existentes. Su función sería mejorar las decisiones de inversión en todo el ciclo presupuestario: desde el diagnóstico de necesidades y la selección de alternativas hasta el seguimiento, la evaluación y la revisión de los resultados. Para ello, sería necesario establecer objetivos explícitos, líneas de base, indicadores adecuados y metodologías transparentes que permitan justificar por qué se eligen determinadas intervenciones frente a otras alternativas viables.

Un primer requisito es **distinguir entre la ejecución financiera, el cumplimiento formal de hitos y la consecución de resultados sustantivos**. Los indicadores de realización y los hitos verificables son necesarios para controlar la ejecución, pero no demuestran por sí solos que una inversión haya logrado el ahorro energético previsto, mejorado la salud, reducido las emisiones o reforzado la resiliencia de un territorio. La experiencia del MRR pone de manifiesto la necesidad de complementar el seguimiento de compromisos con evaluaciones de resultados e impacto, realizadas cuando los datos y los plazos lo permitan. El PCNR debe incorporar esta perspectiva desde su diseño, con evaluaciones intermedias y ex post planificadas de antemano y proporcionadas al volumen, los riesgos y la complejidad de cada intervención.

En segundo lugar, **la calidad de la información debe ser una prioridad**. Los coeficientes climáticos y ambientales, los campos de intervención y las categorías de gasto son instrumentos útiles para clasificar la financiación y estimar su orientación, pero no constituyen una medida directa del impacto conseguido. La experiencia europea muestra que los coeficientes demasiado generosos y las categorías excesivamente amplias pueden sobrestimar la contribución del presupuesto a sus objetivos. España tiene que seguir defendiendo una metodología común, transparente y basada en evidencia, que permita diferenciar las contribuciones sustanciales de las marginales, mejorar la trazabilidad de los distintos objetivos ambientales —incluida la biodiversidad— y reconocer los cobeneficios sin incurrir en dobles contabilizaciones. Asimismo, debe aprovechar sus sistemas de información existentes para relacionar las asignaciones, los costes reales, la ejecución y los resultados obtenidos, evitando solicitar de nuevo datos que ya obren en poder de las administraciones.

La simplificación del marco europeo debe seguir el mismo principio: eliminar procedimientos redundantes y requisitos que no aportan información útil, sin debilitar la capacidad de prevenir daños, verificar el uso de los recursos o rendir cuentas. En particular, la aplicación del principio DNSH debería contar con criterios claros, verificables y coherentes entre programas. La proporcionalidad es esencial: las operaciones pequeñas o de bajo riesgo no deberían soportar las mismas exigencias que los proyectos con impactos ambientales potencialmente significativos. Pero la reducción de cargas no puede acabar convirtiendo las salvaguardas en comprobaciones meramente formales o impidiendo que se identifiquen alternativas de inversión más sostenibles. La simplificación debe medirse por **el tiempo que ahorra a los solicitantes y las administraciones locales** y por la reducción efectiva de costes y duplicidades a lo largo de toda la cadena de gestión, no por la mera disminución de la información recopilada.

En tercer lugar, el diseño de los PCNR puede orientar la selección de operaciones hacia la adicionalidad, la máxima eficiencia y la contribución conjunta a los objetivos económicos, sociales y ambientales. Esto requiere justificar las decisiones frente a alternativas viables, documentar los posibles conflictos entre objetivos y considerar la distribución territorial y social de los beneficios y los costes. Las métricas de bienestar y los análisis multicriterio pueden contribuir a esta tarea, siempre que sus supuestos, ponderaciones e incertidumbres sean transparentes y no sustituyan el juicio político ni la deliberación democrática. Del mismo modo, la programación debería integrar las inversiones y las reformas cuando unas dependan de las otras para producir resultados, y distinguir claramente los recursos confirmados de las fuentes de financiación que todavía sean hipotéticas o estén sujetas a aprobación.

La gobernanza será determinante para que este enfoque se traduzca en mejores decisiones. La participación de las comunidades autónomas, las entidades locales, los interlocutores sociales, las organizaciones ambientales, la sociedad civil y la comunidad científica debe producirse desde las fases iniciales y contar con información, tiempo y recursos suficientes. Los comités de seguimiento tendrán que poder examinar la calidad de la ejecución, formular recomendaciones y contribuir a revisar las intervenciones a la luz de la evidencia. Para que esta participación sea efectiva, España debe reforzar la asistencia técnica de las administraciones con menor capacidad y de los actores que encuentran mayores dificultades para acceder a los fondos. **Una red o *hub* nacional de conocimiento sobre indicadores, costes y evaluación podría facilitar metodologías**

comunes, formación y aprendizaje entre territorios, sin sustituir las competencias de las administraciones responsables.

Estas tareas requieren capacidad administrativa estable. La preparación de proyectos, la gestión de datos, la evaluación, la verificación ambiental y la participación necesitan recursos humanos y técnicos que no pueden improvisarse al inicio de cada periodo financiero. La inversión en estas capacidades debe entenderse como una condición para mejorar la calidad del gasto, siempre que se evite crear estructuras redundantes y que la información producida se utilice efectivamente para tomar decisiones. La experiencia del PRTR y de los sistemas españoles de seguimiento constituye un punto de partida sobre el que avanzar hacia una mayor integración entre información financiera, evaluación de resultados y aprendizaje institucional.

No podemos aceptar que la complejidad administrativa y una burocracia excesiva y lenta sean el precio inevitable de una rendición de cuentas rigurosa. Los avances tecnológicos permiten aspirar a una gestión en la que los beneficiarios aporten menos información repetida, las administraciones dediquen menos tiempo a tareas manuales y los órganos responsables dispongan de datos más fiables y oportunos para verificar resultados, identificar riesgos y corregir desviaciones. La competitividad depende en gran medida de la capacidad de las instituciones para priorizar mejor el gasto, aprender de la evidencia y corregir decisiones ineficaces. Medir el rendimiento no puede reducirse a una obligación formal de informar. Debe convertirse en una herramienta efectiva de gestión económica y democrática. **La simplificación debe liberar recursos y capacidades para acompañar a los beneficiarios, diseñar mejores programas y evaluar sus resultados.** La transformación digital de la gestión pública debe permitir, precisamente, que cumplir y medir mejor resulte más sencillo para todos los participantes.

A octubre de 2026, las propuestas europeas continúan en negociación. España debe seguir, interviniendo en este proceso defendiendo un presupuesto suficiente, un marco de rendimiento comparable y verificable, salvaguardas ambientales comunes y una simplificación administrativa compatible con una mayor ambición climática y social. Al mismo tiempo, puede anticiparse a la arquitectura definitiva preparando metodologías de selección, sistemas de datos interoperables, criterios de priorización y mecanismos de participación que permitan aprovechar el margen nacional y regional de diseño. Esta preparación temprana reduciría la incertidumbre y facilitaría que los PCNR se conviertan en instrumentos de planificación estratégica, y no únicamente en vehículos de distribución y ejecución financiera.

En definitiva, el éxito de los PCNR no puede medirse solo por la rapidez con la que se aprueben los planes, el volumen de fondos comprometidos o el cumplimiento de sus hitos. Debe valorarse también por la capacidad de convertir los recursos europeos en mejoras verificables y duraderas del bienestar, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental. **España tiene la oportunidad de ir más allá del cumplimiento de los mínimos europeos y utilizar la flexibilidad disponible para elegir mejor, aprender de la ejecución y orientar el gasto hacia las intervenciones que aporten mayor valor público.** Para ello, la simplificación, la rendición de cuentas y la ambición climática y social deben dejar de tratarse como objetivos enfrentados y pasar a reconocerse como componentes complementarios de la eficacia de la política presupuestaria.

REVO

PROSPERIDAD SOSTENIBLE