2025

Informes anuales

- **sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2025, y**
- **sobre las actividades financiadas por los noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) relativo al ejercicio 2025**



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

ES

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel.: +352 4398-1
Preguntas: eca.europa.eu/es/contact
Sitio web: eca.europa.eu
Redes sociales: @EUauditors

Más información sobre la Unión Europea, en el servidor Europa de internet (http://europa.eu).
Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2026

Nota: Debido al redondeo, algunos totales de las ilustraciones de este documento tal vez no equivalgan a la suma de las partidas concretas

Conforme a lo dispuesto en el artículo 287, apartados 1 y 4, del TFUE, en el artículo 264, apartado 4, del Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2024, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (versión refundida), y en el artículo 42, apartado 2, y artículo 43 del Reglamento (UE) 2018/1877 del Consejo, de 26 de noviembre de 2018, por el que se aprueba el Reglamento Financiero aplicable al undécimo Fondo Europeo de Desarrollo y se deroga el Reglamento (UE) 2015/323, leído junto con el artículo 279 del Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2024, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (versión refundida), y en el artículo 92, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2014, por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de servicios de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución y se modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010,

el Tribunal de Cuentas Europeo, en sus reuniones de 2 y 9 de julio de 2026, ha aprobado sus

INFORMES ANUALES
relativos al ejercicio 2025

Los informes, acompañados de las respuestas de las instituciones a las observaciones del Tribunal, han sido transmitidos a las autoridades responsables de la aprobación de la gestión y a las demás instituciones.

Cuando se adoptaron estos informes, los Miembros del Tribunal de Cuentas eran:

Tony Murphy (Presidente), Nikolaos Milionis, Iliana Ivanova, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Annemie Turtelboom, Ivana Maletić, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opioła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George-Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikienė, Keit Pentus-Rosimannus, Katarína Kaszasová, João Leão, Alejandro Blanco Fernández, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Petri Sarvamaa, Hans Lindblad, Lucian Romașcanu, Pierre Moscovici, Daniel Caspary.

Índice

	Página
Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2025	**5**
Respuestas de las instituciones al Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2025	**463**
Informe Anual sobre las actividades financiadas por el noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2025	**590**
Respuestas de la Comisión Europea al Informe Anual sobre las actividades financiadas por el noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2025	**629**

Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2025

El trabajo sobre el Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2025 fue dirigido por Jan Gregor, Miembro del Tribunal responsable del informe anual. Los miembros ponentes responsables de los distintos capítulos fueron Jan Gregor (capítulos 1 y 11), Lefteris Christoforou (capítulo 2), Hans Lindblad (capítulos 3 y 12), Katarína Kaszasová (capítulo 4), Mihails Kozlovs (capítulo 5), Stef Blok (capítulo 6), Iliana Ivanova (capítulo 7), Marek Opioła (capítulo 8), Laima Liucija Andrikienė (capítulo 9), Pierre Moscovici (capítulo 10) y Petri Sarvamaa (apéndice).



De izquierda a derecha: Pierre Moscovici, Hans Lindblad, Petri Sarvamaa, Laima Liucija Andrikienė, Stef Blok, Katarína Kaszasová, Jan Gregor, Iliana Ivanova, Marek Opioła, Lefteris Christoforou y Mihails Kozlovs.

Índice

		Página
Introducción general		8
Capítulo 1	Declaración de fiabilidad e información de apoyo	11
Capítulo 2	Gestión presupuestaria y financiera	72
Capítulo 3	Obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE	126
Capítulo 4	Ingresos	171
Capítulo 5	Mercado único, innovación y economía digital	202
Capítulo 6	Cohesión, resiliencia y valores	225
Capítulo 7	Recursos naturales y medio ambiente	272
Capítulo 8	Migración y gestión de las fronteras Seguridad y defensa	295
Capítulo 9	Vecindad y resto del mundo	321
Capítulo 10	Administración pública europea	343
Capítulo 11	Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	355
Capítulo 12	Seguimiento de las recomendaciones formuladas en nuestros informes especiales de 2022	403
Apéndice		457
Respuestas de las instituciones		463

Introducción general

0.1. El Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) es una institución de la Unión Europea (UE) y el auditor externo de sus finanzas. Como tal, actúa de guardián independiente de los intereses financieros de los ciudadanos de la Unión y contribuye a mejorar la gestión financiera de esta.

0.2. Con arreglo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)[1], nuestro informe anual sobre la ejecución del Presupuesto de la UE abarca tanto los ingresos como los gastos. Presentamos nuestra *declaración de fiabilidad* sobre la fiabilidad de las cuentas de la UE y sobre la conformidad del uso del presupuesto de la UE con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Esta declaración se completa con observaciones específicas sobre los ámbitos principales del gasto presupuestario de la UE. Los Fondos Europeos de Desarrollo se tratan en un informe anual separado.

0.3. El presupuesto general de la UE es adoptado anualmente por el Consejo de la Unión Europea y por el Parlamento Europeo. En mayo de 2020, el Consejo de la Unión Europea adoptó el *Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU)*, de carácter provisional, constituido en respuesta al impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19 y financiado mediante la emisión de bonos. El Instrumento Europeo de Recuperación proporciona financiación para el *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)*[2], que representa alrededor del 90 % de la financiación de dicho Instrumento, así como para complementos de programas existentes del *marco financiero plurianual (MFP)* 2021-2027; esta financiación debe gastarse con arreglo a normas sectoriales. Presentamos por separado una opinión sobre la legalidad y la regularidad del gasto del MRR.

0.4. Tanto el presupuesto general de la UE como el Instrumento Europeo de Recuperación están sujetos al *procedimiento de aprobación de la gestión*. Mediante este procedimiento, el Parlamento, por recomendación del Consejo, decide si la Comisión Europea ha cumplido satisfactoriamente sus responsabilidades presupuestarias. Nuestro informe anual, junto con nuestros otros productos, sirve de base al procedimiento de aprobación de la gestión. Una vez publicado, transmitimos

---

[1] Artículos 285 a 287 del TFUE.

[2] Reglamento (UE) 2021/241 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

nuestro informe anual a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, al Parlamento Europeo y al Consejo.

0.5. El presente informe anual se estructura de la siguiente manera:

— el ***capítulo 1*** contiene la declaración de fiabilidad, un resumen de los resultados de nuestra fiscalización de la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones de ingresos y gastos subyacentes a las cuentas, e incluye la información de la Comisión sobre la regularidad, y una síntesis de nuestro enfoque de auditoría. En lo sucesivo, en el presente informe anual, utilizaremos el término «regularidad» con el mismo sentido que «legalidad y regularidad»;

— el ***capítulo 2*** presenta nuestro análisis de la gestión presupuestaria y financiera de la UE;

— el ***capítulo 3*** presenta los aspectos relativos al rendimiento (es decir, la *economía*, la *eficiencia* y la *eficacia*) de la ejecución del presupuesto, y se centra en nuestro análisis y síntesis de información fundamental sobre el rendimiento procedente de informes especiales publicados en 2025, así como del rendimiento de programas de gasto en el marco de la rúbrica 2 del MFP «Cohesión, resiliencia y valores»;

— el ***capítulo 4*** presenta los resultados de nuestra verificación de la regularidad de las operaciones relativas a los ingresos de la UE, de nuestro examen de los elementos de los sistemas de gestión y de control de los ingresos, y de nuestro análisis de los *informes anuales de actividades* de la Comisión;

— los ***capítulos 5 a 10*** muestran, respecto a las distintas rúbricas del MFP 2021-2027, los resultados de nuestra verificación de la regularidad de las operaciones y de nuestro examen de los informes anuales de actividades de la Comisión, de elementos de sus sistemas de control interno y de otras disposiciones de gobernanza;

— el ***capítulo 11*** presenta nuestra evaluación del cumplimiento de las condiciones de pago del MRR, así como nuestra revisión de los *informes anuales de actividades* de la Comisión, nuestro examen de determinados sistemas de control y supervisión seleccionados y nuestro enfoque de auditoría con respecto al MRR;

— el ***capítulo 12*** presenta nuestro seguimiento de las recomendaciones formuladas en nuestros informes especiales de 2022;

— el ***apéndice*** informa sobre cualquier pasivo contingente derivado de la realización, por parte de la Comisión y del Consejo, de sus funciones de conformidad con el Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución.

0.6. Nuestro objetivo es presentar nuestras constataciones de forma clara y concisa, si bien no siempre podemos evitar utilizar términos específicos de la UE, de sus políticas y presupuesto, y de contabilidad y auditoría. Hemos publicado en nuestro sitio web un glosario con una explicación de estos términos específicos, que se escriben en *cursiva* la primera vez que aparecen en cada capítulo.

0.7. Las respuestas de la Comisión (y, en su caso, de otras instituciones y órganos de la UE) a nuestras constataciones se adjuntan al presente informe.

Capítulo 1

Declaración de fiabilidad e información de apoyo

Índice

	Apartados
Declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas Europeo al Parlamento Europeo y al Consejo – Informe del auditor independiente	I.-XLVII.
Introducción	1.1.-1.3.
Fiabilidad de las cuentas	1.4.-1.19.
El resultado económico del ejercicio es negativo, mientras que el resultado presupuestario es positivo	1.6.-1.8.
Observaciones relativas a las cuentas anuales consolidadas de 2025	1.9.-1.16.
Observaciones de nuestra auditoría informática de SUMMA	1.17.-1.19.
Regularidad de las operaciones	1.20.-1.37.
Nuestra opinión abarca los ingresos presupuestarios y las operaciones de gasto	1.21.-1.23.
No hay errores materiales en los ingresos, pero una parte significativa del gasto está afectada por errores materiales	1.24.-1.31.
Los errores de subvencionabilidad siguen siendo los que más contribuyen al nivel de error estimado, con un aumento de los errores en la contratación pública y los procedimientos de concesión de subvenciones	1.32.-1.35.
Los cambios en nuestra metodología para cuantificar los errores de contratación pública redujeron ligeramente nuestro nivel de error estimado	1.36.-1.37.
Información de la Comisión sobre regularidad	1.38.-1.48.
El nivel de error notificado por la Comisión no es directamente comparable con nuestra estimación del error y es probable que esté subestimado	1.38.-1.48.

Notificamos casos de presunto fraude a la Fiscalía Europea y a la OLAF **1.49.-1.57.**

Conclusiones y recomendaciones **1.58.-1.60.**

Anexos

Anexo 1.1 – Enfoque y metodología de la auditoría

Declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas Europeo al Parlamento Europeo y al Consejo – Informe del auditor independiente

Opinión

I. Hemos auditado:

a) las cuentas consolidadas de la Unión Europea, que comprenden los estados financieros consolidados[1] y los informes de ejecución presupuestaria[2] correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2025, aprobados por la Comisión el 24 de junio de 2026;

b) la legalidad y regularidad de las *operaciones* subyacentes a dichas cuentas, de conformidad con el artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Fiabilidad de las cuentas

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

II. En nuestra opinión, las cuentas consolidadas de la Unión Europea del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2025 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Unión a 31 de diciembre de 2025, los resultados de sus operaciones, los flujos de tesorería y los cambios en sus activos netos del ejercicio finalizado a dicha fecha, conforme a lo dispuesto en el Reglamento Financiero y las normas contables para el sector público internacionalmente aceptadas.

---

[1] Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2024, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (versión refundida) (DO L 2024/2509 de 26.9.2024, p. 1, artículo 249).

[2] *Ibid.*, artículo 250.

Párrafo de énfasis – introducción de SUMMA

III. Llamamos la atención sobre la nota 1.4.3 de las cuentas anuales consolidadas, en la que se describe la transición al nuevo sistema informático financiero de la Comisión, SUMMA. Las cuentas anuales consolidadas de 2025 son el primer conjunto de cuentas elaboradas a partir de la información financiera comunicada en SUMMA. Durante el proceso de cierre del ejercicio, la dirección detectó problemas derivados del nuevo sistema que afectaron significativamente a la elaboración de las cuentas, mientras que el Tribunal detectó posteriormente otros problemas durante el proceso de auditoría. Estos problemas requirieron ajustes manuales y procedimientos de conciliación. La Comisión tiene previsto mejorar y seguir desarrollando el nuevo sistema y los correspondientes controles en los próximos años. Nuestra opinión con respecto a esta cuestión no se modifica.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

Ingresos

Opinión sobre la legalidad y la regularidad de los ingresos

IV. En nuestra opinión, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2025 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Gastos

V. Con respecto al 2025, seguimos emitiendo dos opiniones específicas sobre la legalidad y regularidad del gasto, atendiendo al hecho de que el *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)* es un instrumento temporal ejecutado y financiado de manera radicalmente distinta al gasto presupuestario en el marco financiero plurianual (MFP).

Opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad del gasto presupuestario

VI. En nuestra opinión, por la importancia que reviste el hecho descrito en el párrafo «Fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad del gasto presupuestario», el gasto presupuestario aceptado en las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2025 está significativamente afectado por error.

Opinión con salvedades sobre la legalidad y regularidad del gasto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

VII. En nuestra opinión, salvo por los posibles efectos de las cuestiones descritas en el párrafo de «Fundamento de la opinión con salvedades sobre la

legalidad y la regularidad del gasto», los gastos aceptados en las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2025 son legales y regulares en todos sus aspectos significativos.

Fundamento de las opiniones

VIII. Hemos realizado la auditoría de acuerdo con las normas internacionales de auditoría (NIA) y los códigos de ética de la Federación Internacional de Contadores (IFAC), y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI). En la sección «Responsabilidades del auditor» del presente informe se describen con más detalle nuestras responsabilidades con arreglo a dichas normas y códigos. En esa sección, también proporcionamos más información sobre el fundamento de nuestra opinión relativa a los ingresos (véase el apartado ***XLII***) y los gastos del MRR (véase el apartado ***XLIV***). También hemos cumplido los requisitos de independencia y nuestras obligaciones éticas con arreglo al Código de Ética para Contables Profesionales promulgado por el Consejo de Normas Internacionales de Ética. Consideramos que la evidencia de auditoría obtenida es suficiente y apropiada en apoyo de nuestras opiniones.

Fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad del gasto presupuestario

IX. Nuestro nivel de error estimado en el gasto presupuestario aceptado en las cuentas es del 3,8 % para el ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2025. Una proporción considerable de este gasto está significativamente afectada por error. Se trata principalmente de gastos sujetos a normas complejas, principalmente basados en el reembolso, cuyo nivel de error estimado es del 5,6 %. Tales gastos ascendieron a 75 800 millones de euros en 2025, lo que representa el 58,0 % de nuestra población de auditoría. Por tanto, la incidencia de los errores constatados es significativa y generalizada en los gastos aceptados del año.

Fundamento de la opinión con salvedades sobre la legalidad y la regularidad del gasto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

X. Constatamos los siguientes elementos cuantitativos y cualitativos:

- 9 de los 37 pagos del MRR a los Estados miembros (y las correspondientes liquidaciones de prefinanciación) fueron objeto de constataciones cuantitativas; 6 de estos pagos estaban afectados por errores materiales;
- insuficiencias en la evaluación *ex ante* realizada por la Comisión;
- casos de hitos u objetivos definidos de manera vaga que aumentaron el riesgo de una evaluación discrecional de su cumplimiento satisfactorio;

- insuficiencias persistentes en los sistemas de control de los Estados miembros, incluidas irregularidades en materia de contratación pública y ayudas estatales; y

- problemas relativos a la fiabilidad de la información que los Estados miembros incluyeron en sus solicitudes de pago.

XI. El año pasado, en el primer pago a Polonia[3], no llegamos a una conclusión sobre el cumplimiento satisfactorio de dos hitos de control que eran una condición previa para cualquier pago del MRR a Polonia. Esperamos las resoluciones definitivas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los asuntos relacionados con estos hitos antes de llegar a una conclusión sobre el cumplimiento satisfactorio de estos hitos y de otro hito directamente relacionado.

XII. A partir de estos elementos, consideramos que la incidencia general de nuestras constataciones es significativa, pero no generalizada, para el gasto aceptado del MRR durante el ejercicio.

Cuestiones clave de auditoría

XIII. Las cuestiones clave de auditoría son las que, según nuestro criterio profesional, revistieron mayor importancia en la auditoría de las cuentas consolidadas del período corriente. Si bien examinamos estas cuestiones al auditar las cuentas consolidadas en su conjunto y formarnos una opinión al respecto, no emitimos una opinión específica sobre ellas.

Evaluamos el pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados

XIV. En el balance de la UE figura un pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados por un importe de 91 100 millones de euros al final de 2025 (en 2024, 93 100 millones de euros).

XV. La mayor parte del pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados corresponde al régimen de pensiones de los funcionarios y otros agentes de la Unión Europea, por un valor de 84 000 millones de euros (en 2024, 84 800 millones de euros). El pasivo registrado en las cuentas es una estimación del valor presente de los pagos futuros previstos que la UE deberá realizar para satisfacer las obligaciones derivadas de las pensiones.

[3] Informe Anual relativo al ejercicio 2024, apartado 11.16.

XVI. El pago de las prestaciones previstas en el régimen de pensiones se hace con cargo al presupuesto de la Unión. Aunque la UE no ha creado un fondo de pensiones específico para cubrir el coste de futuras obligaciones derivadas de las pensiones, los Estados miembros garantizan conjuntamente el pago de las prestaciones, y los funcionarios contribuyen con una tercera parte del coste de financiación del régimen de pensiones. Eurostat calcula este pasivo anualmente en nombre del contable de la Comisión utilizando parámetros como el perfil de edad y la esperanza de vida de los funcionarios de la UE e hipótesis sobre las futuras condiciones económicas. Estos parámetros e hipótesis también son evaluados por los asesores actuariales de la Comisión.

XVII. En 2025, el pasivo por pensiones se mantuvo estable, y el ligero descenso se atribuyó a la evolución prevista de la carrera del personal de la UE, a los costes por intereses y al aumento del tipo de descuento en un 0,5 %.

XVIII. La segunda parte más importante de este pasivo por pensiones y otras prestaciones a empleados es el pasivo estimado de la UE con respecto al régimen común del seguro de enfermedad, que ascendía a 5 700 millones de euros al final de 2025 (en 2024, 6 900 millones de euros). Este pasivo corresponde a los costes de la asistencia sanitaria del personal de la UE que se han de pagar tras la jubilación (neto de sus contribuciones).

XIX. En el contexto de nuestra auditoría evaluamos las hipótesis actuariales realizadas para estos regímenes y la consiguiente valoración. Esta evaluación se basa en el trabajo efectuado por expertos actuariales externos independientes. Examinamos los datos básicos subyacentes a los cálculos, los parámetros actuariales, y el cálculo del pasivo, así como la presentación del pasivo efectuada en el balance consolidado y en las notas de los estados financieros consolidados.

XX. En este contexto, también examinamos el pasivo pendiente del Reino Unido en relación con el régimen de pensiones de los funcionarios europeos y el régimen común de seguro de enfermedad, por un importe de 9 400 millones de euros (2024: 9 900 millones de euros). Verificamos que los datos utilizados para el cálculo fueron exactos y que solo se asignó al Reino Unido la parte pertinente del pasivo global.

XXI. Concluimos que el cálculo del pasivo global por pensiones y otras prestaciones a empleados, así como la parte correspondiente al Reino Unido de ese pasivo, se presentan de manera fiel en las cuentas anuales consolidadas.

Evaluamos las estimaciones significativas al cierre de ejercicio presentadas en las cuentas

XXII. Al final de 2025, el valor estimado de los gastos subvencionables en que incurrieron los beneficiarios, pero aún no declarados, ascendía a 187 500 millones de euros (en 2024, 160 700 millones de euros). Estos importes se registraron como gastos devengados[4].

XXIII. El aumento en la estimación en todos los programas se debe principalmente al hecho de que el período de programación anterior está finalizando y a que la absorción de los fondos del MFP 2021-2027 ha sido más lenta de lo previsto. Por tanto, el valor de las declaraciones reales presentadas fue inferior a lo previsto y hubo que estimar una mayor proporción al final del ejercicio. Los devengos registrados con respecto al MRR, que se basan en la previsión de futuros pagos, ascendieron a 16 100 millones de euros (en 2024, 7 900 millones de euros).

XXIV. Para evaluar estas estimaciones de final de año, examinamos el sistema establecido por la Comisión para los cálculos relativos a la separación de ejercicios para comprobar su exactitud e integridad en las direcciones generales en las que se incurrió en la mayor parte del gasto. Durante nuestro trabajo de auditoría de la muestra de facturas y pagos de prefinanciación, examinamos los cálculos relativos a la separación de ejercicios pertinentes para evitar el riesgo de que los devengos se hubieran declarado erróneamente.

XXV. Concluimos que el valor estimado total de los gastos devengados y otros anticipos puestos a disposición de los Estados miembros se presenta de manera fiel en las cuentas anuales consolidadas.

Evaluamos el impacto que tuvo en las cuentas la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania

XXVI. Dado que la UE presta asistencia a Ucrania a través de préstamos y subvenciones, evaluamos los cálculos de la Comisión relativos a la correspondiente exposición financiera de la UE, así como su base subyacente, para garantizar que las consecuencias reales y potenciales se reflejaran adecuadamente en las cuentas de la UE. Al igual que un experto externo independiente, evaluamos los cálculos de la Comisión para garantizar que se tuviera en cuenta toda la información pertinente.

XXVII. Concluimos que el tratamiento de la incidencia de la guerra de agresión rusa contra Ucrania se presenta fielmente en las cuentas anuales consolidadas.

Evaluamos el impacto en las cuentas del Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU)

XXVIII. Mediante el Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU), la UE movilizó medios sustanciales para mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia de COVID-19. La Comisión Europea emite deuda en los mercados de capital para financiar NextGenerationEU. La parte más significativa de los fondos de NextGenerationEU se destina al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), a través del cual se habían desembolsado a los Estados miembros 237 500 millones de euros de ayuda no reembolsable y 155 900 millones de euros de ayuda financiera en forma de préstamos al final de 2025. Estas actividades tienen un efecto significativo en los estados financieros.

XXIX. En el marco de nuestros procedimientos ordinarios de auditoría, auditamos los activos, los pasivos, los ingresos y los gastos de la UE, incluidos los relativos a NextGenerationEU. Concluimos que estos se presentan fielmente en las cuentas anuales consolidadas.

Evaluamos el impacto de la introducción de SUMMA

XXX. El 1 de enero de 2025, la Comisión introdujo SUMMA, su nuevo sistema central de información presupuestaria, de tesorería y contable, que sustituyó a ABAC. Se trató de un cambio importante en el entorno de información financiera, que afectó a la transmisión de datos de los sistemas locales al sistema contable central, al registro y la liquidación de facturas, a los procedimientos de consolidación y al cierre del ejercicio. Por tanto, las cuentas anuales consolidadas de 2025 son el primer conjunto de cuentas de la UE elaboradas usando la información financiera comunicada en SUMMA.

XXXI. Habida cuenta de la magnitud de la transición y del consiguiente aumento del riesgo de error en la elaboración de las cuentas consolidadas, tratamos la introducción de SUMMA como una cuestión clave de la auditoría. Llevamos a cabo procedimientos de auditoría adicionales, como la ampliación de las pruebas de los controles internos y trabajo de fondo adicional sobre los ámbitos afectados por el nuevo sistema. También recurrimos a expertos en auditoría informática para examinar la migración de datos de ABAC a SUMMA, los controles informáticos generales y una selección de controles de aplicaciones pertinentes para la información financiera.

[4] Esta cantidad incluye 76 800 millones de euros de gastos devengados en el pasivo del balance, y 110 700 millones de euros que reducen el valor de la prefinanciación en el activo.

XXXII. Nuestro trabajo detectó varios problemas vinculados a la transición y al entorno de control recién establecido. Entre ellos figuraban lagunas funcionales que dieron lugar al uso de soluciones temporales o procesos manuales, insuficiencias en la gestión del acceso de los usuarios y en la gestión de los cambios informáticos, retrasos e inexactitudes en la transferencia de datos de facturas desde un sistema local, y problemas específicos que afectaban a los devengos al cierre del ejercicio y a la consolidación. Tanto la dirección como el Tribunal detectaron problemas que requirieron ajustes manuales y procedimientos de conciliación antes de la finalización de las cuentas.

XXXIII. Tuvimos en cuenta el efecto acumulativo de estas constataciones, junto con las medidas correctoras y los procedimientos de cierre del ejercicio aplicados por la Comisión. Si bien los problemas detectados pusieron de manifiesto que la transición a SUMMA aumentó el riesgo de error en la elaboración de las cuentas anuales consolidadas de 2025, concluimos que, una vez efectuadas las correcciones, su impacto global en las cuentas no era significativo.

Otras cuestiones

Información incluida en la sección «Datos financieros del ejercicio»

XXXIV. La Comisión se encarga de facilitar «otra información»; en este término están incluidos los «Datos financieros del ejercicio», pero no las cuentas consolidadas ni nuestro informe sobre estas. Nuestra opinión sobre las cuentas consolidadas no abarca esta otra información, ni formula ninguna conclusión de garantía sobre la misma. En relación con nuestra fiscalización de las cuentas consolidadas, tenemos la responsabilidad de leer la «otra información» y, a partir de dicha lectura, valorar si es esencialmente incompatible con las cuentas consolidadas o con las conclusiones extraídas de su fiscalización, o si presentan alguna inexactitud significativa. Si llegamos a la conclusión de que la «otra información» contiene alguna inexactitud significativa, es nuestra obligación notificarlo. No tenemos nada que notificar en este sentido.

Tratamiento de los ingresos procedentes de empréstitos para financiar NextGenerationEU

XXXV. Observamos que los empréstitos contraídos para financiar la ayuda financiera no reembolsable de NextGenerationEU se presentan de manera diferente en el presupuesto y en los estados financieros consolidados. Los empréstitos contraídos para financiar la ayuda financiera no reembolsable a los Estados miembros en el contexto de NextGenerationEU, que proporcionó el 18 % de los ingresos de la UE en 2025, se tratan como ingresos afectados externos, que se añaden al presupuesto aprobado, en consonancia con el Reglamento del MRR. Mediante este tratamiento presupuestario inusual, la ejecución de NextGenerationEU no afecta formalmente al principio de equilibrio entre los ingresos y gastos consignados en el presupuesto anual de la UE. El estado de resultados financieros no incluye estos importes como ingresos, pero sí incluye los gastos relacionados con la ayuda financiera no reembolsable de NextGenerationEU, lo que repercute negativamente en el resultado económico del ejercicio. Los resultados económicos negativos aumentan el déficit de activos netos, tal como se refleja en el balance de la UE, por lo que deben financiarse con cargo a presupuestos futuros.

Cambio en la metodología para cuantificar los errores en la contratación pública

XXXVI. A partir de este ejercicio, hemos modificado nuestra metodología para cuantificar el impacto de los errores relacionados con la contratación pública. El enfoque actualizado se ajusta a la metodología aplicada por la Comisión en el contexto de los programas de gasto en régimen de gestión compartida. Presentamos el impacto estimado de este cambio en el capítulo 1 del Informe Anual.

Responsabilidades de la dirección

XXXVII. De conformidad con los artículos 310 a 325 del TFUE y con el Reglamento Financiero, la Comisión es responsable de la preparación y presentación de las cuentas anuales de la UE con arreglo a las normas de contabilidad internacionalmente aceptadas para el sector público, así como de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas. Esta responsabilidad consiste en crear, aplicar y mantener un sistema de control interno apropiado para la preparación y presentación de unos estados financieros libres de incorrecciones materiales, ya sea por *fraude* o por error. La dirección debe garantizar que las actividades, las operaciones financieras y la información reflejada en los estados financieros se ajusten a las normas (legislaciones, regulaciones, principios, normas y estándares) por las que se rigen. La Comisión es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de la UE (artículo 317 del TFUE).

XXXVIII. Al preparar las cuentas consolidadas, la dirección debe evaluar la capacidad de la UE para continuar en funcionamiento, lo que incluye presentar cualquier cuestión pertinente y aplicar el principio contable de empresa en funcionamiento, a menos que pretenda liquidar la entidad o cesar su actividad, o bien no exista otra alternativa más realista que proceder de una de estas formas.

XXXIX. La Comisión supervisa el proceso de elaboración de informes financieros de la UE.

XL. De conformidad con el Reglamento Financiero (título XIII), el contable de la Comisión deberá presentar para su auditoría las cuentas consolidadas de la UE, en primer lugar como cuentas provisionales el 31 de marzo del año siguiente a más tardar, y como cuentas finales el 31 de julio a más tardar. Las cuentas provisionales ya deberían reflejar fielmente la situación financiera de la Unión Europea. Por ello, es imperativo que todos sus elementos se presenten como cálculos finales que nos permitan realizar nuestra tarea de conformidad con el (título XIII) del Reglamento Financiero y en los plazos fijados. Cualquier modificación introducida entre las cuentas provisionales y finales normalmente solo debería resultar de nuestras observaciones.

Responsabilidades del auditor en la fiscalización de las cuentas y las operaciones subyacentes

XLI. Los objetivos del Tribunal son, por un lado, obtener garantías razonables de que las cuentas consolidadas de la UE estén exentas de incorrecciones materiales y las operaciones subyacentes sean legales y regulares y, por otro, proporcionar al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la base de la fiscalización realizada, una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. Aunque las garantías razonables ofrecen un elevado nivel de fiabilidad, esto no significa que la auditoría haya detectado necesariamente todos los casos de incorrecciones materiales o de incumplimiento que hayan podido producirse. Las incorrecciones pueden ser consecuencia de fraude o error, y reciben la consideración de materiales cuando, ya sea de forma individual o conjunta, puedan influir en cualquier decisión económica fundada en estas cuentas consolidadas.

XLII. En el ámbito de los ingresos, nuestro examen de los recursos propios basados en la renta nacional bruta, en el impuesto sobre el valor añadido y en los residuos de envases de plástico no reciclados toma como punto de partida las estadísticas y los datos sobre los que se calculan dichos recursos propios, y prosigue con la evaluación de los sistemas establecidos por la Comisión para procesar los datos hasta la recepción de las contribuciones de los Estados miembros y su inclusión en las cuentas consolidadas. En cuanto a los recursos propios tradicionales, examinamos las cuentas de las autoridades aduaneras y analizamos el flujo de derechos hasta la recepción de estos importes por la Comisión y su inclusión en las cuentas. Existe el riesgo de que los importadores no declaren o declaren de forma incorrecta los derechos de aduana a las autoridades aduaneras nacionales. En consecuencia, los derechos de importación efectivamente recaudados probablemente serán inferiores al importe que teóricamente debería percibirse. Esta diferencia se denomina «brecha fiscal de aduanas». Estos importes evadidos no quedan registrados en los sistemas de contabilidad de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros ni entran en el ámbito de nuestra opinión de auditoría sobre los ingresos.

XLIII. En el caso de los gastos, examinamos las operaciones de pago cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado. El examen abarca todas las categorías de pagos, con exclusión de los anticipos, en el momento en que se efectúan. Examinamos los pagos de anticipos cuando el receptor de los fondos justifica su utilización adecuada y la institución u organismo acepta dicha justificación liquidando el pago del anticipo, lo cual puede producirse en un ejercicio posterior.

XLIV. En cuanto a los gastos del MRR, a diferencia de los presupuestarios, la condición de pago es el cumplimiento satisfactorio de los hitos u objetivos predefinidos. Otros requisitos son que no se hayan revocado medidas relacionadas con hitos y objetivos anteriormente cumplidos satisfactoriamente, y que no se incumpla el principio sobre la doble financiación. Entre las condiciones de subvencionabilidad establecidas en el Reglamento cabe destacar la observancia del período de subvencionabilidad, el principio de «no causar un perjuicio significativo» y la no sustitución del gasto presupuestario nacional ordinario. En consecuencia, nuestra auditoría se centra en dilucidar si se cumplieron estas condiciones de pago y de subvencionabilidad. Puesto que el cumplimiento de la legislación nacional y de la UE en el gasto efectuado por los perceptores finales no constituye una condición para los pagos del MRR, nuestra opinión de auditoría no abarca la regularidad del gasto efectuado por los perceptores finales. El Reglamento del MRR no establece otros criterios de interpretación de la palabra «satisfactoriamente», lo cual deja un amplio margen a la Comisión al evaluar el cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos. Para la evaluación de los logros cualitativos es preciso realizar varias valoraciones, lo que puede dar lugar a distintas interpretaciones. Este riesgo está particularmente presente si los hitos u objetivos se caracterizan por su vaguedad.

XLV. Aplicamos nuestro juicio profesional y mantenemos una actitud de escepticismo profesional durante toda la auditoría. Además:

a) Identificamos y valoramos los riesgos de que se produzcan incorrecciones materiales en las cuentas consolidadas, o de que las operaciones subyacentes incumplan de manera significativa los requisitos de la normativa de la UE, ya sea por fraude o por error. Diseñamos y aplicamos procedimientos de auditoría para responder a esos riesgos y obtener evidencia de auditoría que proporcione una base suficiente y apropiada para expresar nuestra opinión. Los casos de incorrecciones materiales o de incumplimientos debidos a fraude son más difíciles de detectar que los que se deben a error, ya que el fraude puede implicar colusión, falsificación, omisión deliberada, manifestaciones intencionadamente erróneas o elusión de los procedimientos de control interno. Por tanto, hay un mayor riesgo de que no se detecten estos casos.

b) Adquirimos un conocimiento suficiente de los controles internos pertinentes para la fiscalización con el fin de concebir los procedimientos de auditoría que resulten apropiados, pero no de expresar una opinión sobre la eficacia de los controles internos.

c) Evaluamos la idoneidad de las políticas contables utilizadas por la dirección y el carácter razonable de las estimaciones contables y revelaciones de información relacionada efectuadas por la dirección.

d) Llegamos a conclusiones sobre si es apropiado que la dirección utilice la hipótesis de empresa en funcionamiento y, basándonos en la evidencia de auditoría obtenida, sobre la existencia o no de una incertidumbre significativa relacionada con hechos o condiciones que pueden generar dudas significativas sobre la capacidad de la entidad para continuar como empresa en funcionamiento. Si llegamos a la conclusión de que existe incertidumbre significativa, debemos señalar en nuestro informe de fiscalización los correspondientes datos presentados en las cuentas consolidadas o, si dichos datos presentados no son adecuados, modificar nuestra opinión. Nuestras conclusiones se basan en evidencia de auditoría obtenida hasta la fecha de nuestro informe. Sin embargo, hechos o condiciones futuros pueden dar lugar a que una entidad cese en su funcionamiento.

e) Evaluamos la presentación global, la estructura y el contenido de las cuentas consolidadas, incluida la información revelada, y si las cuentas consolidadas representan fielmente las operaciones y eventos subyacentes.

f) Obtenemos pruebas de auditoría suficientes y apropiadas sobre la información financiera de las entidades incluidas en el ámbito de la consolidación de la Unión Europea para formular una opinión sobre las cuentas consolidadas y las operaciones subyacentes. Nos encargamos de dirigir, supervisar y llevar a cabo la fiscalización, y somos responsables únicos de nuestra opinión de auditoría.

XLVI. Comunicamos a la Comisión y a otras entidades auditadas, entre otras cosas, el alcance y el momento previstos de realización de la auditoría y las constataciones significativas, así como cualquier deficiencia significativa del control interno.

XLVII. El Tribunal determina cuáles de las cuestiones debatidas con la Comisión y otras entidades auditadas revistieron mayor importancia en la auditoría de las cuentas consolidadas y por tanto constituyen las cuestiones clave de auditoría del período actual. Describimos estas cuestiones en nuestro informe, excepto en los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias prohíben revelar públicamente la cuestión o cuando, en circunstancias muy excepcionales, determinemos que la cuestión no se debería comunicar en nuestro informe porque cabe razonablemente esperar que las consecuencias adversas de hacerlo sobrepasarían los beneficios en el interés público que dicha comunicación tendría.

9 de julio de 2026

Tony Murphy
Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxemburgo

Introducción

1.1. El presente capítulo del Informe Anual:

a) expone el fundamento de nuestra *declaración de fiabilidad* y presenta una síntesis de nuestras observaciones y conclusiones sobre la fiabilidad de las cuentas anuales consolidadas de la UE (las «cuentas») y la regularidad de las *operaciones* subyacentes a los ingresos y a los gastos del *marco financiero plurianual* (MFP);

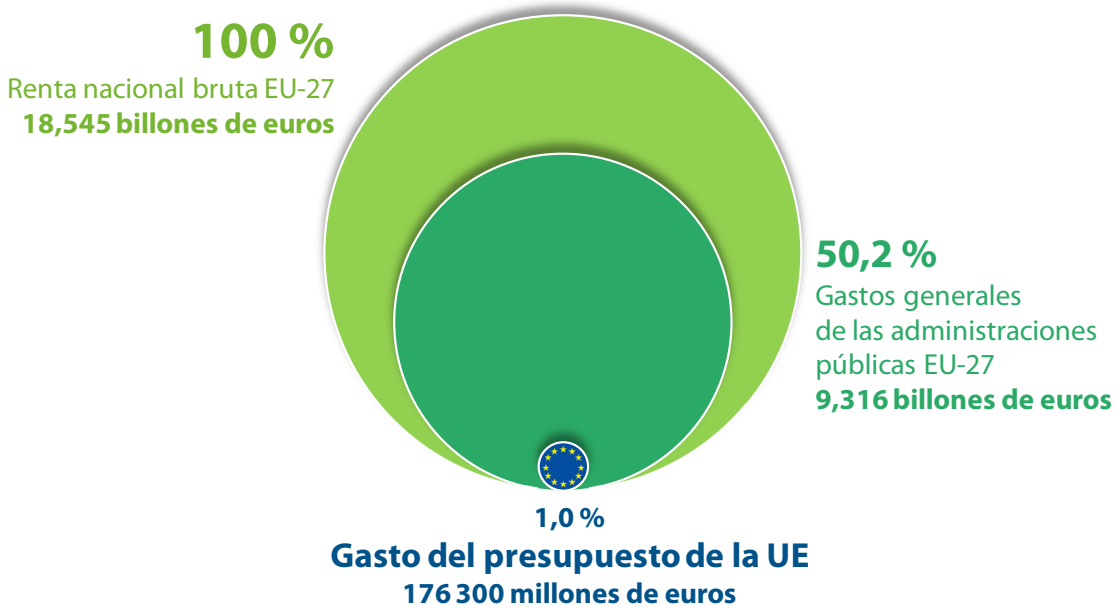
b) presenta información sobre nuestras notificaciones de casos de presunto fraude a la Fiscalía Europea y a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y nuestras auditorías sobre la actuación de la UE para combatir el *fraude*;

c) resume nuestro enfoque de auditoría (véase el ***anexo 1.1***).

1.2. En 2025, el gasto total de las administraciones públicas de los Estados miembros (9,316 billones de euros) representaba el 50,2 % de su *renta nacional bruta (RNB)* (18,545 billones de euros). El gasto del presupuesto de la UE ascendió a 176 300 millones de euros, lo que equivale al 1,9 % del gasto público total de los Estados miembros de la UE y al 1,0 % de su RNB (véase la ***ilustración 1.1***). Teniendo en cuenta los pagos adicionales procedentes de los *ingresos afectados* para subvenciones del *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* (MRR) de 40 100 millones de euros (véase el apartado ***2.20***), los pagos totales en 2025 ascendieron a 216 400 millones de euros[5].

[5] Cuentas anuales consolidadas provisionales de la UE correspondientes al ejercicio 2025, estados relativos a la ejecución del presupuesto y notas explicativas, sección 6.3 del «MFP: Ejecución de los *créditos de pago*».

Ilustración 1.1 – Gasto del presupuesto de la UE en 2025 y gasto de las administraciones públicas de la Europa de los Veintisiete en proporción a la RNB

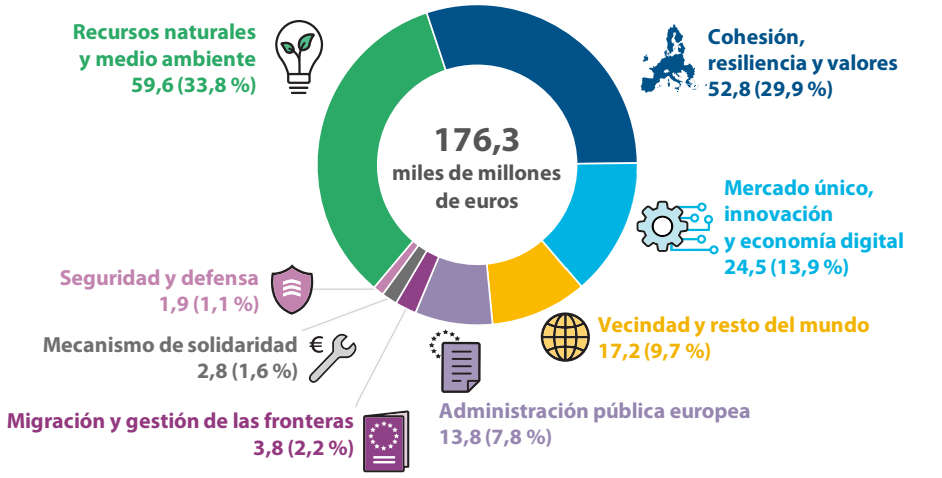


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos sobre la RNB de la Europa de los Veintisiete procedentes de las cuentas anuales consolidadas de la Comisión Europea de 2025 – Anexo A – Ingresos, y gastos generales de las administraciones públicas de la Europa de los Veintisiete: Base de datos de Eurostat – Government revenue, expenditure and main aggregates (datos extraídos el 27 de abril de 2026); gasto del presupuesto de la UE: Comisión Europea – Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea de 2025.

1.3. Como se muestra en la ***ilustración 1.2***, la mayor parte del presupuesto de la UE se asignó a «Recursos naturales y medio ambiente» y a «Cohesión, resiliencia y valores», seguidos de «Mercado único, innovación y economía digital».

Ilustración 1.2 – Gastos del presupuesto de la UE de 2025(*) por rúbrica del MFP

(miles de millones de euros)



MFP 1 (capítulo 5)	Mercado único, innovación y economía digital
MFP 2 (capítulo 6)	Cohesión, resiliencia y valores
MFP 3 (capítulo 7)	Recursos naturales y medio ambiente
MFP 4 (capítulo 8)	Migración y gestión de las fronteras
MFP 5 (capítulo 8)	Seguridad y defensa
MFP 6 (capítulo 9)	Vecindad y resto del mundo
MFP 7 (capítulo 10)	Administración pública europea
Mecanismo de solidaridad	(al margen del MFP)

(*) El gasto presupuestario de la UE no incluye las subvenciones del MRR.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Fiabilidad de las cuentas

1.4. Nuestras observaciones se refieren a las *cuentas anuales consolidadas* de la UE[6] (las «cuentas») del ejercicio 2025, las cuales fueron recibidas, junto con la carta de manifestaciones del contable, el 30 de junio de 2026, la fecha límite de presentación establecida en el *Reglamento Financiero*. Las cuentas van acompañadas de la sección «Datos financieros del ejercicio»[7], que no se incluye en nuestra opinión de auditoría. Sin embargo, con arreglo a las normas de auditoría, hemos evaluado su coherencia con la información de las cuentas.

1.5. Las cuentas publicadas por la Comisión reflejan que, a 31 de diciembre de 2025, el pasivo total ascendía a 976 600 millones de euros, frente a los 617 400 millones de euros del activo total. La diferencia de 359 200 millones de euros representaba los activos netos (negativos), que incluían las reservas y la parte de los gastos ya efectuados por la UE hasta el 31 de diciembre de 2025 que deberán financiarse con cargo a futuros presupuestos. En la ***ilustración 1.3*** se presenta un desglose detallado de los activos y pasivos. El *resultado económico* negativo de 2025 fue de 54 600 millones de euros.

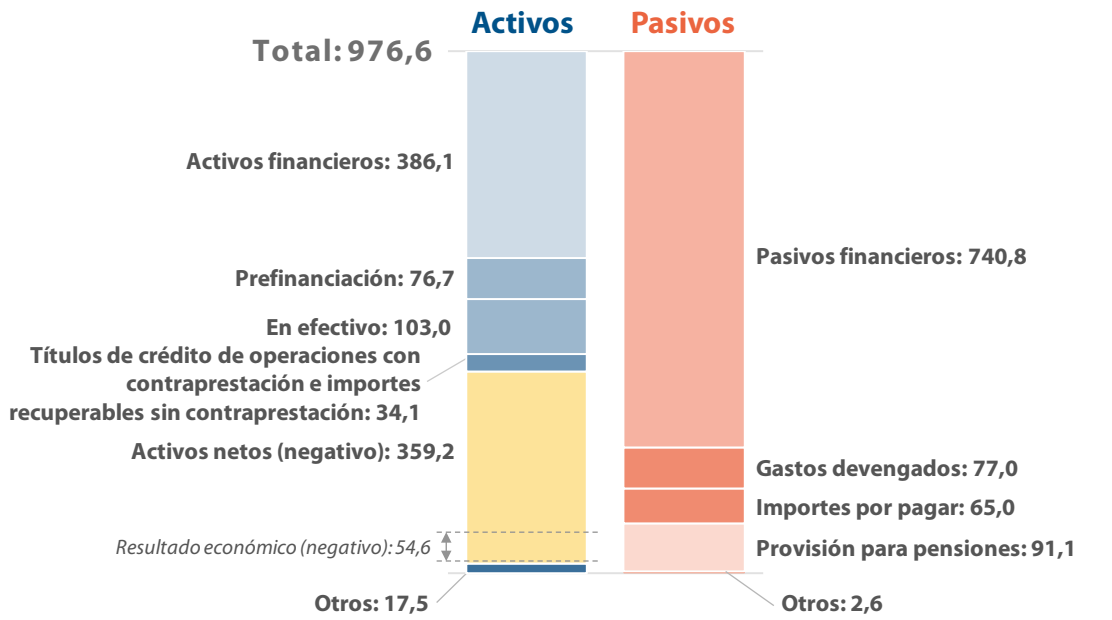
---

[6] Artículo 247 del Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509.

[7] Directriz de Práctica Recomendada 2 (DPR 2) «Debate y análisis de los estados financieros» del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB).

Ilustración 1.3 – Activos y pasivos de la UE a 31 de diciembre de 2025

(miles de millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

El resultado económico del ejercicio es negativo, mientras que el resultado presupuestario es positivo

1.6. Los importes tomados en préstamo en el marco de NextGenerationEU se canalizan hacia subvenciones del Instrumento y complementos de los programas de la UE como *ingresos afectados externos*, que se añaden a los créditos aprobados en el presupuesto de la UE[8]. Mediante este tratamiento presupuestario inusual, la ejecución de NextGenerationEU no afecta formalmente al principio de equilibrio entre los ingresos y gastos consignados en el presupuesto anual de la UE (principio de equilibrio)[9]. En cambio, en las cuentas anuales de la UE, sobre la base de las normas de contabilidad internacionalmente aceptadas, el estado de resultados financieros no incluye como ingresos el importe tomado en préstamo en el marco de NextGenerationEU, pero sí incluye los gastos en subvenciones relacionados, lo que repercute negativamente en el resultado económico del ejercicio. Esta diferencia en el tratamiento de los empréstitos entre el presupuesto y las cuentas anuales crea una divergencia significativa entre el resultado presupuestario y el resultado económico.

---

[8] Artículo 22 del Reglamento Financiero.

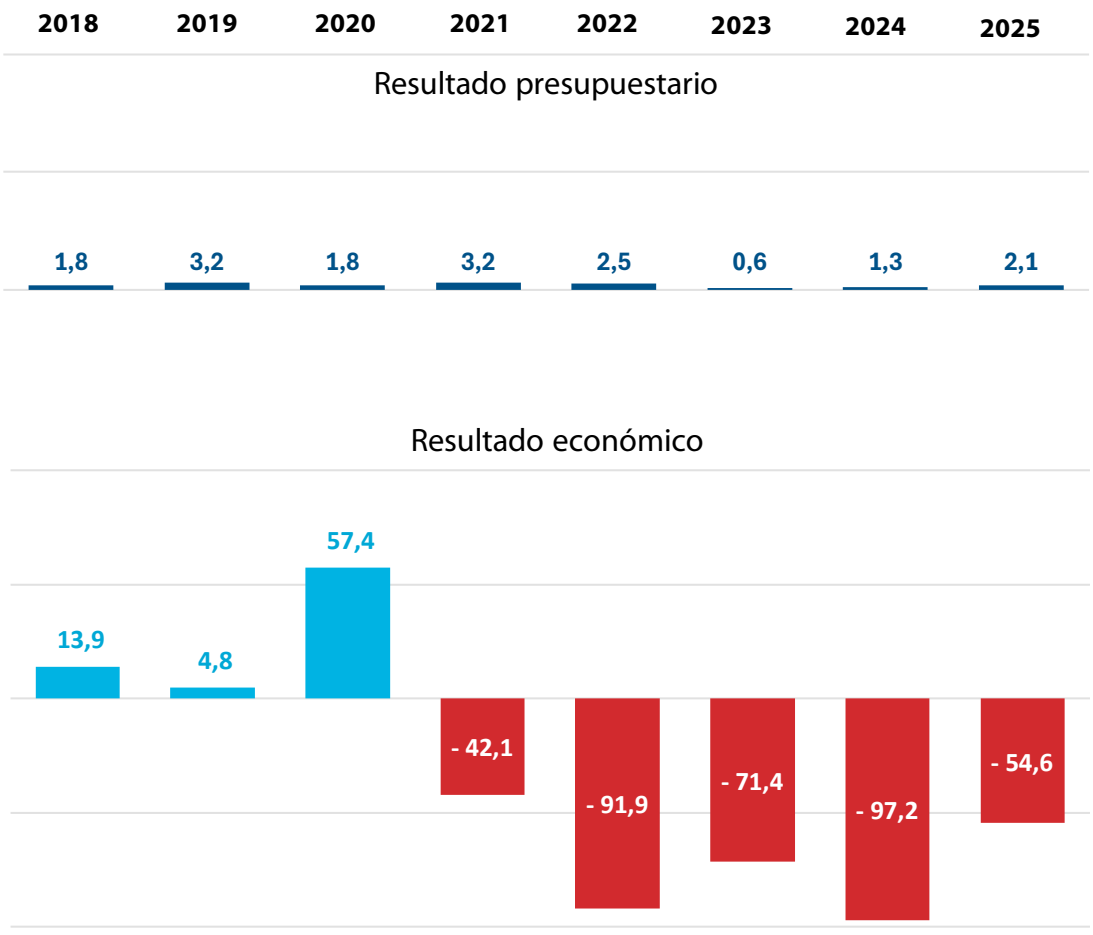
[9] Apartado 34 del Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo formulado en el documento 9062/20.

1.7. El principal factor determinante del resultado económico negativo de 2025 son los gastos relacionados con las ayudas no reembolsables de NextGenerationEU financiadas mediante empréstitos (46 800 millones de euros en 2025). Desde 2022, el resultado también se ha visto afectado por el reconocimiento de correcciones por deterioro del valor (pérdidas crediticias esperadas) de los préstamos a Ucrania (un aumento neto de 7 300 millones de euros en 2025), que se registran en el estado de resultados financieros.

1.8. En la ***ilustración 1.4*** se muestra el resultado presupuestario y el resultado económico de la UE correspondientes a cada ejercicio entre 2018 y 2025.

Ilustración 1.4 – Resultado presupuestario y resultado económico de cada ejercicio entre 2018 y 2025

(miles de millones de euros)



Nota: La cifra correspondiente a 2020 incluye 47 500 millones de euros de ingresos relacionados con el Acuerdo de Retirada del Reino Unido.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2018 a 2025.

Observaciones relativas a las cuentas anuales consolidadas de 2025

1.9. Nuestra auditoría reveló que las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales. Llamamos la atención de los usuarios de las cuentas sobre una cuestión revelada por la Comisión en la nota 1.4.3.

1.10. El 1 de enero de 2025, la Comisión introdujo un nuevo sistema central de información presupuestaria, de tesorería y contable, SUMMA, que sustituyó a ABAC. La migración a este nuevo programa informático dio lugar a modificaciones significativas de numerosos procesos operativos, como la transmisión de datos de los sistemas locales al sistema contable central, el registro y la liquidación de facturas, y el cierre del ejercicio. Las cuentas consolidadas de 2025 fueron el primer conjunto de cuentas elaboradas utilizando SUMMA. Dado el mayor riesgo para la fiabilidad de las cuentas consolidadas derivado de este cambio, llevamos a cabo procedimientos de auditoría adicionales, como el aumento del tamaño de las muestras y la ampliación de las pruebas de los controles internos. También recurrimos a expertos informáticos para examinar los controles informáticos generales y una selección de controles de aplicaciones.

1.11. Sobre la base de nuestras verificaciones, detectamos un número significativamente mayor de errores en la muestra de operaciones de prefinanciación que en ejercicios anteriores. Estimamos que el nivel de error que afectaba a la prefinanciación y a las facturas era inferior al umbral de materialidad del 2 %.

1.12. Nuestro trabajo sobre estas operaciones de prefinanciación reveló un problema de diseño del sistema que no había sido detectado por el sistema de control interno. La Comisión estimó los gastos devengados al cierre del ejercicio utilizando el importe comprometido al final del ejercicio en lugar del compromiso jurídico total. Este error se debió a la migración de ABAC a SUMMA, durante la cual, en el caso de los programas plurianuales, solo se transfirieron los importes comprometidos, sin información sobre los valores totales de los compromisos jurídicos. Además, en el caso de los nuevos contratos creados directamente en SUMMA, los usuarios no registraron datos sobre los importes de los compromisos jurídicos. Como consecuencia de ello, los gastos devengados para estos contratos se subestimaron en alrededor de 3 700 millones de euros en las cuentas provisionales. Este problema afectaba principalmente a los contratos del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) gestionados por la Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente (CINEA) y, en menor medida, por la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas. La Comisión corrigió este error en las cuentas definitivas.

1.13. Para hacer frente a los retrasos en la transferencia de facturas del sistema eGrants a SUMMA, la Comisión aplicó una solución técnica mediante la cual las facturas afectadas se transfirieron a SUMMA con un importe simbólico de 1 euro en lugar de su valor real. El valor total estimado de las facturas afectadas es de aproximadamente 2 600 millones de euros. Aunque los asientos contables al cierre del ejercicio corrigieron en gran medida el impacto en las cuentas, esta solución provisional constituye una deficiencia de control interno que merma la fiabilidad y la integridad de los datos de las facturas en SUMMA.

1.14. En cuanto al proceso de consolidación, identificamos una partida del estado financiero presentada como saldo de terceros, pese a corresponder a una posición entre entidades, debido a una configuración incorrecta de la herramienta de notificación de grupo de SUMMA. Por lo tanto, este importe no se eliminó como saldo entre entidades. El impacto monetario de este problema no fue significativo (5 millones de euros) y fue corregido por la Comisión.

1.15. En 2025, el contable de la Comisión no llevó a cabo un proceso exhaustivo de validación de los sistemas contables locales de la Comisión (procesos administrativos y sistemas informáticos de apoyo). Este proceso ayuda a mitigar los riesgos durante la transferencia entre sistemas y ofrece garantías sobre el funcionamiento de los sistemas locales. En su lugar, en 2025 se llevó a cabo una revisión específica de tres sistemas. Si se realizara una evaluación completa de los sistemas locales aumentaría significativamente el nivel de garantía sobre la exhaustividad y fiabilidad de los datos contables y se reforzaría el marco de control correspondiente.

1.16. La introducción del sistema SUMMA ha dado lugar a un mayor número de errores contables. Nuestras constataciones apuntan a problemas generalizados en esta transición. No obstante, teniendo en cuenta el efecto acumulativo de las constataciones notificadas evaluadas en función de la materialidad, así como las correcciones aplicadas por la Comisión, el impacto global en las cuentas consolidadas no es significativo.

Observaciones de nuestra auditoría informática de SUMMA

1.17. También llevamos a cabo los siguientes procedimientos de auditoría informática para examinar los riesgos relacionados con el cambio de sistema informático y el nuevo entorno de control establecido:

- un examen informático de la migración de datos de ABAC a SUMMA, que abarcó la organización del proyecto de migración de datos, así como los procesos de migración de datos;
- un examen de los controles informáticos generales, para garantizar que el entorno de control en SUMMA se ha establecido en la medida necesaria para elaborar estados financieros exactos y completos;
- un examen de una selección de controles de la aplicación SUMMA que determinamos durante nuestra evaluación de riesgos.

1.18. Para garantizar que SUMMA estuviera disponible desde el inicio de 2025, la Comisión se centró en la funcionalidad principal del sistema. Así pues, como medida práctica, optó por poner en marcha SUMMA con algunas lagunas funcionales y aplazó varias funcionalidades inicialmente previstas. Esto limita la capacidad de SUMMA para respaldar plenamente la información financiera según lo previsto. Para resolver este problema, la Comisión adoptó un plan destinado a colmar las lagunas funcionales de SUMMA para 2030. Hasta que se subsanen las deficiencias, se recurrirá a soluciones temporales o a procesos manuales, lo que aumenta el riesgo de errores.

1.19. Los resultados de nuestro trabajo de auditoría informática indican que, aunque existían prácticas de control para SUMMA, cabía la posibilidad de que algunas deficiencias significativas de control interno aumentaran el riesgo de comprometer la fiabilidad de las transacciones financieras y el funcionamiento del sistema. Estas deficiencias se refieren principalmente a la gestión del acceso de los usuarios y a la gestión de los cambios informáticos. También hallamos insuficiencias en la gestión de la resolución de incidentes y en la gestión de la continuidad de las actividades que podrían aumentar el riesgo de perturbación de las actividades.

Regularidad de las operaciones

1.20. Examinamos los ingresos y los gastos de la UE para evaluar si los cobros y los pagos son conformes a las normas y los reglamentos aplicables[10]. Más adelante, presentamos nuestros resultados: exponemos pormenorizadamente los relativos a los ingresos en el ***capítulo 4***, y los relativos a los gastos, en los ***capítulos 5 a 10***. En el resumen que se ofrece a continuación no figuran los resultados de nuestra auditoría del gasto del MRR, que se presentan en el ***capítulo 11***.

Nuestra opinión abarca los ingresos presupuestarios y las operaciones de gasto

1.21. Hemos obtenido garantías razonables para nuestra opinión de auditoría sobre los ingresos mediante la evaluación de sistemas clave seleccionados, complementada con verificaciones de las operaciones. La muestra de 65 operaciones examinadas se concibió para que fuera representativa de todas las fuentes de ingresos presupuestarios de la UE. Nuestra *población de auditoría* con respecto a los ingresos en 2025 ascendió a 224 400 millones de euros (véase la ***ilustración 4.1***).

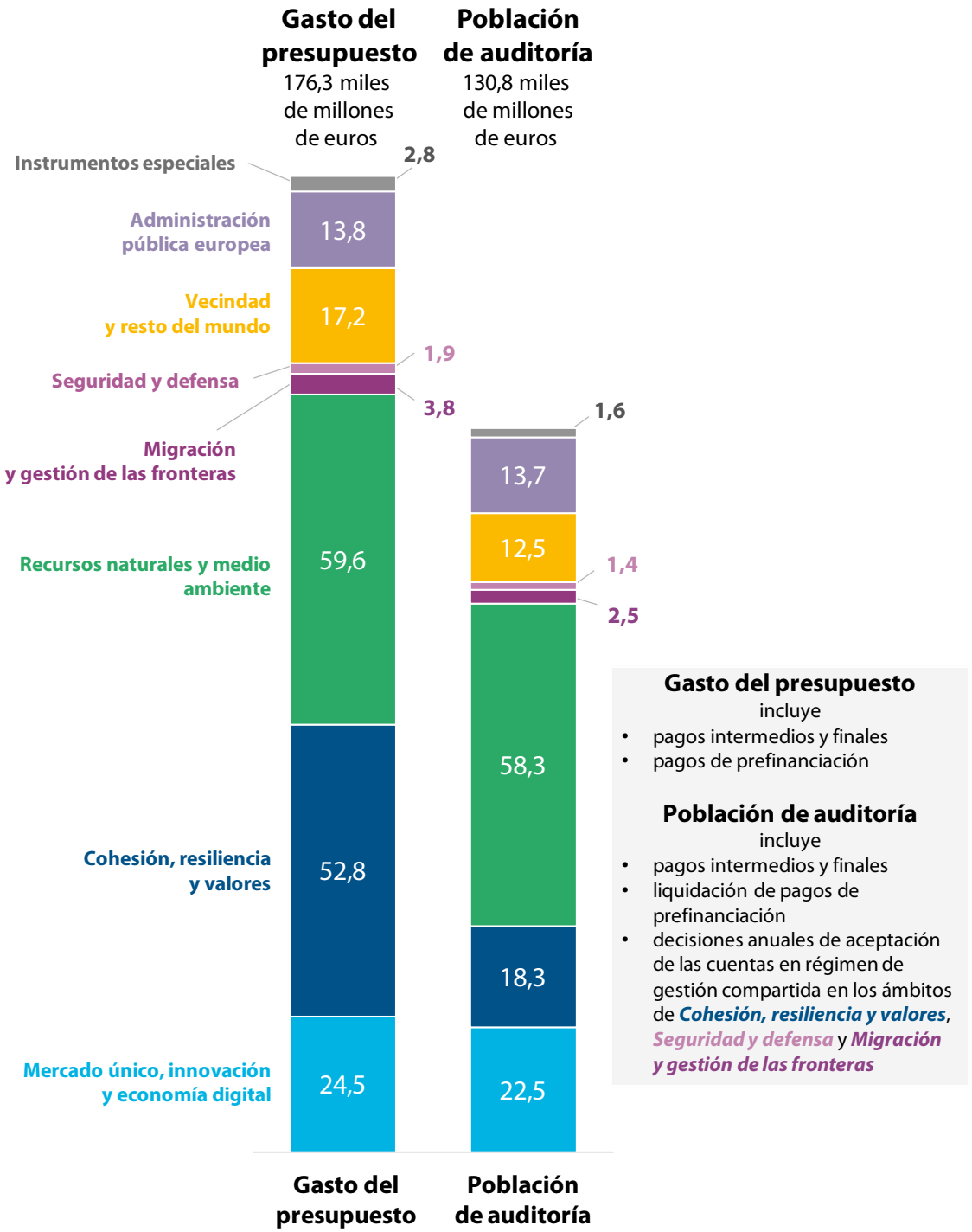
1.22. Con respecto a los gastos, seleccionamos una muestra representativa de 750 operaciones de nuestra población de auditoría que incluye *liquidaciones* de pagos de prefinanciación, así como pagos intermedios y finales aceptados por la Comisión (u otra institución u organismo que gestiona los fondos de la UE) y pagados con cargo al presupuesto de la UE a los *perceptores finales*. Nuestra comprobación de estas operaciones contribuyó a nuestra declaración general de fiabilidad y a nuestra estimación de la proporción de operaciones irregulares en toda la población de auditoría en las partes del gasto que consideramos que están afectadas por errores materiales (véase el apartado ***1.28***), así como en cada rúbrica del MFP para la que emitimos una evaluación específica (rúbricas 1, 2, 3, 6 y 7). Las operaciones examinadas y los ejemplos presentados en este informe no ofrecen una base sobre la que puedan extraerse conclusiones específicas sobre cada Estados miembro, país o región beneficiarios [véase el apartado ***(23)*** del ***anexo 1.1***].

[10] Incluidas las operaciones de los MFP 2014-2020 y anteriores.

1.23. Nuestra población de auditoría para el gasto ascendió a 130 800 millones de euros en 2025, incluidos los complementos de NextGenerationEU a los programas existentes del MFP 2021-2027, que deben gastarse de conformidad con las normas sectoriales específicas. Este importe incluye pagos al Reino Unido con arreglo a las condiciones descritas en el acuerdo de retirada[11]. En la ***ilustración 1.5*** se muestra el gasto del presupuesto de la UE y nuestra población de auditoría examinada con respecto a los gastos, desglosados por rúbrica del MFP (ámbito presupuestario) y tipo de pago: pagos *intermedios* y finales, *liquidación* de prefinanciación, y decisiones anuales de aceptación de las cuentas [véanse los apartados ***(20)*** y ***(21)*** del ***anexo 1.1***].

[11] Artículos 136 y 138 del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

Ilustración 1.5 – Comparación entre nuestra población de auditoría (130 800 millones de euros) y el gasto presupuestario de la UE (176 300 millones de euros) por rúbrica del MFP en 2025



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

No hay errores materiales en los ingresos, pero una parte significativa del gasto está afectada por errores materiales

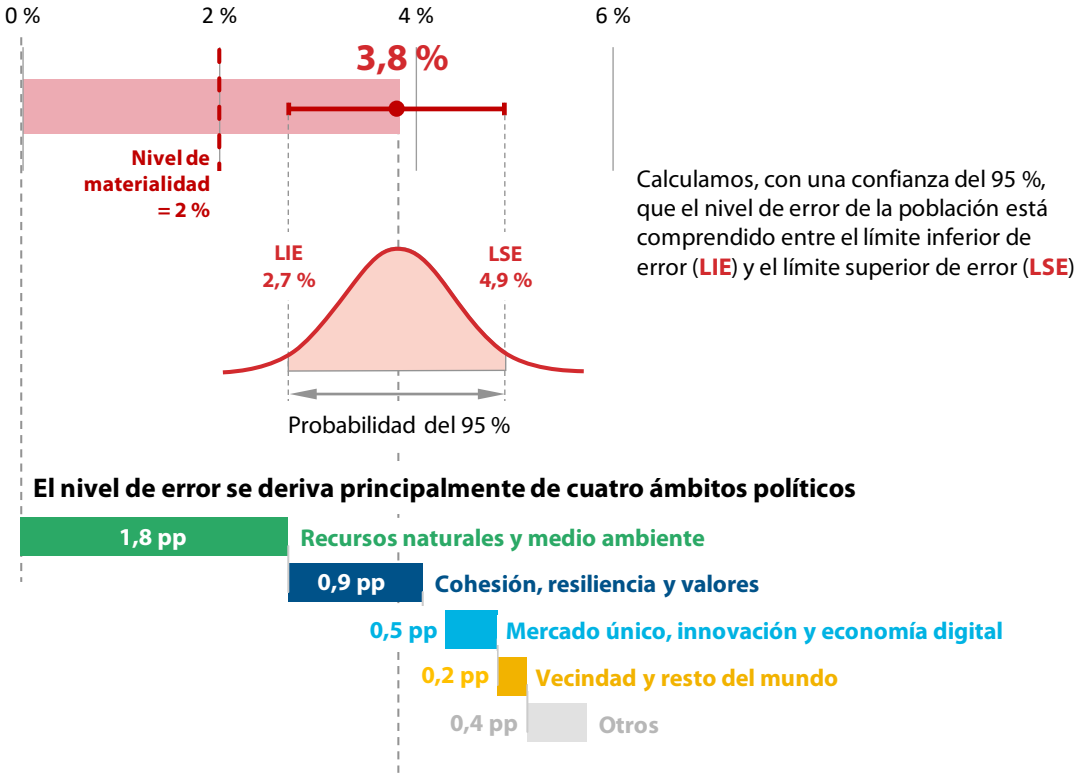
1.24. En relación con la regularidad de los ingresos y gastos de la UE, nuestras principales constataciones son las siguientes:

a) **Ingresos:** Nuestra evidencia de auditoría indica que el nivel de error de los ingresos no era significativo. Los sistemas de gestión de los ingresos que examinamos eran eficaces en general. Sin embargo, algunos elementos de los sistemas de control para la gestión de las salvedades sobre la RNB y las observaciones pendientes de los *recursos propios tradicionales (RPT)* fueron parcialmente eficaces. Además, el suministro de información acerca de las *salvedades sobre la RNB* y la notificación de datos sobre el recurso propio de los residuos de envases de plástico, así como algunos elementos de los principales sistemas de gestión y control de los RPT que evaluamos en tres Estados miembros fueron parcialmente eficaces (véase el ***capítulo 4***).

b) **Gastos:** Nuestras pruebas de auditoría indican que el nivel global de error[12] era significativo, al situarse en un 3,8 %. Estimamos, con un nivel de confianza del 95 %, que el *nivel de error* de la población de auditoría está comprendido entre el 2,7 % (límite inferior de error) y el 4,9 % (límite superior de error). El nivel de error viene determinado principalmente por las rúbricas «Recursos naturales y medio ambiente» y «Cohesión, resiliencia y valores», como se muestra en la ***ilustración 1.6***.

[12] La definición de «error» figura en el ***anexo 1.1***, apartados ***(26)*** y ***(27)***.

Ilustración 1.6 – Nivel de error estimado en los gastos y ámbitos que más contribuyeron en 2025



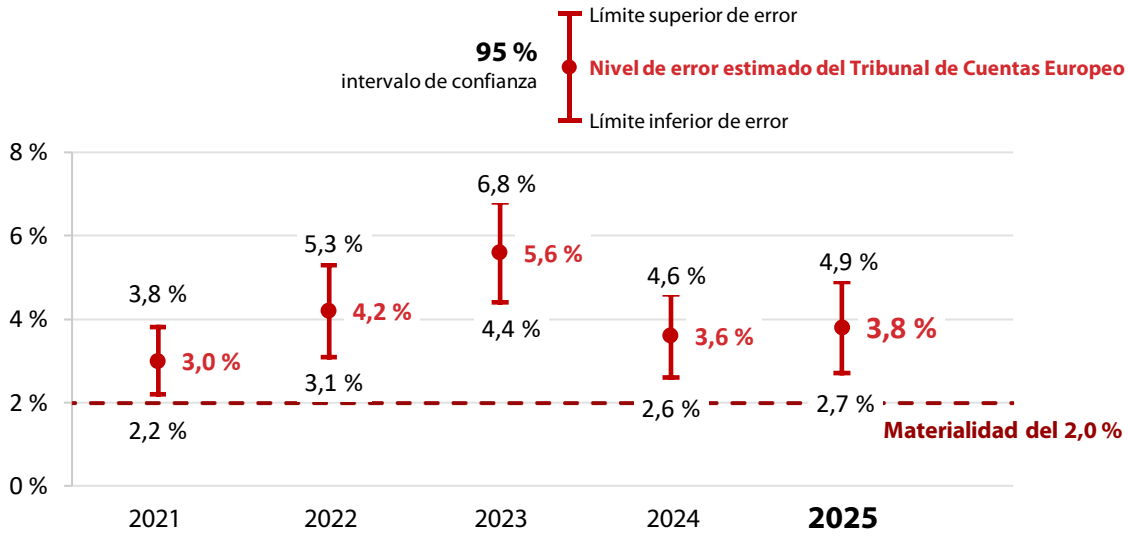
pp: puntos porcentuales

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

1.25. Desde 2021, el límite inferior de nuestro *intervalo de confianza*[13] del 95 % para el nivel de error estimado se ha mantenido por encima del umbral de materialidad del 2,0 %. Esto significa que tenemos garantías razonables de que el nivel de error en la población de auditoría se encuentra por encima del *umbral de materialidad* en cada uno de estos años. En la ***ilustración 1.7*** se comparan los niveles de error estimados entre 2021 y 2025.

[13] Véase al apartado ***(28)*** del ***anexo 1.1***, donde se ofrece una explicación relativa al intervalo de confianza del 95 %.

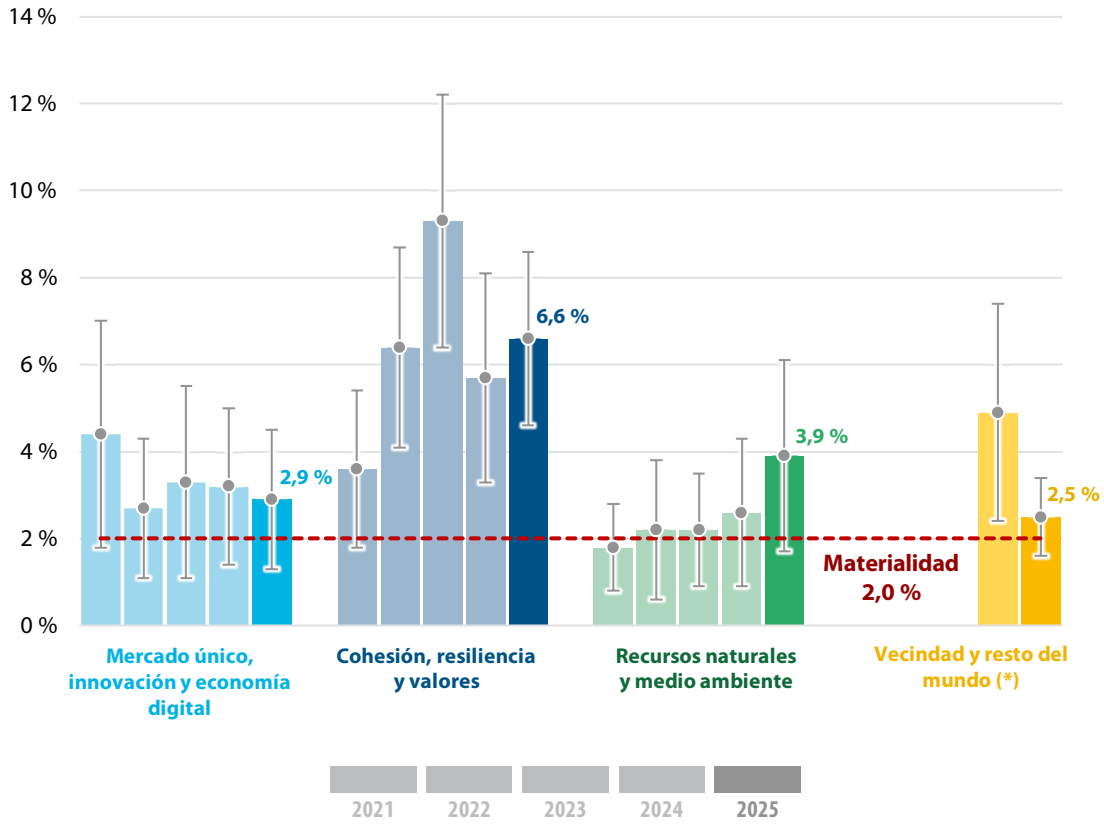
Ilustración 1.7 – Niveles de error estimados (2021-2025)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

1.26. En la ***ilustración 1.8*** se comparan nuestros niveles de error estimados con respecto a «Mercado único, innovación y economía digital», «Cohesión, resiliencia y valores» y «Recursos naturales y medio ambiente» entre 2021 y 2025. En el caso de «Vecindad y resto del mundo», la cifra presenta el nivel de error estimado únicamente para 2024 y 2025, ya que no se calculó antes de esos años. Para mayor información, véanse los apartados ***1.27*** a ***1.31*** y los ***capítulos 5, 6, 7 y 9***.

Ilustración 1.8 – Niveles de error estimados para las rúbricas 1, 2, 3 y 6 del MFP (2021-2025)



(*) No proporcionamos una evaluación específica para «Vecindad y resto del mundo» entre 2021 y 2023.

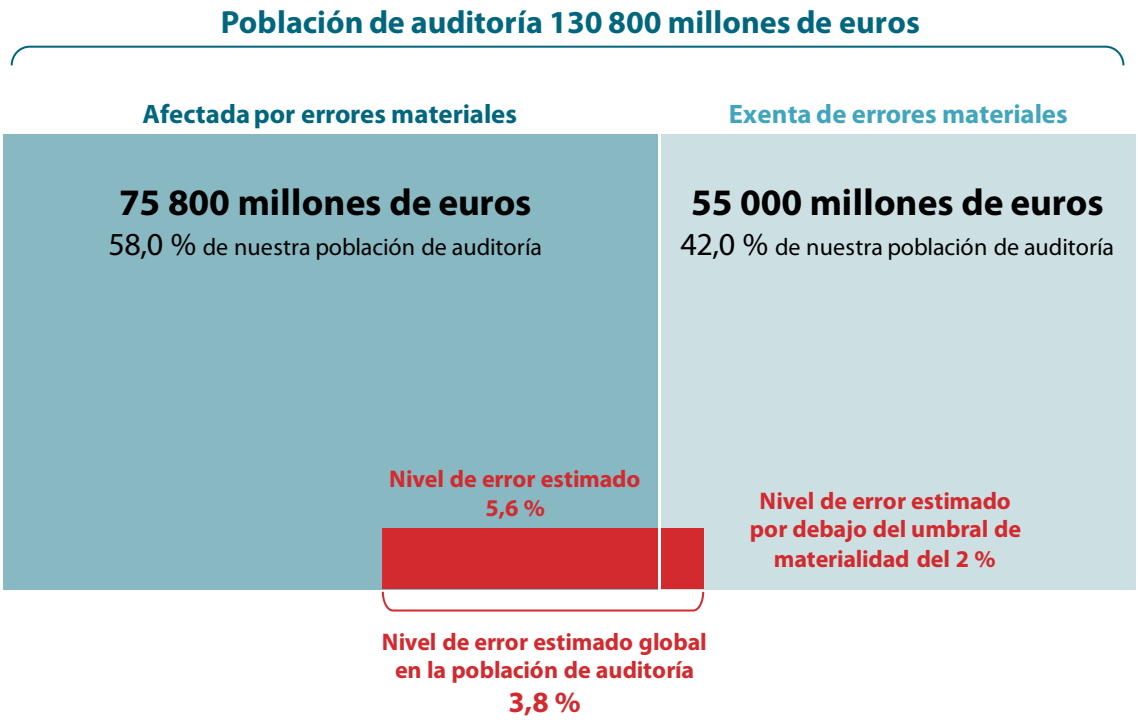
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

1.27. El valor del gasto auditado para «Cohesión, resiliencia y valores» fue solo un tercio del importe auditado en 2024. Esto se debe a que, en el marco de los fondos de la política de cohesión, que representan la mayor parte del gasto de la rúbrica 2 del MFP, muchos Estados miembros utilizaron la flexibilidad prevista en el Reglamento sobre la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP)[14], lo que significa que, en 2025, solo alrededor del 20 % de los cierres de programas del período 2014-2020 fueron certificados por ellos y aceptados por la Comisión. Además, el gasto declarado por los Estados miembros para el período 2021-2027 también fue bajo (véase el apartado ***6.14*** para más información). Por lo tanto, si bien el nivel de error estimado en «Cohesión, resiliencia y valores» fue elevado, su contribución al nivel global de error en 2025 fue inferior a la de ejercicios anteriores, ya que la proporción del gasto de cohesión en el gasto presupuestario total de la UE fue inferior a lo habitual.

[14] Artículo 14, apartado 4.

1.28. Nuestros resultados de auditoría de 2025 corroboran nuestra evaluación, formulada en ejercicios anteriores, de que el modo en que se desembolsan los fondos incide en el riesgo de error. La ***ilustración 1.9*** muestra que los ámbitos auditados afectados por errores materiales representan el 58,0 % de nuestra población de auditoría (en 2024, el 68,9 %). Teniendo en cuenta los resultados de nuestra verificación en todas las rúbricas del MFP, estimamos que el nivel de error en esta parte de la población de auditoría es del 5,6 % (en 2024, el 5,2 %).

Ilustración 1.9 – Proporción de nuestra población de auditoría de 2025 afectada por errores materiales



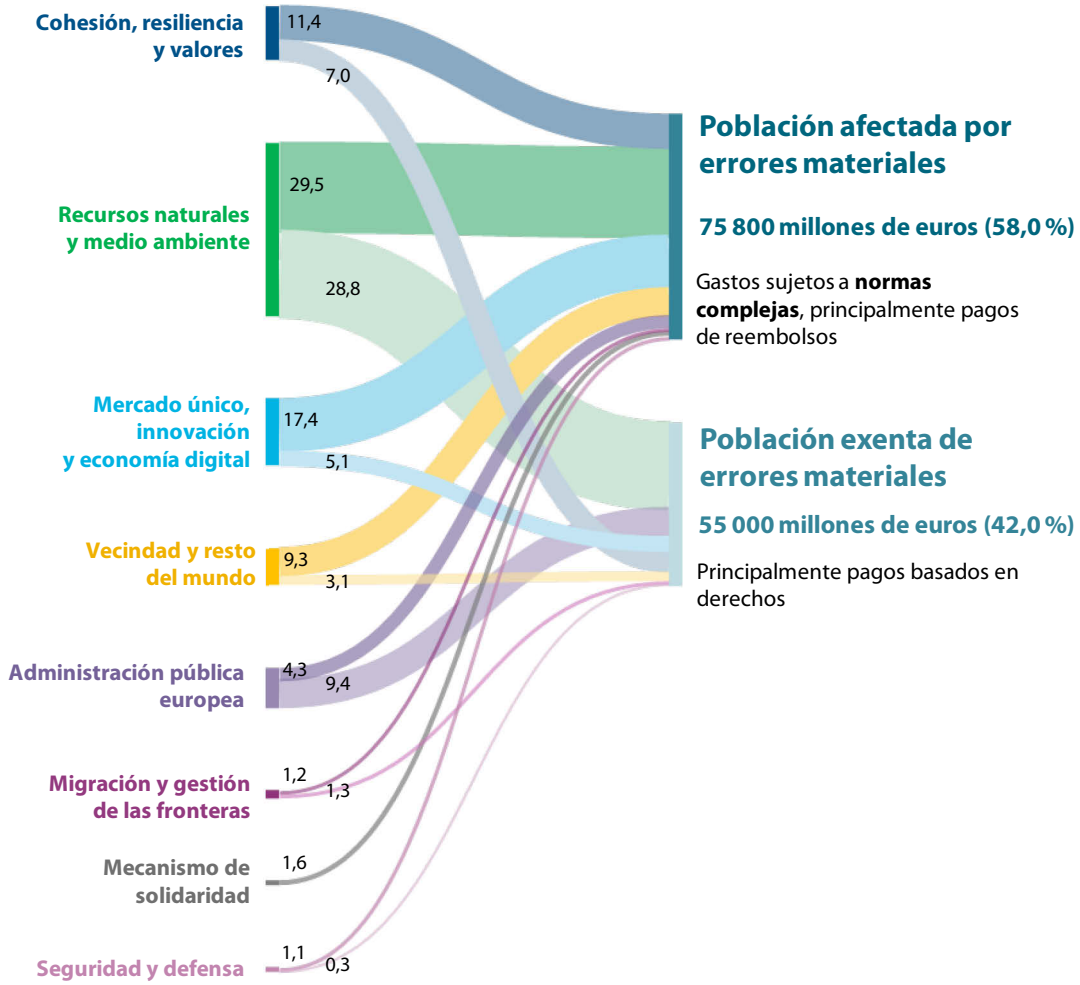
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

1.29. Los ámbitos auditados afectados por errores materiales comprenden principalmente **pagos basados en reembolsos**, cuyos beneficiarios tienen que presentar declaraciones de los costes subvencionables en que han incurrido. Para ello, además de demostrar que ejercen una actividad subvencionable, deben aportar pruebas de los gastos que hayan efectuado, lo que supone ceñirse a complicadas normas sobre lo que se puede declarar (subvencionabilidad) y sobre cómo realizar debidamente el gasto (normas sobre *contratación pública* o *ayudas estatales*).

1.30. Concluimos que el 42,0 % de nuestra población de auditoría está libre de errores materiales, lo que significa que el nivel de error estimado en esta parte del gasto se sitúa por debajo del umbral de materialidad del 2 % (véase la ***ilustración 1.9***). Esta parte de la población incluye gastos relacionados con **pagos basados en derechos** para los que los beneficiarios deben cumplir determinadas condiciones (por ejemplo, *pagos directos* a los agricultores, excluidos los *regímenes ecológicos*), así como parte de los gastos administrativos (salarios y pensiones del personal de la UE), apoyo presupuestario a países no pertenecientes a la UE y acciones de movilidad de estudiantes y otras acciones de movilidad en el marco de *Erasmus+* (véase la ***ilustración 1.10***). No obstante, detectamos errores en las operaciones de pagos directos del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA), a saber, declaraciones de tierras no subvencionables, incluida la falta de documentación que acreditara que las tierras estaban legalmente a disposición de los beneficiarios que las declaraban.

1.31. Como muestra la ***ilustración 1.10***, la mayor parte de nuestra población de auditoría afectada por errores materiales pertenece a «Recursos naturales y medio ambiente», seguida de «Mercado único, innovación y economía digital», «Cohesión, resiliencia y valores» y «Vecindad y resto del mundo».

Ilustración 1.10 – Desglose de nuestra población de auditoría por nivel de error y rúbrica del MFP

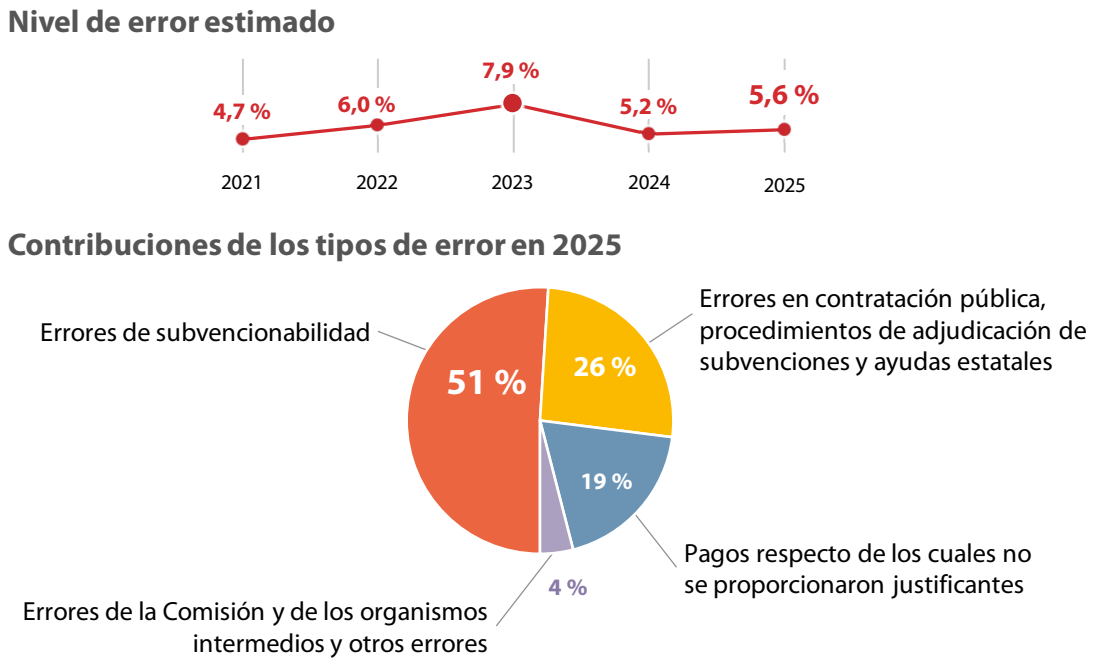


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Los errores de subvencionabilidad siguen siendo los que más contribuyen al nivel de error estimado, con un aumento de los errores en la contratación pública y los procedimientos de concesión de subvenciones

1.32. Examinamos qué tipos de error afectaban a la parte de la población de auditoría en la que persistían los errores materiales. La ***ilustración 1.11*** compara los niveles de error estimados en esta parte de la población de auditoría y la contribución de los principales tipos de error en cada uno de los ejercicios entre 2021 y 2025, y muestra la contribución de cada tipo de error al nivel de error estimado en 2025.

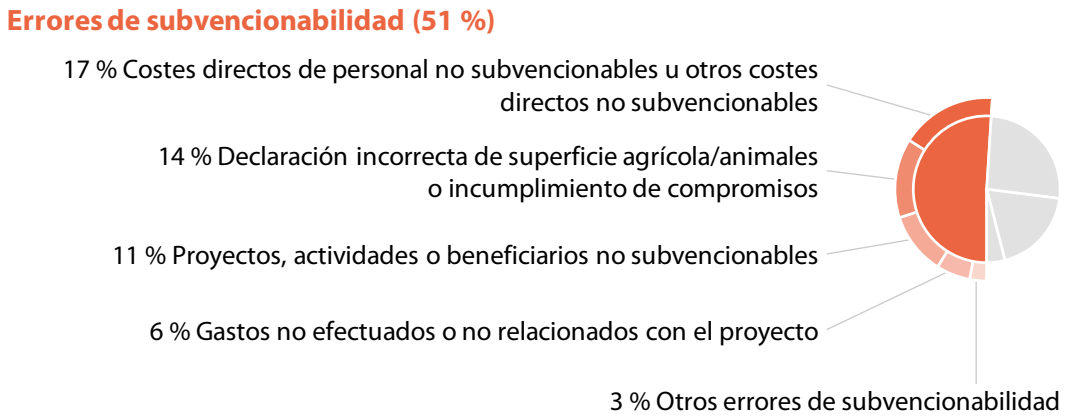
Ilustración 1.11 – Nivel de error estimado de la parte del gasto afectada por errores materiales, y contribución de cada tipo de error



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

1.33. En 2025, seguimos constatando que los errores de subvencionabilidad, principalmente en «Recursos naturales y medio ambiente», «Mercado único, innovación y economía digital», «Cohesión, resiliencia y valores» y «Vecindad y resto del mundo», fueron los que más contribuyeron al nivel de error estimado para la parte de nuestra población de auditoría afectada por errores materiales, con un 51 % (en 2024, el 64 %). En la ***ilustración 1.12*** se desglosan estos errores.

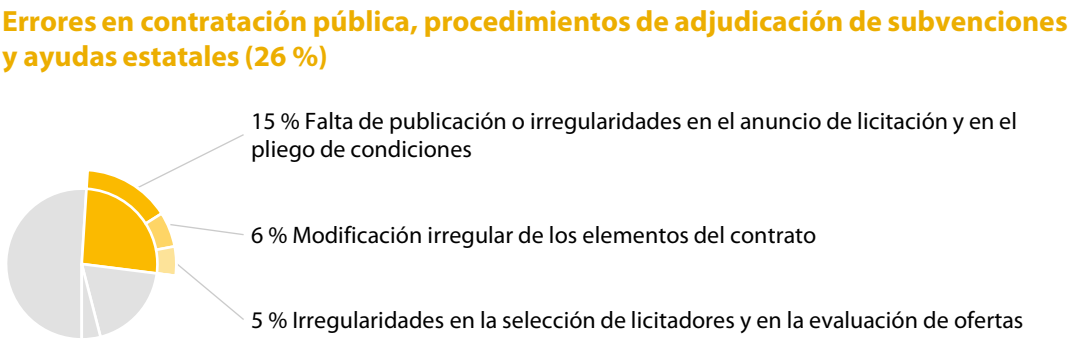
Ilustración 1.12 – Desglose de los errores de subvencionabilidad en 2025



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

1.34. Los errores relacionados con infracciones de las normas de contratación pública y de los procedimientos de concesión de subvenciones, principalmente en «Cohesión, resiliencia y valores», «Administración pública europea», «Recursos naturales y medio ambiente» y «Migración y gestión de las fronteras», contribuyeron con un 26 % (en 2024, el 16 %) al nivel de error estimado para esta parte de la población de auditoría en 2025. Los principales tipos de error detectados en la contratación pública se muestran en la ***ilustración 1.13***.

Ilustración 1.13 – Desglose de errores en la contratación pública, los procedimientos de concesión de subvenciones y las ayudas estatales en 2025



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

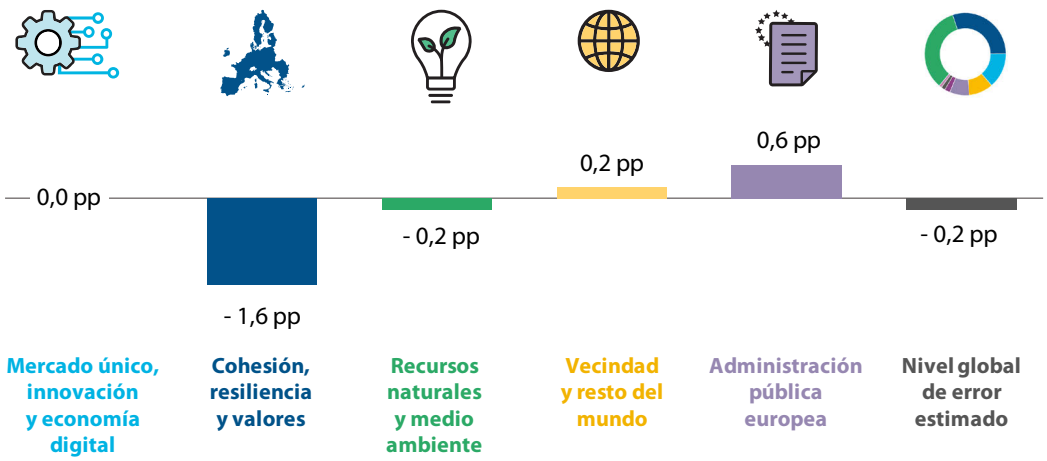
1.35. Además, los pagos para los que no se facilitó documentación justificativa afectaron al nivel de error este año, principalmente en «Recursos naturales y medio ambiente», «Cohesión, resiliencia y valores» y «Mercado único, innovación y economía digital». Estos errores contribuyeron en un 19 % (en 2024, el 9 %) al nivel de error estimado para esta parte de la población de auditoría.

Los cambios en nuestra metodología para cuantificar los errores de contratación pública redujeron ligeramente nuestro nivel de error estimado

1.36. A partir de 2025, hemos armonizado nuestra metodología para cuantificar los errores de contratación pública con la utilizada por la Comisión y los Estados miembros en los ámbitos políticos en régimen de gestión compartida [véase el apartado ***(30)*** del ***anexo 1.1***]. Esta metodología determina el impacto financiero de cada tipo predefinido de irregularidad en la contratación pública. Utilizamos la misma lista de tipos de irregularidades como base para nuestra cuantificación de los errores de contratación pública en todos los ámbitos políticos y modos de gestión del MFP: gestión directa, indirecta y compartida. Lo aplicamos por analogía a todos los procedimientos de contratación pública, así como a los errores detectados en los procedimientos de concesión de subvenciones.

1.37. Con respecto a 2025, evaluamos el impacto de la aplicación de la nueva metodología en todos los ámbitos políticos para los que emitimos una evaluación específica. En la ***ilustración 1.14*** se muestra la diferencia.

Ilustración 1.14 – Impacto de los errores de contratación pública en el nivel de error estimado con la utilización de la nueva metodología, para las rúbricas 1, 2, 3, 6 y 7 del MFP



pp: puntos porcentuales

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Información de la Comisión sobre regularidad

El nivel de error notificado por la Comisión no es directamente comparable con nuestra estimación del error y es probable que esté subestimado

1.38. La responsabilidad con respecto a la ejecución del presupuesto de la UE[15] recae, en última instancia, en la Comisión, con independencia del modo de gestión (es decir, *directa*, *indirecta* o en régimen de *gestión compartida*).

1.39. En su *informe anual de gestión y rendimiento*, la Comisión aporta información clave agregada sobre el control interno y la gestión financiera a que se refieren los informes anuales de actividades (IAA) de las distintas direcciones generales de la Comisión.

1.40. En el informe anual de gestión y rendimiento de 2025, la Comisión presenta su estimación del riesgo en el momento del pago[16] en todas las rúbricas del MFP excepto la rúbrica 3 «Recursos naturales y medio ambiente» y la rúbrica 6 «Vecindad y resto del mundo». En la ***ilustración 1.15*** se presenta la estimación de la Comisión del riesgo en el momento del pago en las rúbricas del MFP para las que presentamos una evaluación específica junto con las horquillas de nuestro intervalo de confianza[17] del 95 % para el nivel de error estimado. Las cifras de la Comisión están por debajo de nuestro intervalo de confianza en la rúbrica 2 «Cohesión, resiliencia y valores» y dentro de nuestro intervalo, pero por debajo de nuestro nivel de error estimado, en la rúbrica 1 «Mercado único, innovación y economía digital».

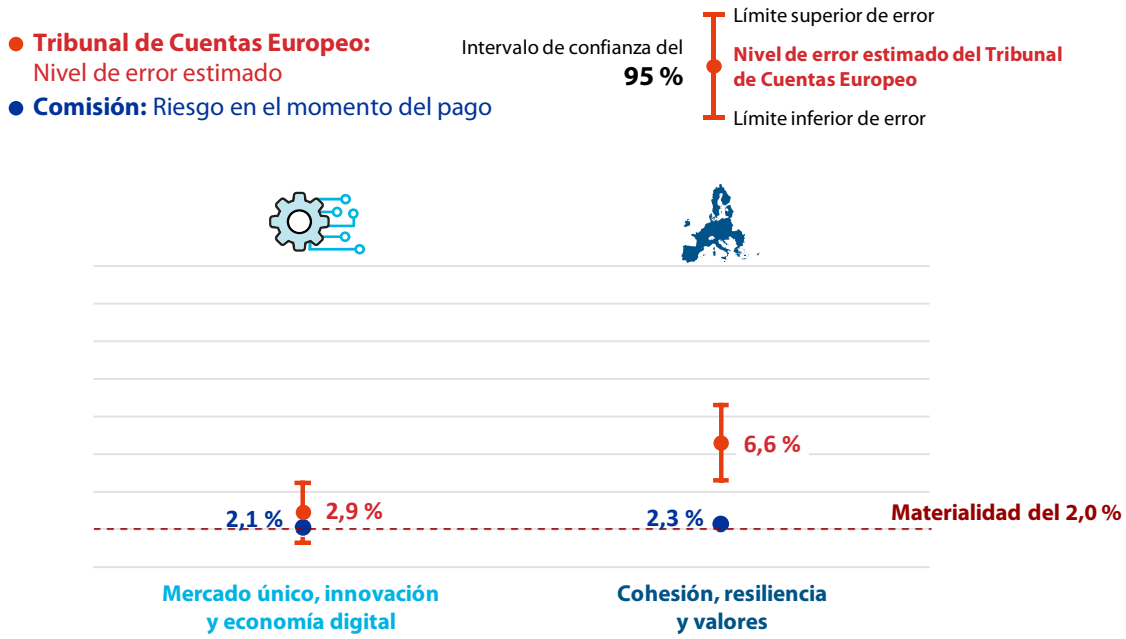
---

[15] Artículo 317 del TFUE.

[16] El artículo 253, apartado 1, letra b), inciso i), del Reglamento Financiero exige que se incluya en los informes anuales de gestión y rendimiento una «estimación del nivel de error» en el gasto de la UE.

[17] Véase al apartado ***(28)*** del ***anexo 1.1***, donde se ofrece una explicación relativa al intervalo de confianza del 95 %.

Ilustración 1.15 – Nuestra estimación del nivel de error de 2025 y la estimación de la Comisión del riesgo en el momento del pago en las rúbricas 1 y 2 del MFP



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

1.41. Existen varias razones por las que la estimación de la Comisión es inferior a nuestros niveles de error estimados, Estas razones incluyen diferencias inherentes entre las funciones y mandatos respectivos de la Comisión y del Tribunal, pero también limitaciones en los *sistemas de gestión y control* (véase el apartado ***1.45***).

1.42. El Tribunal de Cuentas Europeo es el auditor externo de la UE y emite una opinión de auditoría independiente sobre la *legalidad y regularidad* de las operaciones financieras en un ejercicio determinado. Al hacerlo, debe informar sobre cualquier caso de irregularidad, independientemente de si puede aplicarse una *corrección financiera* o una recuperación. En cambio, la Comisión se centra en los casos de irregularidad en los que considera que existen motivos jurídicos para una corrección financiera o la recuperación de los importes en cuestión. La Comisión no siempre aplica una recuperación si, por ejemplo, una irregularidad detectada se debe a una insuficiencia en sus propios procedimientos.

1.43. Más concretamente, en el caso de la cohesión, la estimación de «irregularidades» de la Comisión se basa en la definición establecida en el *Reglamento sobre disposiciones comunes*: «todo incumplimiento del Derecho aplicable, derivado de un acto u omisión de un operador económico, que tenga o pueda tener un efecto perjudicial en el presupuesto de la Unión al imputar a este un gasto injustificado».

1.44. Consideramos que un «error» es una operación (o una operación parcial) que no cumple las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Por lo tanto, nuestra definición incluye no solo las infracciones de la legislación aplicable derivadas de actos u omisiones de los operadores económicos, sino también errores perjudiciales para el presupuesto de la UE cometidos por las administraciones nacionales y regionales o por la propia Comisión. El nivel de error estimado que notificamos no debe interpretarse como equivalente al importe de las correcciones financieras que la Comisión podría imponer de conformidad con las normas aplicables.

1.45. Como en ejercicios anteriores, detectamos limitaciones en los sistemas de gestión y control que afectan a la estimación de la Comisión del riesgo en el momento del pago en distintos ámbitos políticos. En los apartados siguientes se presenta un análisis de las limitaciones detectadas en las rúbricas 1 y 2 del MFP.

1.46. Respecto a la rúbrica 1, «Mercado único, innovación y economía digital», examinamos elementos de los sistemas de gestión y control que utiliza la Comisión para evitar el plagio y la doble financiación en la investigación. En concreto, llevamos a cabo un examen de los sistemas informáticos y detectamos algunas insuficiencias (véase el apartado ***5.32***).

1.47. En el caso de los fondos de la política de cohesión de la rúbrica 2, «Cohesión, resiliencia y valores», el porcentaje de error de la Comisión se deriva de los porcentajes notificados por las *autoridades de auditoría*, que la Comisión verifica mediante controles documentales y auditorías de cumplimiento basadas en el riesgo. Sin embargo:

- Los controles documentales tienen limitaciones inherentes en la medida en que no están concebidos para detectar gastos irregulares no detectados por los Estados miembros[18]. Tampoco detectan insuficiencias sistémicas en el trabajo de las autoridades de auditoría.

- La Comisión sigue detectando irregularidades mediante sus auditorías de cumplimiento[19]. No obstante, dado que solo lleva a cabo un número limitado de tales auditorías y no extrapola los resultados a la parte del gasto de cohesión no cubierta por su auditoría, existe un alto riesgo de que muchos errores sigan sin detectarse y, en consecuencia, no se tengan en cuenta al establecer el porcentaje de error global. Los complementos y los tipos fijos para los programas no auditados incluidos en el porcentaje máximo de la Comisión desde 2021 solo abordan parcialmente esta cuestión[20].

1.48. En años anteriores detectamos en muchas de las autoridades de auditoría de los fondos de la política de cohesión insuficiencias tanto en los enfoques adoptados como en la forma en que los aplicaron[21]. Por estas razones, a partir del ejercicio 2025, hemos modificado nuestro enfoque de auditoría para la rúbrica 2 del MFP volviendo a seleccionar nuestra propia muestra de operaciones subyacentes y verificándolas directamente.

---

[18] Análisis 03/2024: «Visión general del marco de fiabilidad y de los factores clave que contribuyen a los errores en el gasto de cohesión 2014-2020», apartados VI y 65 a 66.

[19] Ibid., apartado 68.

[20] Ibid., apartados 41 y 42.

[21] Informe Anual relativo al ejercicio 2024, apartados 6.39 a 6.51, y Análisis 03/2024.

Notificamos casos de presunto fraude a la Fiscalía Europea y a la OLAF

1.49. Fraude es cualquier acción u omisión intencionada relativa al uso o a la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, a la no comunicación de la información exigida y al uso indebido de los fondos de la UE[22]. El fraude tiene un efecto perjudicial o potencialmente perjudicial en los intereses financieros de la UE.

1.50. La dirección y los encargados del gobierno de una entidad son los principales responsables de la prevención y detección del fraude. El artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) exige a la Unión Europea y a los Estados miembros que combatan el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la UE.

1.51. Como auditor externo de la UE, no tenemos el mandato de investigar casos de presunto fraude contra los intereses financieros de la UE. Sin embargo, hemos de denunciar tales casos a las autoridades competentes con arreglo a nuestra obligación en virtud del artículo 287, apartado 2, del TFUE de informar de «cualquier caso de irregularidad» detectada al examinar la legalidad, la regularidad y la buena gestión financiera de todos los ingresos y gastos de la UE. Tenemos en cuenta el riesgo de fraude antes de iniciar procedimientos de auditoría (véanse los apartados ***(33)*** a ***(35)*** del ***anexo 1.1***) y revisamos nuestros procedimientos con regularidad.

1.52. Transmitimos a la Fiscalía Europea cualquier sospecha de delito que entre en su ámbito de competencia y afecte a los Estados miembros participantes, y transmitimos a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) cualquier sospecha de fraude, corrupción u otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la UE. Estas sospechas pueden derivarse de nuestro trabajo de auditoría (como las auditorías de gestión) o de la información que nos hayan comunicado directamente terceros.

---

[22] Artículo 3 de la Directiva (UE) 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (Directiva PIF).

1.53. En 2025 denunciamos a la OLAF 17 casos (en 2024, 19 casos) de presunto fraude, de los cuales 15 se debieron al trabajo de auditoría del Tribunal: 7 se identificaron durante nuestra auditoría de los gastos de 2024, 7 durante nuestra auditoría de los gastos de 2023 y 1 en el contexto de una auditoría de gestión del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP). 1 de los 2 casos restantes fue notificado por el servicio de contratación pública del Tribunal y el otro por un tercero. A raíz de estas denuncias, la OLAF ya había iniciado 5 investigaciones en junio de 2026. Paralelamente, denunciamos 12 de estos casos ante la Fiscalía Europea (en 2024, 7 casos), lo que dio lugar a la apertura de investigaciones en 8 casos.

1.54. Los motivos de sospecha de fraude más frecuentes son:

- cualquier acción u omisión intencionada relativa al uso o a la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, el incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga por efecto la malversación o la retención infundada de fondos de la Unión;
- creación artificial de las condiciones necesarias para la financiación de la UE;
- uso indebido de fondos, por ejemplo para fines distintos de los que motivaron su concesión inicial.

Entre 2010 y 2025, remitimos 267 casos a la OLAF. Según la OLAF, esta recomendó la recuperación de un total de 555,6 millones de euros de investigaciones cerradas sobre la base de la información que le facilitamos.

1.55. Además de denunciar casos a la Fiscalía Europea y a la OLAF, en el presente informe anual informamos sobre la manera en que la Comisión y los Estados miembros han aplicado sus políticas de riesgo de fraude. En el ***capítulo 6***, señalamos que la Comisión ha aplicado plenamente la recomendación 5.2 de nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2020 sobre el seguimiento del riesgo de fraude en las auditorías de operaciones de las autoridades de auditoría y la recomendación 6.6 de nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2022 sobre la mejora de la sensibilización sobre el riesgo de fraude por parte de las autoridades de gestión (véase el ***anexo 6.2***).

1.56. Asimismo, cubrimos el fraude en otras auditorías por separado. En 2025, publicamos un informe especial sobre el fraude del IVA en las importaciones[23], del que ofrecimos una visión general en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2024 (véase el apartado 1.45). Además, publicamos un informe especial sobre los organismos de la UE que luchan contra el fraude[24]. En general, concluimos que, si bien los mandatos de la OLAF, la Fiscalía Europea, Eurojust y Europol estaban claramente definidos, persistían insuficiencias en cuanto al intercambio de información y la supervisión administrativa de la Comisión. Los datos facilitados por estos organismos mostraban niveles variables de presunto fraude notificado, lo que no fue analizado por la Comisión. Los requisitos de notificación del fraude podrían dar lugar a una duplicación de la notificación de denuncias, lo que aumentaría la carga administrativa. También constatamos que la Comisión no tenía una visión completa de los importes adeudados al presupuesto de la UE ni de los importes efectivamente recuperados como resultado de las investigaciones de fraude.

[23] Informe Especial 08/2025: «Fraude del impuesto sobre el valor añadido en las importaciones – Los intereses financieros de la UE no están suficientemente protegidos en los regímenes aduaneros simplificados de importación».

[24] Informe Especial 26/2025: «Organismos de la UE que luchan contra el fraude – Los mandatos son claros, pero el intercambio de información y la supervisión de la Comisión siguen siendo insuficientes».

1.57. Al inicio de 2026, publicamos un informe especial sobre la lucha contra el fraude en el MRR[25]. Llegamos a la conclusión de que los sistemas establecidos por la Comisión y los Estados miembros para el MRR con el fin de salvaguardar los intereses de la UE frente al fraude no eran plenamente eficaces. Aunque la Comisión había tomado medidas para mejorarlo, constatamos que el marco de lucha contra el fraude del MRR presentaba insuficiencias en la detección, notificación y corrección del fraude. Los datos incompletos e incoherentes sobre el fraude en el MRR, la falta de criterios normalizados para la notificación de casos de fraude y los problemas con las normas de recuperación podrían obstaculizar la capacidad de la Comisión para aplicar medidas correctoras oportunas y eficaces. El 18 de junio de 2026 publicamos un informe especial sobre la estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión[26]. Constatamos que la estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión era exhaustiva, pero las acciones concebidas a menudo no eran suficientemente ambiciosas. Si bien seguía las buenas prácticas en materia de gestión del riesgo de fraude, sus procesos presentaban insuficiencias, especialmente en cuanto a la evaluación de riesgos. Por último, la supervisión e información de la Comisión se centraban principalmente en la aplicación de la estrategia, y prestaban una atención limitada a los resultados y al impacto.

[25] Informe Especial 06/2026: «Lucha contra el fraude en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia – Un esfuerzo continuo».

[26] Informe Especial 18/2026: «Estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión – Exhaustiva, pero poco ambiciosa».

Conclusiones y recomendaciones

1.58. Este capítulo respalda las opiniones de auditoría presentadas en la declaración de fiabilidad. Llegamos a la conclusión de que las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales.

1.59. Nuestro trabajo de auditoría informática de SUMMA, el nuevo sistema central de información presupuestaria, de tesorería y contable, detectó algunas deficiencias de control interno importantes en relación con la gestión del acceso de los usuarios y la gestión de los cambios informáticos. Aunque existían prácticas de control, estas deficiencias podrían aumentar el riesgo de comprometer la fiabilidad de las operaciones financieras y el funcionamiento del sistema. También hallamos insuficiencias en la gestión de la resolución de incidentes y en la gestión de la continuidad de las actividades que podrían aumentar el riesgo de perturbación de las actividades.

Recomendación 1.1 – Colmar las lagunas funcionales y reforzar los controles de SUMMA

Sobre la base de nuestro trabajo de auditoría informática sobre SUMMA, recomendamos a la Comisión:

a) determinar las lagunas funcionales restantes, priorizarlas en función de su posible impacto en la fiabilidad de las operaciones financieras y colmar las más prioritarias;

b) velar por que las soluciones provisionales sean eficaces, proporcionen los controles necesarios para evitar errores financieros, sean objeto de un estrecho seguimiento y vayan acompañadas de un plan para la finalización oportuna de las soluciones permanentes;

c) priorizar y abordar las deficiencias de control interno relacionadas con el despliegue y el funcionamiento de SUMMA.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2026.

1.60. En cuanto a la regularidad de las operaciones, consideramos que los ingresos no contenían errores materiales. En el caso de los gastos, los resultados de nuestra verificación de auditoría de una muestra representativa de 750 operaciones revelan que el nivel de error estimado era del 3,8 %. Concluimos que una parte sustancial de este gasto estaba afectado por errores materiales. Se trata de gastos sujetos a normas complejas, principalmente basados en reembolsos, en los que el nivel de error estimado era del 5,6 %. Tales gastos ascendieron a 75 800 millones de euros en 2025, lo que representa el 58,0 % de nuestra población de auditoría (en 2024, el 68,9 %). Los errores de subvencionabilidad y de contratación pública, así como la ausencia de documentos justificativos, fueron los que más contribuyeron a nuestro nivel de error estimado.

Anexos

Anexo 1.1 – Enfoque y metodología de la auditoría

1) El presente anexo resume nuestro enfoque y nuestra metodología para auditar la fiabilidad de las cuentas de la UE y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de ingresos y gastos (gastos presupuestarios) en el marco financiero plurianual (MFP). Nuestro enfoque de auditoría para los gastos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que sigue un enfoque de auditoría específico, se describe sucintamente en el ***capítulo 11***.

2) Diseñamos nuestro enfoque de auditoría para ofrecer a los usuarios previstos garantías razonables. Nuestra metodología de auditoría se ajusta a las normas internacionales de auditoría emitidas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Esto nos permite obtener evidencia de auditoría suficiente y adecuada para respaldar nuestras conclusiones de auditoría.

3) Proporcionamos una opinión de auditoría (la declaración de fiabilidad) sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones subyacentes completada con observaciones específicas sobre cada uno de los ámbitos principales de la actividad de la Unión. Estas evaluaciones proporcionan resultados de auditoría detallados, junto con niveles de error estimados y conclusiones sobre las operaciones y sistemas subyacentes en esos ámbitos.

PARTE 1 – Enfoque de auditoría para la fiabilidad de las cuentas

4) Examinamos las cuentas anuales consolidadas de la UE para determinar su fiabilidad. Estas consisten en:

   a) los estados financieros consolidados;

   b) los estados relativos a la ejecución del presupuesto.

5) Las cuentas consolidadas deberían presentar adecuadamente, en todos los aspectos significativos:

   a) la situación financiera de la Unión Europea al final del ejercicio;

   b) los resultados de sus operaciones y flujos de tesorería;

   c) el estado de cambios en los activos netos para el ejercicio finalizado.

6) En nuestra auditoría:

a) adquirimos una comprensión de los componentes de control interno con el fin de diseñar procedimientos de auditoría adecuados a las circunstancias;

b) evaluamos el entorno de control contable;

c) efectuamos controles del funcionamiento de los principales procedimientos contables y del proceso de cierre del ejercicio;

d) realizamos controles analíticos de la coherencia y carácter razonable de los principales datos contables;

e) analizamos y conciliamos las cuentas o saldos, así como las correspondientes revelaciones de información;

f) llevamos a cabo pruebas de confirmación de compromisos, pagos y partidas concretas del balance realizadas a partir de muestras representativas y consideraciones sobre la materialidad;

g) evaluamos si la presentación general de los estados financieros es conforme con el marco de información financiera aplicable;

h) utilizamos el trabajo de otros auditores en la medida de lo posible, y de conformidad con las normas internacionales de auditoría, en particular, de la auditoría de las actividades de empréstito y de préstamo gestionadas por la Comisión, para las que existen informes de auditoría externa.

PARTE 2 – Enfoque de auditoría para la regularidad de las operaciones

7) Las operaciones subyacentes son transferencias de fondos del presupuesto de la UE a sus perceptores finales y transferencias de ingresos de los Estados miembros y otras fuentes al presupuesto de la UE.

8) Al evaluar si las operaciones de ingresos cumplen las normas y reglamentos de la UE, nuestro enfoque de auditoría se basa principalmente en un examen de los sistemas de gestión y control seleccionados para verificar, calcular y recaudar los ingresos. Esto se complementa con pruebas directas de la conformidad para una muestra representativa de operaciones.

9) Nuestro enfoque de auditoría para evaluar si las operaciones de gasto subyacentes a las cuentas son conformes a las normas y a la reglamentación de la UE se basa principalmente en la verificación directa de la conformidad en una muestra representativa de operaciones. Esto puede complementarse con un examen de los sistemas de gestión y control seleccionados.

10) Organizamos nuestro trabajo de auditoría y notificamos sus resultados relativos a distintas rúbricas del MFP en consecuencia, con arreglo a la estructura presupuestaria decidida por el legislador.

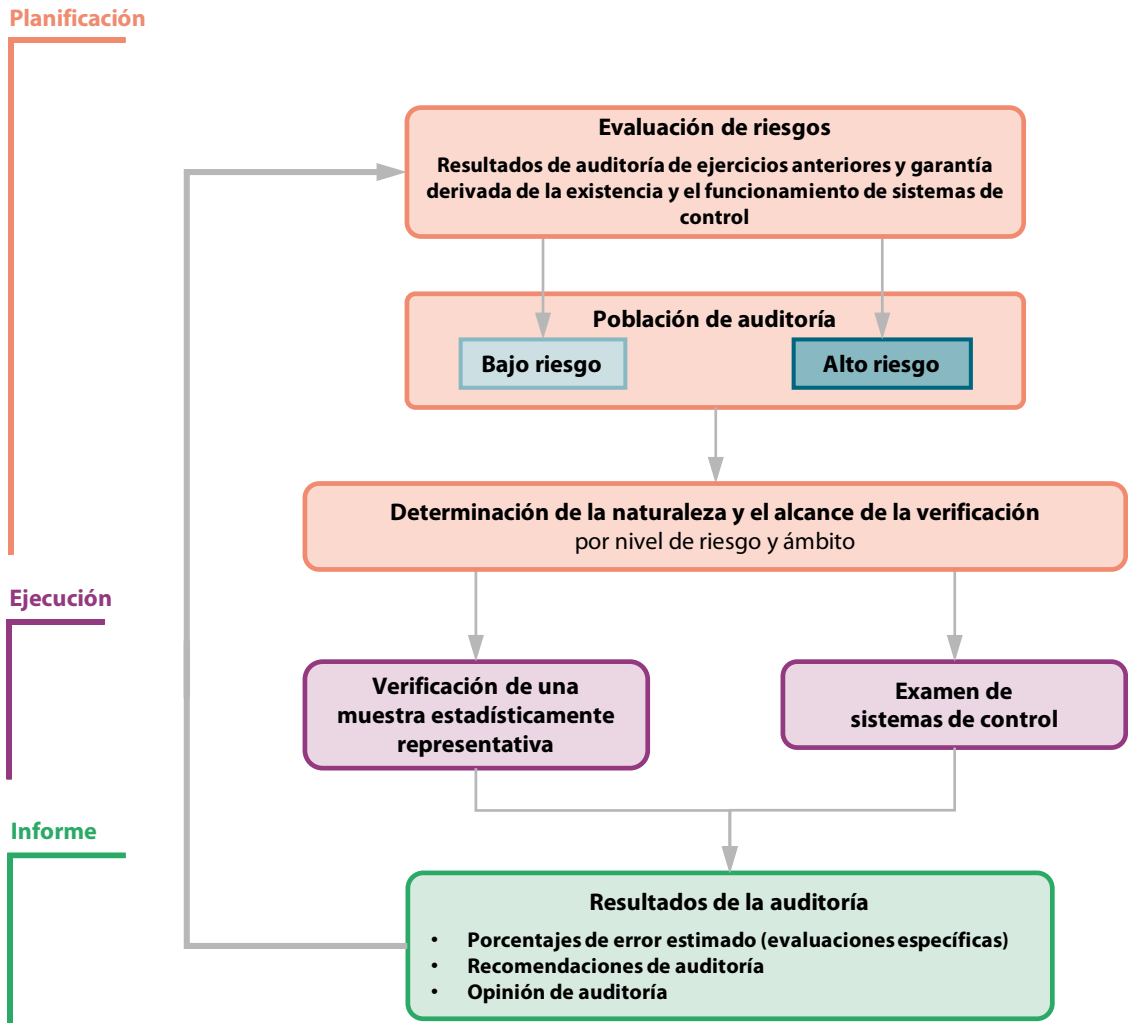
Examen de los sistemas de gestión y control

11) La Comisión, otras instituciones y órganos de la UE, las autoridades de los Estados miembros y los países o regiones beneficiarios establecen sistemas de control que emplean para gestionar los riesgos presupuestarios y supervisar y garantizar la regularidad de las operaciones. Todos los años examinamos determinados sistemas de gestión y control y presentamos los resultados de nuestro trabajo sobre los sistemas, acompañados de recomendaciones de mejora en los ***capítulos 4 a 10***.

Verificación de las operaciones

12) Tras nuestro análisis anual de riesgos basado en el modo en que se desembolsan los fondos, en anteriores resultados de auditoría y en la evaluación de los sistemas de gestión y control, dividimos nuestra población de auditoría de las operaciones subyacentes en gastos de alto y de bajo riesgo para seleccionar nuestra muestra representativa. También utilizamos esta clasificación en la fase de notificación para determinar, a partir de nuestros resultados de auditoría, la proporción de nuestra población de auditoría afectada por un nivel significativo de error. La ***ilustración 1.16*** muestra de qué modo se basa el análisis anual de riesgos en los resultados de auditoría de ejercicios anteriores.

Ilustración 1.16 – Proceso anual de auditoría con respecto al gasto



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

13) En primer lugar determinamos el tamaño total de la muestra para la población global de gasto de la UE clasificando el gasto de la Unión en poblaciones de bajo riesgo (principalmente basado en derechos) y de alto riesgo (principalmente gastos basados en reembolsos) y basándonos en nuestros supuestos relativos al nivel de error estimado y a la desviación estándar. El motivo principal de este enfoque es mejorar la eficacia de nuestro trabajo de auditoría centrándonos más en los ámbitos de alto riesgo y en obtener fundamentos suficientes para poder concluir si el error material encontrado durante nuestro trabajo es o no generalizado [véanse los apartados ***(38)*** y ***(39)***].

14) Consideramos que una parte de la población de auditoría es de bajo riesgo (probablemente exenta de errores materiales) cuando disponemos de pruebas suficientes de que el nivel de error estimado se sitúa por debajo del umbral de materialidad, sobre la base de las pruebas de confirmación realizadas en ejercicios anteriores y, en su caso, de la garantía derivada de la existencia y el funcionamiento de los sistemas de control. Consideramos que el gasto es de alto riesgo (probablemente afectado por errores materiales) cuando los resultados de nuestro trabajo en ejercicios anteriores indican que el nivel de error estimado es superior al umbral de materialidad o las pruebas recopiladas hasta la fecha no nos permiten llegar a otra conclusión.

15) Para determinar los tamaños de las muestras de cada rúbrica del MFP, consideramos el importe del gasto aceptado, nuestra división de la población de auditoría en gastos de alto y bajo riesgo, y la circunstancia de si emitimos o no una evaluación específica. Con este propósito, empleamos un modelo de garantía basado en nuestra evaluación conjunta del riesgo con respecto al riesgo inherente y al riesgo para el control y tiene en cuenta la garantía que puede obtenerse de los sistemas de gestión y control. Con arreglo a la rúbrica del MFP para la que emitimos una evaluación específica (***capítulos 5, 6, 7, 9*** y ***10***), comprobamos una muestra representativa de operaciones, lo que nos permitía ofrecer una estimación del nivel de error para esta rúbrica.

16) También empleamos una evaluación conjunta del riesgo para determinar el tamaño de las muestras con respecto a las operaciones de ingresos.

17) Recurrimos al *muestreo de la unidad monetaria* estratificado para seleccionar solicitudes o pagos y, en un nivel inferior, partidas concretas dentro de las operaciones. En cada una de las operaciones seleccionadas, examinamos cómo se calculó el importe de las solicitudes o de los pagos. Para ello es necesario rastrear las operaciones desde las cuentas presupuestarias hasta el perceptor final (por ejemplo, un agricultor, el organizador de un curso de formación o un proyecto de ayuda al desarrollo), comprobando el cumplimiento en cada nivel.

18) Determinamos si la solicitud o el pago se efectuaron de conformidad con los fines aprobados en el presupuesto y especificados en la legislación, y si respetaban las normas y los reglamentos aplicables de la UE. A este respecto, cabe destacar las normas financieras (TFUE, Reglamento Financiero), la normativa de base por la que se establece la política, el programa o la actividad afectados, las normas o reglamentos establecidos con arreglo a la normativa de base y el marco contractual. Con arreglo al principio de subsidiariedad, muchas normas se establecen en el ámbito nacional. Entre ellas se cuentan no solo Directivas por las que se traspone la legislación de la UE a la legislación nacional (por ejemplo, las relativas a la contratación pública), sino también criterios de subvencionabilidad para muchos regímenes de gestión compartida. Nuestra evaluación toma debidamente en cuenta la interpretación de la legislación nacional y de la UE proporcionada por órganos jurisdiccionales nacionales o por organismos nacionales independientes y autoridades, así como por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

19) Al controlar las operaciones relativas a los ingresos (***capítulo 4***), nuestro examen de los recursos propios basados en la renta nacional bruta, en el impuesto sobre el valor añadido y en el recurso propio basado en los residuos de envases de plástico que no se reciclan toma como punto de partida las estadísticas y los datos sobre los que se calculan dichos recursos propios. Respecto de los recursos propios tradicionales, examinamos los estados contable de las autoridades aduaneras y el flujo de derechos, de nuevo hasta el momento en que los importes son recibidos y contabilizados por la Comisión.

20) Examinamos los gastos tanto en el momento en que fueron efectuados por los perceptores finales de los fondos de la UE para llevar a cabo actividades y aceptados posteriormente por la Comisión («*gastos aceptados*»). Esto se aplica a todo tipo de pagos. En la práctica, esto significa que nuestra población de auditoría de las operaciones abarca los pagos intermedios y finales. No examinamos los pagos de prefinanciación (anticipos) en el momento en que se efectuaron, sino una vez que:

    a) el perceptor final de los fondos de la UE (por ejemplo, un agricultor, un instituto de investigación o una empresa que ejecuta obras o presta servicios tras la celebración de un procedimiento de contratación pública) haya justificado su utilización, es decir, una vez que se hayan realizado avances en las actividades financiadas o los costes efectuados;

    b) y la Comisión (u otra institución u organismo que gestiona los fondos de la UE) ha aceptado dicho uso final de los fondos (los avances logrados o los costes correspondientes) liquidando el pago del anticipo; por ejemplo, nuestra población de auditoría para la rúbrica 2 del MFP «Cohesión, resiliencia y valores» consiste en el gasto incluido en las cuentas aceptadas anualmente por la Comisión; por consiguiente, nuestro enfoque consiste en comprobar las operaciones para las que, de conformidad con la legislación, se espera que los Estados miembros hayan aplicado todas las medidas pertinentes para corregir los errores que ellos mismos han detectado.

21) Desde 2017, nuestro enfoque de auditoría para la rúbrica 2 del MFP ha consistido en revisar y repetir el trabajo realizado por las autoridades nacionales de auditoría y la Comisión. Sin embargo, hallamos insuficiencias reiteradas que no nos permitían basarnos en su trabajo. Por tanto, a partir de 2025 hemos modificado nuestro enfoque de muestreo de operaciones para esta rúbrica. Nuestra muestra ya no se extrae de las operaciones verificadas por las autoridades de auditoría, sino de todas las operaciones incluidas en las cuentas anuales.

22) Nuestra muestra de auditoría está concebida para proporcionar una estimación del nivel de error en el conjunto del gasto y no en las operaciones individuales (por ejemplo, en un proyecto determinado). Los porcentajes de error comunicados con respecto a una selección de partidas no deben considerarse como una conclusión sobre sus operaciones respectivas, sino como una contribución directa al nivel global de error para el gasto de la UE.

23) Las operaciones no se examinan en todos los Estados miembros, países o regiones beneficiarios cada año. La mención de determinados Estados miembros, países o regiones beneficiarios no significa que ejemplos similares presentados no puedan producirse en otro lugar. Los ejemplos ilustrativos presentados en este informe no proporcionan una base para extraer conclusiones sobre los Estados miembros, los Estados beneficiarios o las regiones de que se trate específicamente.

24) Consideramos si podemos hacer un uso eficiente de las comprobaciones de la regularidad ya efectuadas por otros auditores. Cuando decidimos utilizar los resultados de dichas comprobaciones en nuestro trabajo, en consonancia con las normas internacionales de auditoría, evaluamos la independencia y la competencia de los otros auditores y el alcance y la idoneidad de su trabajo.

25) En cuanto a la parte de nuestra población de auditoría relativa a las agencias y empresas comunes de la UE, utilizamos los resultados del trabajo de auditoría llevado a cabo para nuestros respectivos informes anuales específicos sobre dichas agencias[27] y empresas[28].

Evaluación de los resultados de la verificación de las operaciones

26) Consideramos que se producen errores cuando el dinero no se utiliza de conformidad con la legislación pertinente de la UE o con las normas nacionales específicas. Un error puede afectar total o parcialmente al importe de una operación determinada.

27) Determinamos si los errores son cuantificables o no cuantificables dependiendo de si es posible o no medir la parte del importe auditado que está afectada por error. Un «error cuantificable» es una cantidad de dinero que no debería haberse pagado con cargo al presupuesto de la UE.

[27] Informe anual sobre las agencias de la UE correspondiente al ejercicio 2024.

[28] Informe anual sobre las empresas comunes de la UE correspondiente al ejercicio 2024.

28) Determinamos el impacto global de los errores teniendo en cuenta tanto los aspectos cuantitativos como cualitativos. La evaluación cualitativa considera la importancia de las normas que se han infringido y la gravedad de los hechos y las consecuencias reales o potenciales. La evaluación cuantitativa se basa en los errores cuantitativos identificados mediante la verificación de una muestra de operaciones que extrapolamos para proporcionar una estimación estadística, denominada nivel de error estimado. Además, calculamos un intervalo de confianza del 95 % con respecto al nivel de error de la población de auditoría. Se trata de un intervalo dentro del cual tenemos una confianza del 95 % de que se sitúa el nivel de error de la población de auditoría (entre el límite inferior de error y el límite superior de error).

29) Los errores detectados y corregidos antes y al margen de nuestras comprobaciones quedan excluidos del cálculo y del error, puesto que su detección y corrección demuestran que los sistemas de gestión y control funcionan de manera eficaz.

30) A partir de 2025, hemos armonizado nuestra metodología para cuantificar los errores de contratación pública con la utilizada por la Comisión en los ámbitos políticos en régimen de gestión compartida[29].

31) En las rúbricas del MFP sobre las que aportamos una evaluación específica, así como en los ingresos y en el presupuesto general de la UE en conjunto, presentamos un nivel de error estimado que solo tiene en cuenta los errores cuantificables y se expresa como porcentaje. Entre otros ejemplos de errores cuantificables figuran gastos y proyectos no subvencionables, incumplimiento de las normas sobre contratación pública y ayudas estatales, y ausencia de documentación justificativa esencial.

32) Nuestro enfoque no está diseñado para recopilar datos sobre la frecuencia de error en toda la población de auditoría. Por tanto, las cifras presentadas sobre el número de errores detectados en una rúbrica del MFP, en el gasto gestionado por una dirección general o en el gasto en un Estado miembro determinado no indican la frecuencia del error en operaciones financiadas por la UE o en un Estado miembro determinado.

[29] Decisión C(2019) 3452 (y su anexo) por la que se establecen las directrices para la determinación de las correcciones financieras que deben aplicarse a los gastos financiados por la Unión en caso de incumplimiento de las normas aplicables a la contratación pública.

PARTE 3 – Procedimientos de auditoría en relación con el fraude

33) Identificamos y valoramos los riesgos de que se produzcan incorrecciones materiales en las cuentas consolidadas, o de que las operaciones subyacentes incumplan de manera significativa los requisitos de la normativa de la UE, ya sea por fraude o por error.

34) Diseñamos y aplicamos procedimientos de auditoría para responder a esos riesgos y obtener evidencia de auditoría que proporcione una base suficiente y apropiada para expresar nuestra opinión. Los casos de incorrecciones materiales o de incumplimientos debidos a fraude son más difíciles de detectar que los que se deben a error, ya que el fraude puede implicar colusión, falsificación, omisión deliberada, manifestaciones intencionadamente erróneas o elusión de los procedimientos de control interno. Por tanto, hay un mayor riesgo de que no se detecten estos casos.

35) Si tenemos motivos para sospechar que se ha producido una actividad fraudulenta, la denunciamos a la Fiscalía Europea y a la OLAF, sobre la base de sus competencias.

PARTE 4 – La declaración de fiabilidad – Formulación de nuestra opinión de auditoría

36) Basamos nuestra opinión en evidencia de auditoría suficiente y apropiada que obtenemos mediante el examen de los sistemas de gestión y control, así como la verificación de las operaciones.

37) Nuestro trabajo nos permite formarnos una opinión fundada sobre si los errores en la población de auditoría superan los umbrales de materialidad o se mantienen dentro de ellos. Aplicamos un umbral de materialidad del 2,0 % como referencia para nuestra opinión. además, tenemos en cuenta la naturaleza, el importe y el contexto de los errores y otra información disponible (véase el apartado ***(28)***).

38) Cuando detectamos un nivel material de error y establecemos su impacto en la opinión de auditoría, hemos de determinar si los errores son «generalizados»[30] en la población de auditoría. Cuando los errores son materiales y generalizados, emitimos una opinión de auditoría desfavorable.

39) Los errores o la ausencia de evidencia de auditoría se consideran «generalizados» si, a juicio del auditor, no se limitan a elementos, cuentas o partidas específicos de los estados financieros (es decir, que están diseminados por las cuentas o las operaciones controladas) o, en caso de limitarse a ellos, representan o podrían representar una proporción considerable de los estados financieros, o corresponder a datos financieros fundamentales para la comprensión de los estados financieros por los usuarios.

PARTE 5 – Relación entre las opiniones de auditoría sobre la fiabilidad de las cuentas y sobre la regularidad de las operaciones

40) Las normas internacionales de auditoría[31] especifican que, cuando los auditores emitan opiniones de auditoría tanto sobre la fiabilidad de las cuentas como sobre la regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas, ambas opiniones deben estar claramente separadas. Por consiguiente, una opinión modificada sobre la regularidad de las operaciones no da lugar, por sí misma, a una opinión modificada sobre la fiabilidad de las cuentas.

---

[30] Norma Internacional de Auditoría (NIA) 705 (revisada), Opinión modificada en el informe de auditoría emitido por un auditor independiente.

[31] Véase la ISSAI 4000, apartado 16.

Capítulo 2

Gestión presupuestaria y financiera

Índice

	Apartados
Introducción	**2.1.**
Gestión presupuestaria en 2025	**2.2.-2.29.**
Debido a NextGenerationEU, los pagos superaron los compromisos en 2025	**2.2.-2.9.**
Los créditos de compromiso del presupuesto anual de la UE se utilizaron casi en su totalidad en 2025	**2.5.-2.6.**
Los pagos fueron acordes con lo previsto inicialmente y se mantuvieron por debajo del límite máximo del MFP	**2.7.-2.8.**
En la mayoría de las rúbricas, los perfiles de pago se mantienen relativamente estables a lo largo del tiempo	**2.9.**
Absorción de fondos en régimen de gestión compartida: cierre del MFP 2014-2020 y aceleración del MFP 2021-2027, partiendo de un nivel bajo	**2.10.-2.18.**
La absorción de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE 2014-2020) alcanzó el 98,6 %, y 26 Estados miembros superaron el 95 %	**2.10.-2.12.**
La absorción de los fondos de gestión compartida del período 2021-2027 en el marco del RDC se ha acelerado, pero sigue siendo inferior a la del MFP anterior	**2.13.-2.17.**
Los pagos del Feader en el marco de la nueva PAC se aceleraron notablemente en 2025	**2.18.**
Los pagos de subvenciones del MRR fueron significativamente inferiores a lo previsto en 2025	**2.19.-2.24.**
Los compromisos pendientes disminuyen, pero siguen siendo sustanciales	**2.25.-2.29.**

Gestión presupuestaria en 2025 2.30.-2.68.

Los empréstitos pendientes de la UE aumentaron más del 20 % en 2025 2.30.-2.47.

La utilización de NextGenerationEU es inferior a la prevista 2.37.-2.41.

Los costes de endeudamiento previstos de NextGenerationEU para el actual MFP siguen duplicando las estimaciones iniciales 2.42.-2.44.

Los retrasos en los desembolsos han dado lugar a un aumento de los saldos de efectivo 2.45.-2.47.

El presupuesto de la UE ha seguido prestando apoyo a Ucrania durante la guerra de agresión de Rusia 2.48.-2.54.

La exposición del presupuesto de la UE sigue aumentando 2.55.-2.68.

El margen de maniobra del presupuesto de la UE ofrece una garantía para los empréstitos 2.60.-2.65.

El rendimiento financiero acumulado del fondo de provisión común es positivo, al igual que en 2024 2.66.-2.68.

Conclusiones y recomendaciones 2.69.-2.76.

Conclusiones 2.69.-2.74.

Recomendaciones 2.75.-2.76.

Introducción

2.1. En este capítulo se exponen las principales cuestiones relacionadas con la gestión presupuestaria y financiera del presupuesto de la UE para 2025 y su financiación adicional. Se incluye información sobre los riesgos y desafíos que puede afrontar la UE en los próximos años. El capítulo se basa en nuestra revisión de la ejecución del presupuesto de la Unión y de los documentos publicados por la Comisión y otras partes interesadas. También tiene en cuenta nuestro trabajo, presentado en nuestros informes especiales y dictámenes.

Gestión presupuestaria en 2025

Debido a NextGenerationEU, los pagos superaron los compromisos en 2025

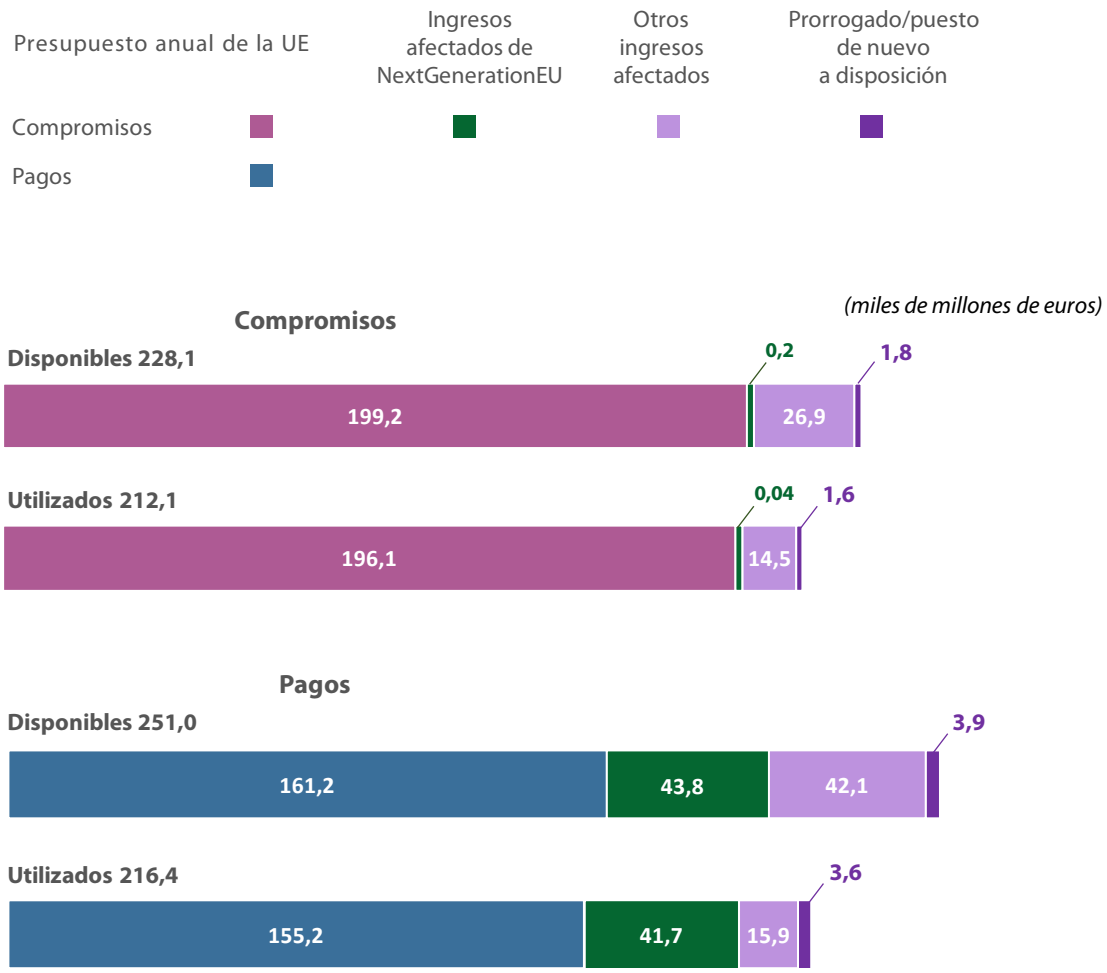
2.2. En esta sección analizamos la ejecución del presupuesto de la Unión en 2025, que fue el quinto año de ejecución del *marco financiero plurianual* (MFP) de 2021-2027 y de *NextGenerationEU*.

2.3. Desde 2023 hemos incluido en nuestro análisis todos los tipos de créditos de compromiso y de pago: créditos presupuestarios anuales, *prórrogas* e importes liberados puestos a disposición, ingresos afectados de NextGenerationEU y otros tipos de ingresos afectados. Los préstamos son partidas extrapresupuestarias y, por tanto, no se toman en cuenta.

2.4. La ***ilustración 2.1*** muestra el presupuesto total de la UE de 2025 disponible y utilizado para créditos de compromiso y de pago. El presupuesto anual de la UE representa el 87,3 % del total de los créditos de compromiso disponibles y el 64,2 % del total de los créditos de pago disponibles, mientras que la parte restante está constituida por los ingresos afectados a NextGenerationEU, otros ingresos afectados, y las prórrogas y los importes liberados puestos a disposición A partir de 2024, los compromisos de los ingresos afectados a NextGenerationEU se limitan a los gastos administrativos de la Comisión[1].

[1] Artículo 12, apartado 4, del Reglamento (UE) 2021/241.

Ilustración 2.1 – Total de créditos disponibles y utilizados, incluidas las subvenciones de NextGenerationEU en 2025



Nota: De los 41 700 millones de euros de créditos de pago de NextGenerationEU utilizados en 2025, 33 200 millones de euros se destinaron a financiar subvenciones del MRR, y 8 500 millones de euros, a financiar complementos de programas existentes.

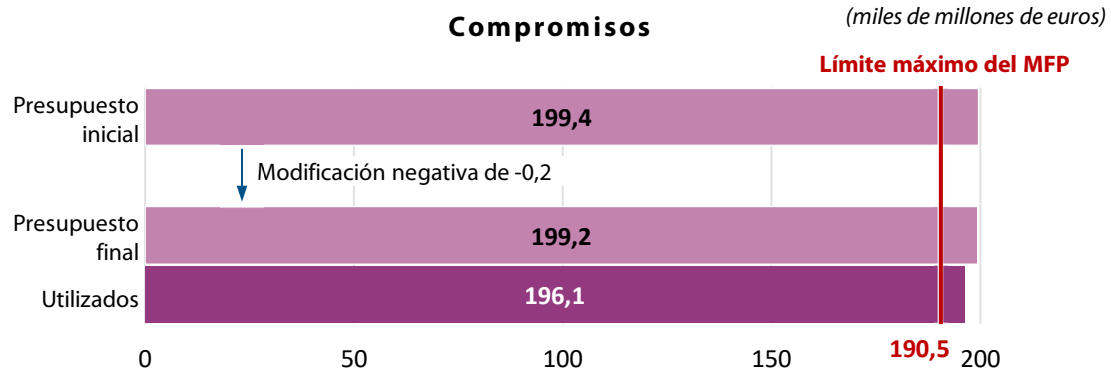
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025.

Los créditos de compromiso del presupuesto anual de la UE se utilizaron casi en su totalidad en 2025

2.5. La autoridad presupuestaria aprobó un presupuesto inicial anual de la UE para 2025 de 199 400 millones de euros de créditos de compromiso (véase la ***ilustración 2.2***). Los presupuestos rectificativos redujeron los créditos de compromiso en 200 millones euros hasta los 199 200 millones de euros, lo que sigue estando por encima del límite máximo del MFP de 190 500 millones de euros. Esto pudo llevarse a cabo gracias a *instrumentos especiales* del MFP. Estos instrumentos proporcionan fondos adicionales por encima de los límites máximos del MFP para situaciones nuevas o imprevistas.

2.6. Los compromisos totales utilizados con cargo al presupuesto final de 2025 ascendieron a 196 100 millones de euros, lo que representa el 98,4 % del importe disponible. Los créditos de compromiso no utilizados, por valor de 3 100 millones de euros, procedían principalmente del *Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)* (800 millones de euros), del *Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI)* (600 millones de euros) y del *Fondo de Cohesión (FC)* (300 millones de euros). De los créditos no utilizados, se prorrogaron a 2026 1 900 millones de euros, de los cuales 600 millones de euros correspondían al IVDCI, y 1 000 millones de euros a la *Reserva de Solidaridad Europea*. Los créditos restantes no utilizados, por valor de 1 200 millones de euros, expiraron; de ellos, 1 100 millones de euros corresponden a créditos de compromiso suspendidos tras la activación del régimen de condicionalidad del Estado de Derecho respecto a Hungría[2].

Ilustración 2.2 – Ejecución de los compromisos presupuestarios anuales de la UE para 2025



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025.

[2] Decisión de Ejecución (UE) 2022/2506 del Consejo.

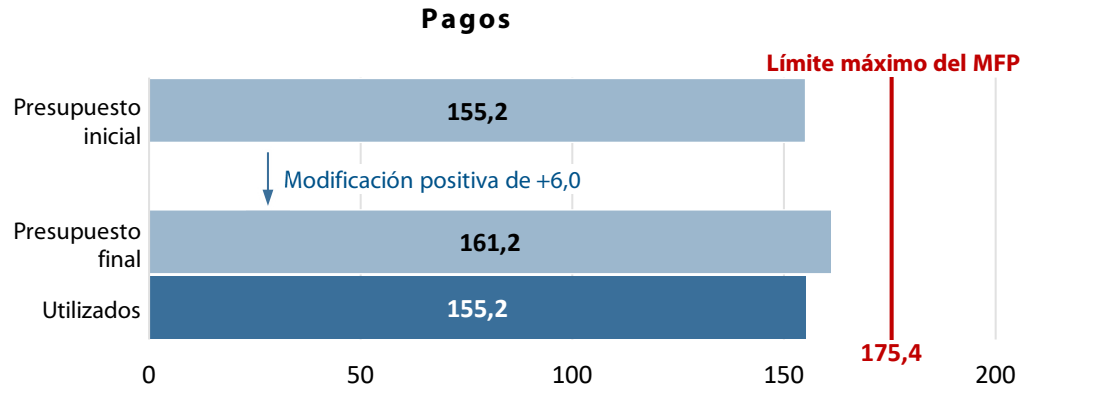
Los pagos fueron acordes con lo previsto inicialmente y se mantuvieron por debajo del límite máximo del MFP

2.7. La autoridad presupuestaria aprobó un presupuesto inicial anual de la UE para 2025 de 155 200 millones de euros de créditos de compromiso (véase la ***ilustración 2.3***). Los presupuestos rectificativos aumentaron los créditos de pago en 6 000 millones de euros, lo que elevó el presupuesto final total a 161 200 millones de euros.

2.8. Los pagos totales efectuados con cargo al presupuesto final ascendieron a 155 200 millones de euros o al 96,3 % del importe disponible. De los créditos no utilizados, por valor de 6 000 millones de euros, 5 900 millones de euros se prorrogaron a 2026, de los cuales 1 900 millones de euros se destinaron a costes de los empréstitos de NextGenerationEU, 1 100 millones de euros al Mecanismo para Ucrania, y 1 000 millones de euros a la Reserva de Solidaridad Europea. Los créditos no utilizados, por valor de 100 millones de euros, expiraron.

Ilustración 2.3 – Ejecución de los pagos presupuestarios anuales de la UE para 2025

(miles de millones de euros)

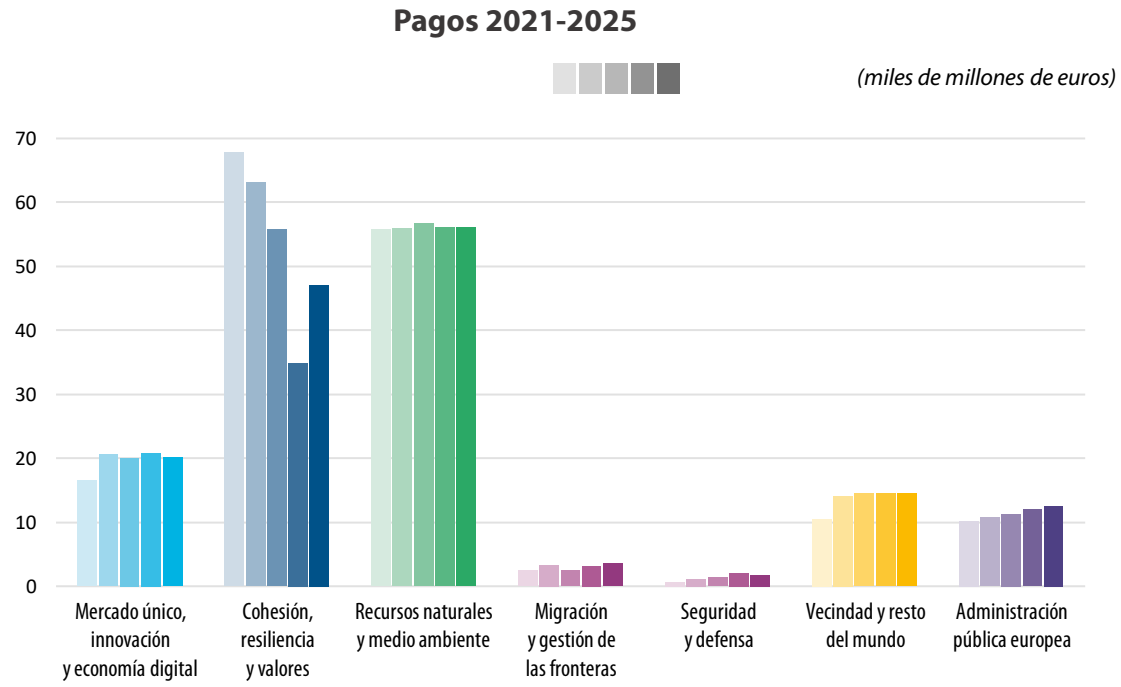


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025.

En la mayoría de las rúbricas, los perfiles de pago se mantienen relativamente estables a lo largo del tiempo

2.9. La ***ilustración 2.4*** muestra los pagos anuales, excluidos los ingresos afectados, efectuados en cada rúbrica del MFP desde 2021. Ofrece una visión de conjunto plurianual sobre cómo se ha ejecutado el actual MFP. Los perfiles de pago en la mayoría de las rúbricas se mantienen relativamente estables a lo largo del tiempo, lo que refleja patrones de ejecución continuos y previsibles durante el período del MFP. Sin embargo, los pagos de la rúbrica 2 «Cohesión, resiliencia y valores» se ven más afectados por la transición entre períodos de programación. Los mayores niveles de pago en los primeros años están vinculados al cierre de los programas de cohesión del MFP 2014-2020, mientras que su posterior descenso y ulterior estabilización refleja la ejecución gradual de los programas en el MFP actual, lo que es coherente con el ciclo de vida plurianual de la política de cohesión (véase también la ***ilustración 2.9***).

Ilustración 2.4 – Créditos de pago anuales por rúbrica (2021-2025)



Nota: Sin incluir los ingresos afectados.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2021 a 2025.

Absorción de fondos en régimen de gestión compartida: cierre del MFP 2014-2020 y aceleración del MFP 2021-2027, partiendo de un nivel bajo

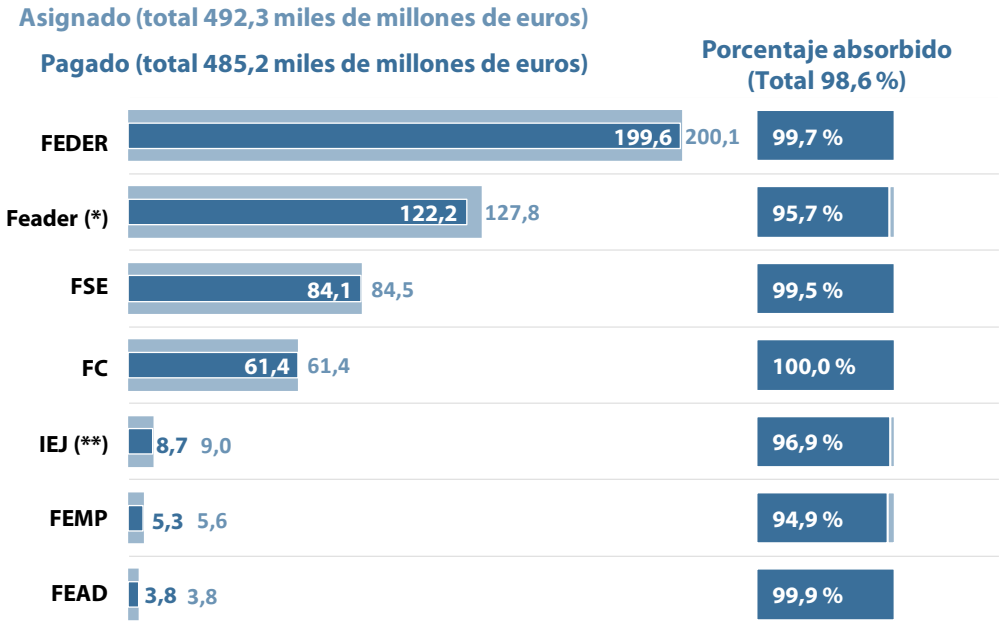
La absorción de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE 2014-2020) alcanzó el 98,6 %, y 26 Estados miembros superaron el 95 %

2.10. Los *Fondos Estructurales y de Inversión Europeos* (Fondos EIE) son gestionados conjuntamente por la Comisión y los Estados miembros. Los datos se comunican en una plataforma de datos abiertos. Al final de 2025, los pagos totales para los Fondos EIE de 2014-2020 ascendían a 485 200 millones de euros, es decir, el 98,6 % del total de la financiación disponible de 492 300 millones de euros. En 2025, los pagos ascendieron a 7 400 millones de euros.

2.11. En la ***ilustración 2.5*** presentamos las tasas de absorción acumuladas de cada Fondo EIE, excluidos los recursos de NextGenerationEU, al final de 2025. La tasa de absorción expresa, en porcentaje, los pagos de *prefinanciación* e *intermedios* efectuados, con cargo al presupuesto de la UE, a los Estados miembros para cubrir el gasto declarado en comparación con los importes asignados totales para un período determinado. Las tasas de absorción que presentamos no muestran el progreso total de la ejecución de los proyectos, pues el importe que los *beneficiarios* ya han recibido puede ser superior al de los gastos declarados por los Estados miembros.

Ilustración 2.5 – Absorción de los Fondos EIE del período 2014-2020 (excluido NextGenerationEU) al final de 2025

(miles de millones de euros)



FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
Feader: Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FSE: Fondo Social Europeo
FC: Fondo de Cohesión
IEJ: Iniciativa de Empleo Juvenil
FEMP: Fondo Europeo Marítimo y de Pesca
FEAD: Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas

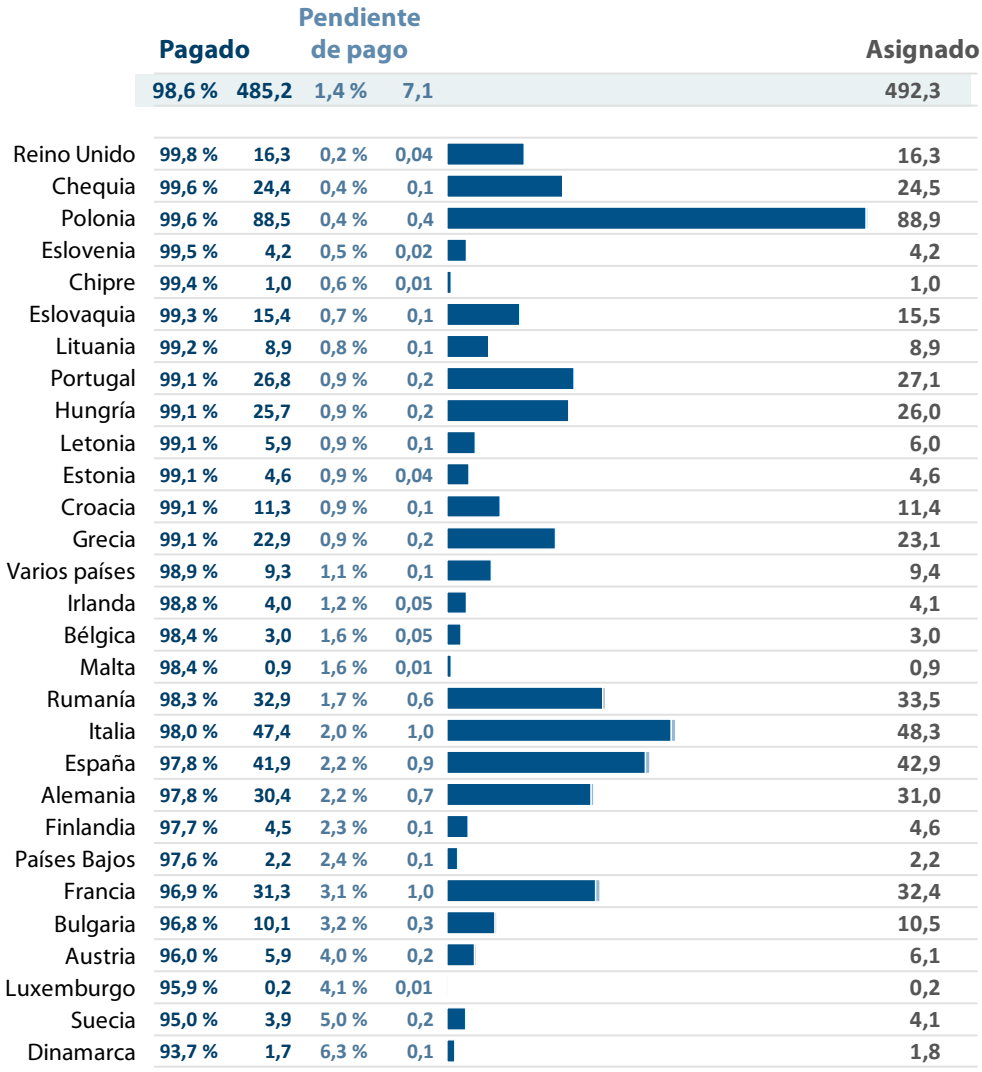
(*) El Feader incluye asignaciones adicionales para 2021 y 2022 por valor de 28 miles de millones euros procedentes del MFP 2021-2027.
(**) La Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) incluye una asignación específica del Fondo Social Europeo (FSE).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la plataforma de datos abiertos de la Comisión a 19 de enero de 2026 y de otros datos de la Comisión.

2.12. Puesto que se siguió avanzando en los pagos de los Fondos EIE en 2025, 26 Estados miembros habían absorbido más del 95 % de los fondos EIE asignados al final de 2025 (véase la ***ilustración 2.6***).

Ilustración 2.6 – Tasa de absorción de los Fondos EIE del período 2014-2020 (excluido NextGenerationEU) al final de 2025

(miles de millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la plataforma de datos abiertos de la Comisión a 19 de enero de 2026.

La absorción de los fondos de gestión compartida del período 2021-2027 en el marco del RDC se ha acelerado, pero sigue siendo inferior a la del MFP anterior

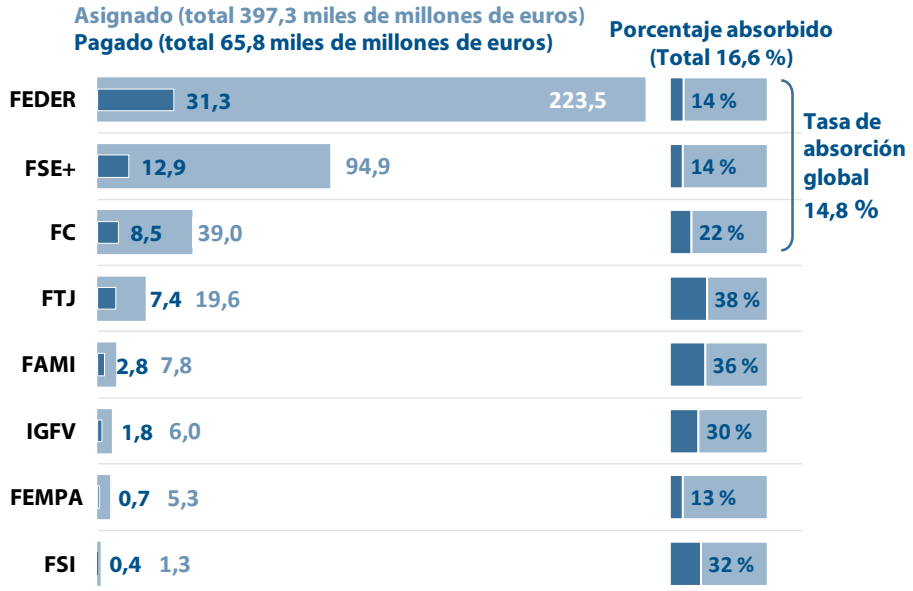
2.13. En 2025, los pagos anuales correspondientes a los fondos en régimen de gestión compartida en virtud del *Reglamento sobre disposiciones comunes* (RDC)[3] ascendieron a 36 800 millones de euros (en 2024, 14 700 millones de euros). Al final de 2025[4], los pagos totales ascendían a 65 800 millones de euros, de los cuales 23 200 millones de euros eran pagos de prefinanciación, y 42 600 millones, pagos intermedios. Los pagos totales representaron el 16,6 % del importe asignado a estos fondos en el marco del RDC en el MFP 2021-2027 (en 2024, el 7 %; véase la ***ilustración 2.7***). Las tasas de absorción que presentamos no muestran el progreso total de la ejecución de los proyectos, pues el importe que los beneficiarios ya han recibido puede ser superior al de los gastos declarados por los Estados miembros.

[3] Reglamento (UE) 2021/1060.

[4] Plataforma de datos abiertos de la Comisión a 19 de enero de 2026.

Ilustración 2.7 – Absorción de los fondos en régimen de gestión compartida del período 2021-2027 en el marco del RDC (final de 2025)

(miles de millones de euros)



FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FSE+: Fondo Social Europeo Plus
FC: Fondo de Cohesión
FTJ: Fondo de Transición Justa
FAMI: Fondo de Asilo, Migración e Integración
IGFV: Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados
FEMPA: Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura
FSI: Fondo de Seguridad Interior

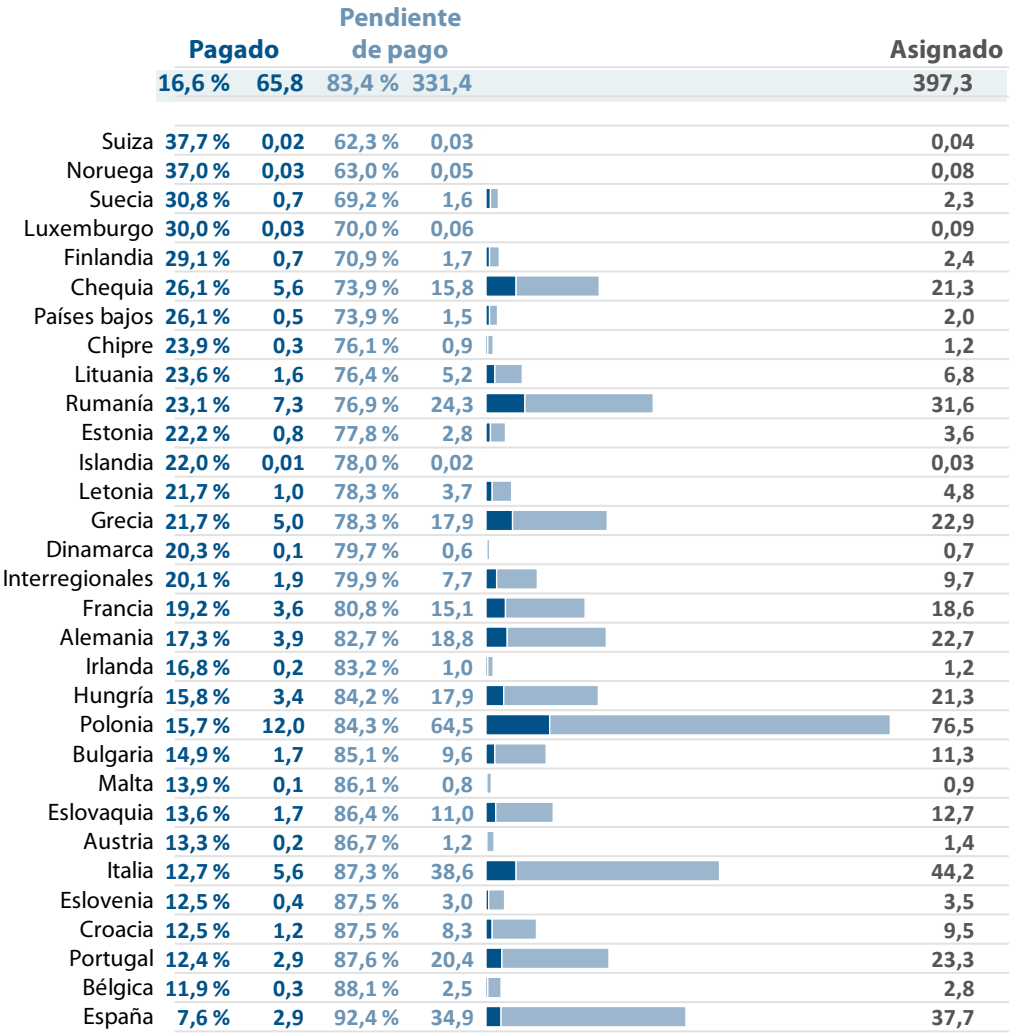
Nota: Los importes del FTJ incluyen cifras de NextGenerationEU.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la plataforma de datos abiertos de la Comisión a 19 de enero de 2026.

2.14. La *ilustración 2.8* muestra la tasa de absorción por cada receptor.

Ilustración 2.8 – Tasas de absorción de los fondos en régimen de gestión compartida del período 2021-2027 en el marco del RDC (final de 2025)

(miles de millones de euros)



Nota: Los importes relativos a países no pertenecientes a la UE (Suiza, Noruega e Islandia) están vinculados al IGFV. El importe total asignado a países no pertenecientes a la UE es de 150 millones de euros.
En el caso de Hungría, el importe «pendiente de pago» refleja los datos disponibles en el momento de su extracción y no refleja plenamente las liberaciones de créditos relacionadas con el régimen de condicionalidad del Estado de Derecho.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la plataforma de datos abiertos de la Comisión a 19 de enero de 2026.

2.15. En 2022, el Consejo adoptó medidas para proteger el presupuesto de la UE frente a la vulneración de los principios del Estado de Derecho en Hungría[5], lo que dio lugar a la suspensión de 6 400 millones de euros en financiación de la política de cohesión para ese país. La reevaluación de la Comisión en 2023[6], 2024[7] y 2025[8] confirmó los motivos de la suspensión. En virtud de las disposiciones aplicables[9], los compromisos suspendidos de 2022 (1 000 millones de euros) expiraron al final de 2024, mientras que los compromisos suspendidos de 2023 (1 100 millones de euros) expiraron al final de 2025. Estos importes representan una pérdida permanente de recursos presupuestarios para Hungría.

2.16. La absorción de los tres principales fondos de la política de cohesión (FEDER, FC y FSE+), que representan el 90 % de los fondos en régimen de gestión compartida en el marco del RDC para el período 2021-2027, se mantuvo por debajo de la correspondiente al período 2014-2020. La tasa de absorción global de estos tres fondos fue del 14,8 % al final de 2025, frente al 24 % en el punto equivalente del MFP anterior (final de 2018) (véase la ***ilustración 2.9***). Observamos un elevado volumen de solicitudes de pago pendientes al final del ejercicio (véase el ***recuadro 2.1***).

---

5 Decisión de Ejecución(UE) 2022/2506 del Consejo.

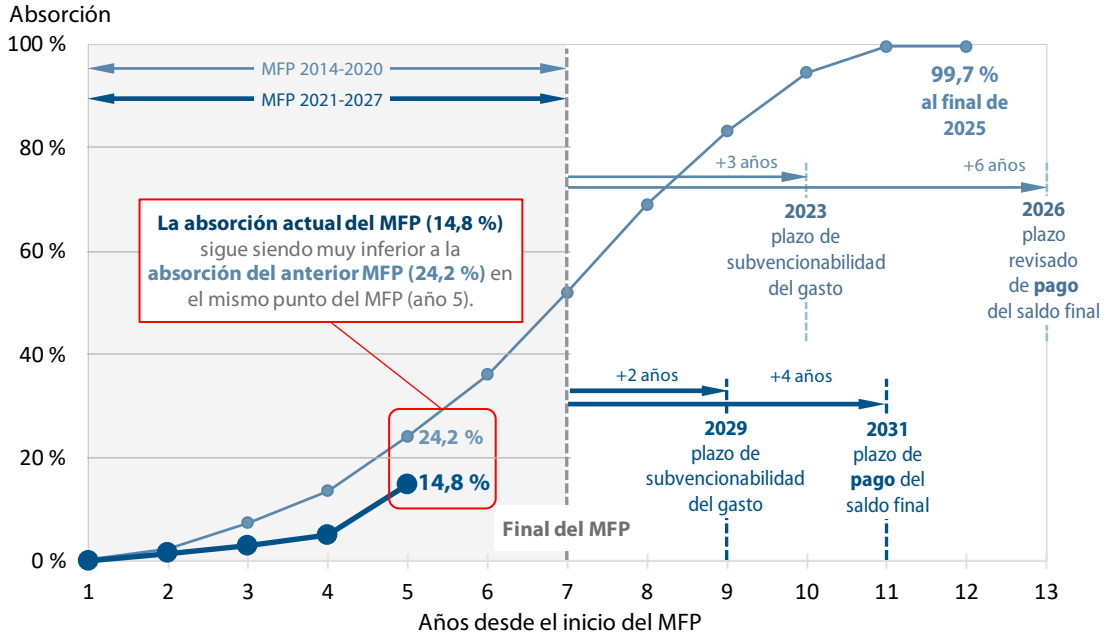
6 Decisión C(2023) 8999 de la Comisión.

7 Comunicación COM(2024) 800 de la Comisión.

8 Comunicación COM(2025) 900 de la Comisión.

9 Artículo 7, apartado 3, del Reglamento (UE) 2020/2092.

Ilustración 2.9 – Absorción de los fondos de cohesión en el año 5: el MFP actual sigue rezagado con respecto al MFP anterior



Notas: Incluye la prefinanciación y los pagos intermedios.
Los Reglamentos (UE) 2025/1913 y (UE)) 2025/1914 permiten ampliar hasta el 31 de diciembre de 2030 el plazo de subvencionabilidad de los programas del MFP 2021-2027 cuyas modificaciones orientadas a reasignar recursos a las nuevas prioridades hayan sido aprobadas.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la plataforma de datos abiertos de la Comisión a 19 de enero de 2026.

Recuadro 2.1

El retraso en los pagos y sus implicaciones para los años siguientes

El nivel de créditos de pago está sujeto a incertidumbre, ya que depende de las previsiones de solicitudes de pago de los Estados miembros, que se ven influidas por el ritmo de ejecución de los programas y pueden variar a lo largo del año. La Comisión puede proponer presupuestos rectificativos para responder a la evolución de las necesidades. Sin embargo, estos ajustes están sujetos a restricciones de procedimiento y a plazos, lo que puede limitar su eficacia para alinear los créditos con las solicitudes de pago reales y dar lugar a solicitudes impagadas al final del ejercicio.

Las solicitudes de pago pendientes al final del ejercicio pueden agruparse en dos categorías a efectos analíticos:

a) solicitudes recibidas demasiado tarde para ser tramitadas antes de que finalice el ejercicio; y

b) solicitudes que no pueden pagarse debido a la insuficiencia de créditos de pago en el presupuesto anual.

En 2025, el volumen de solicitudes de pago respecto a tres fondos de la política de cohesión (FEDER, FC y FSE+) superó los créditos de pago disponibles en el presupuesto. Al final de 2025, se habían acumulado solicitudes de pago pendientes por un importe de 17 000 millones de euros. Estas solicitudes se tramitaron a principios de 2026.

Los créditos impagados prorrogados a ejercicios posteriores ejercen una presión adicional sobre los créditos de pago disponibles y pueden limitar la capacidad de cubrir nuevas solicitudes de pago.

2.17. En 2025, la Comisión estimó que el riesgo de liberación de créditos para los programas de la política de cohesión en el marco del actual MFP era nulo[10] (estimación de 2024: 2 700 millones de euros[11]). No obstante, la absorción de los fondos de cohesión de la UE se mantiene por debajo de los niveles históricos (véase la ***ilustración 2.9***) y podrían seguir produciéndose liberaciones de créditos si los pagos no se aceleran según lo previsto. En septiembre de 2025, se adoptaron dos nuevos Reglamentos[12] para acelerar las inversiones y facilitar la ejecución.

---

[10] COM(2025) 573, cuadro 2, total.

[11] COM(2024) 276, cuadro 2, total.

[12] Reglamentos (UE) 2025/1913 y (UE) 2025/1914.

Los pagos del Feader en el marco de la nueva PAC se aceleraron notablemente en 2025

2.18. Desde 2023, el Feader se rige por los Reglamentos de la nueva política agrícola común (PAC)[13]. La absorción de la financiación del Feader para el período 2023-2027 comenzó en 2023, tras el período transitorio de 2021-2022. Al final de 2025[14], los pagos del Feader ascendían a 14 200 millones de euros (en 2024, 6 300 millones de euros), con una tasa de absorción del 21,6 % (en 2024, el 9,5 %).

Los pagos de subvenciones del MRR fueron significativamente inferiores a lo previsto en 2025

2.19. A final de 2025, todos los planes revisados de los Estados miembros en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) incluían un capítulo de *REPowerEU*. Además de NextGenerationEU, la Comisión utilizará ingresos procedentes del *régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE)* de hasta 20 000 millones de euros para financiar los 27 capítulos REPowerEU adoptados, más asignaciones de la *Reserva de Adaptación al Brexit (RAB)*[15] de hasta 2 100 millones de euros. El importe total de las subvenciones del MRR, incluido REPowerEU, podría alcanzar los 359 900 millones de euros.

2.20. Los pagos anuales de las subvenciones del MRR ascendieron a 40 100 millones de euros en 2025, de los cuales 33 200 millones de euros fueron financiados por subvenciones del MRR, 6 300 millones de euros, por ingresos del RCDE, y 600 millones de euros, por la RAB. Los pagos anuales para las subvenciones del MRR financiadas por NextGenerationEU alcanzaron solo el 62 % de lo previsto por la Comisión en junio de 2024 (65 000 millones de euros)[16]. Sin embargo, al final de 2025, todavía se estaban evaluando[17] las solicitudes de pago neto de 17 Estados miembros relativas a subvenciones del MRR por un total de 20 300 millones de euros, de los cuales, 17 400 millones de euros se solicitaron en diciembre de 2025.

---

[13] Reglamentos (UE) 2021/2115 y (UE) 2021/2116.

[14] Plataforma de datos abiertos de la Comisión a 19 de enero de 2026.

[15] Artículo 21 del Reglamento (UE) 2021/241, modificado por el Reglamento (UE) 2023/435.

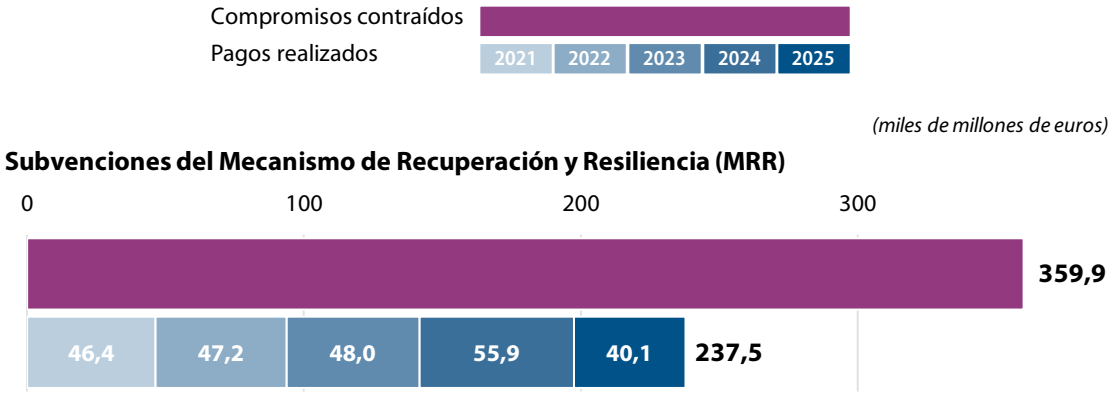
[16] COM(2024) 276, 2.4. «Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (NextGenerationEU)».

[17] Calendario del Cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia de la Comisión.

2.21. Las subvenciones del MRR abonadas al final de 2025 ascendían a 237 500 millones de euros (el 66 %) de un total de 359 900 millones de euros de compromisos contraídos (véase la ***ilustración 2.10***). De este modo, están disponibles hasta 122 400 millones de euros que deben pagarse antes del final de 2026. Esta cifra es considerablemente superior a la estimación de la Comisión de julio de 2024, que preveía pagos por valor de 70 100 millones de euros para 2026[18].

2.22. Si bien los hitos y objetivos relacionados con el MRR han de alcanzarse a más tardar el 31 de agosto de 2026, los Estados miembros deben presentar sus solicitudes de pago finales a más tardar el 30 de septiembre de 2026[19]. La Comisión debe completar todos los pagos a más tardar el 31 de diciembre de 2026. El importe que debe pagarse en 2026 es aproximadamente tres veces superior al de los pagos efectuados en 2025. Realizar un volumen tan elevado de pagos en un plazo breve ejercerá una mayor presión sobre los Estados miembros para que utilicen su financiación y sobre la Comisión para evaluar y tramitar las solicitudes de pago. Todo importe no utilizado de las contribuciones de la UE se liberará una vez que se hayan cumplido todas las obligaciones jurídicas y de pago pertinentes[20].

Ilustración 2.10 – Ejecución de las subvenciones del MRR por fuente (final de 2025)



Nota: Se excluyen los gastos administrativos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025 y de otros datos de la Comisión.

[18] COM(2024) 276, cuadro 3.

[19] COM(2025) 310.

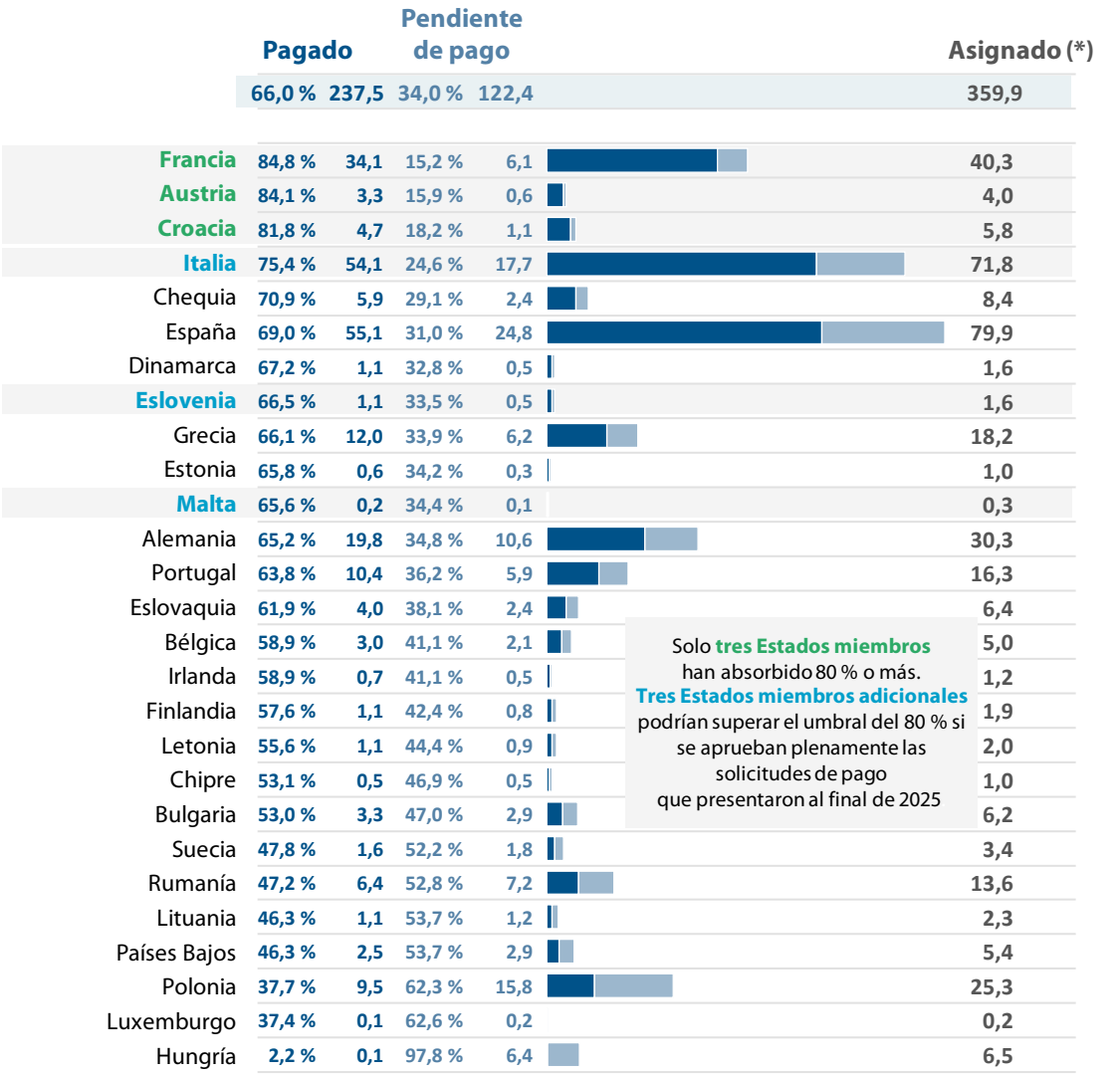
[20] C/2026/2614, 4.2. «Liberaciones finales debidas a una infrautilización al final del MRR».

2.23. Existen diferencias significativas entre Estados miembros en el grado de absorción de las subvenciones del MRR hasta la fecha (véase la ***ilustración 2.11***). Estos pagos se basan en los hitos y objetivos establecidos por el Consejo para cada Estado miembro. Sin embargo, en un informe especial sobre la absorción de fondos del MRR[21] llegamos a la conclusión de que el importe de los fondos recibidos por los Estados miembros no refleja necesariamente el número o la importancia de los hitos y objetivos alcanzados. La relación entre los fondos recibidos y los hitos y objetivos alcanzados varía de un Estado miembro a otro.

[21] Informe Especial 13/2024.

Ilustración 2.11 – Subvenciones del MRR pagadas e importes que deben pagarse sobre la base de las asignaciones revisadas a los Estados miembros (final de 2025)

(miles de millones de euros)



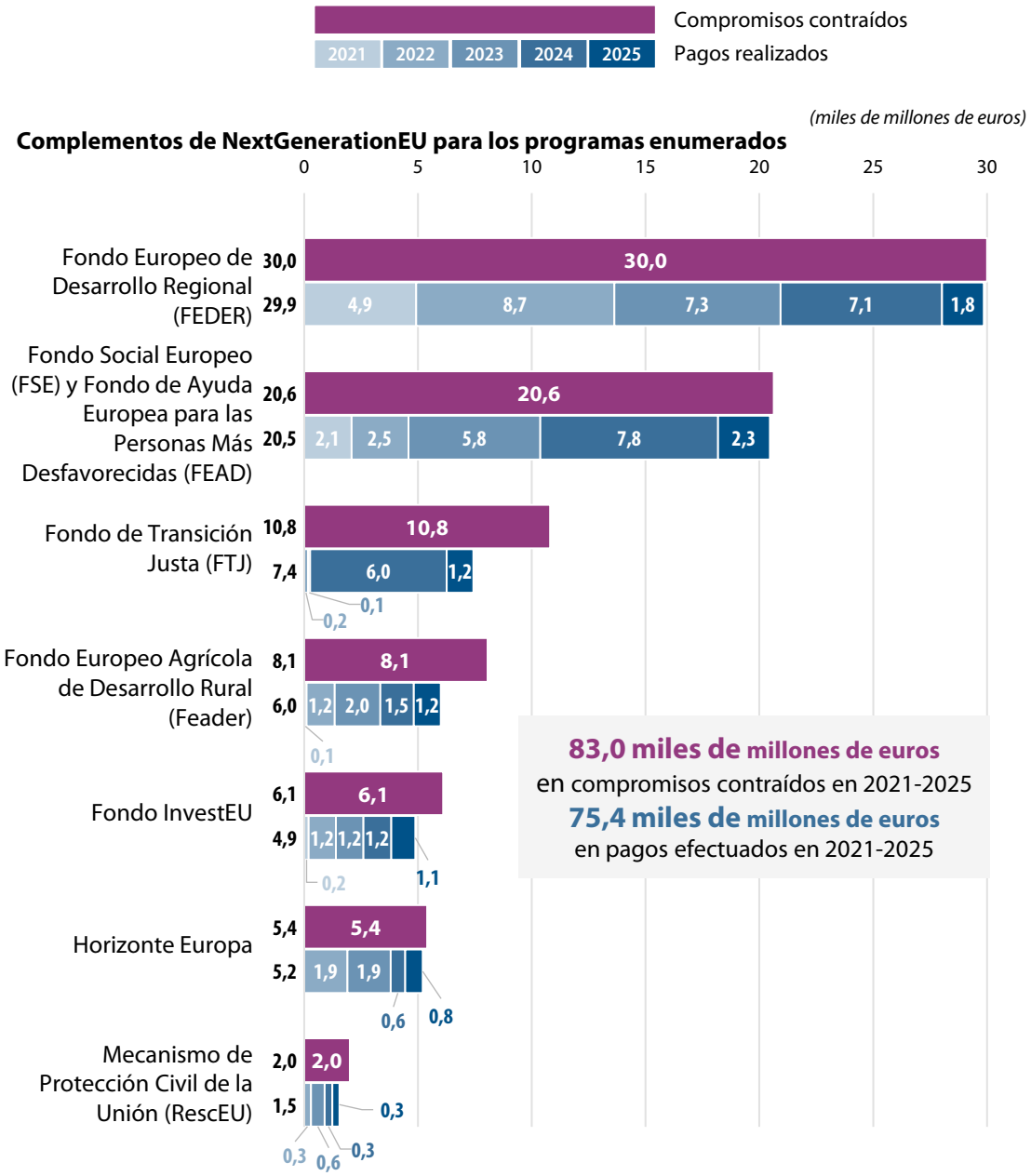
(*) sobre la base de asignaciones revisadas.

Notas: Se excluyen los gastos administrativos.
Hungría solo ha recibido prefinanciación y aún no ha presentado ninguna solicitud de pago.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del cuadro de indicadores del MRR y de otros datos de la Comisión.

2.24. Los compromisos de los complementos de NextGenerationEU a los programas del MFP ascienden a 83 000 millones de euros (véase la ***ilustración 2.12***). Los pagos anuales de estos complementos ascendieron a 8 500 millones de euros en 2025, y los pagos acumulados alcanzaron los 75 400 millones de euros al final de 2025. En consecuencia, pueden efectuarse pagos de hasta 7 600 millones de euros hasta el final de 2026.

Ilustración 2.12 – Ejecución de NextGenerationEU en relación con los complementos de los programas de la UE (final de 2025)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025.

Los compromisos pendientes disminuyen, pero siguen siendo sustanciales

2.25. Los *compromisos pendientes* son la suma de los compromisos contraídos en el ejercicio en curso y en ejercicios anteriores pero aún no pagados. Están vinculados al carácter plurianual del presupuesto de la UE y representan futuras obligaciones de pago que, a menos que se liberen, deben cumplirse una vez sean pagaderas.

2.26. A medida que se acumulan los compromisos pendientes, limitan la flexibilidad de los presupuestos futuros, ya que los créditos de pago deben cubrir en primer lugar las obligaciones jurídicas existentes antes de que los recursos puedan asignarse a prioridades nuevas o emergentes. Un elevado nivel de compromisos pendientes limita la capacidad del presupuesto de la UE para responder a circunstancias cambiantes o financiar nuevas iniciativas en el marco del próximo MFP. Además, si los créditos de pago en los presupuestos anuales son insuficientes, pueden producirse retrasos en la liquidación de las solicitudes de pago o una acumulación de retrasos en los pagos (véase el ***recuadro 2.1***).

2.27. La Comisión considera que los límites máximos de pago anuales para 2026 y 2027 son suficientes en general para hacer frente a los pagos previstos[22]. Sin embargo, el margen disponible dentro del límite máximo de pagos es muy limitado en 2027 (alrededor de 1 000 millones de euros)[23], lo que deja poco espacio para absorber presiones imprevistas sobre los pagos.

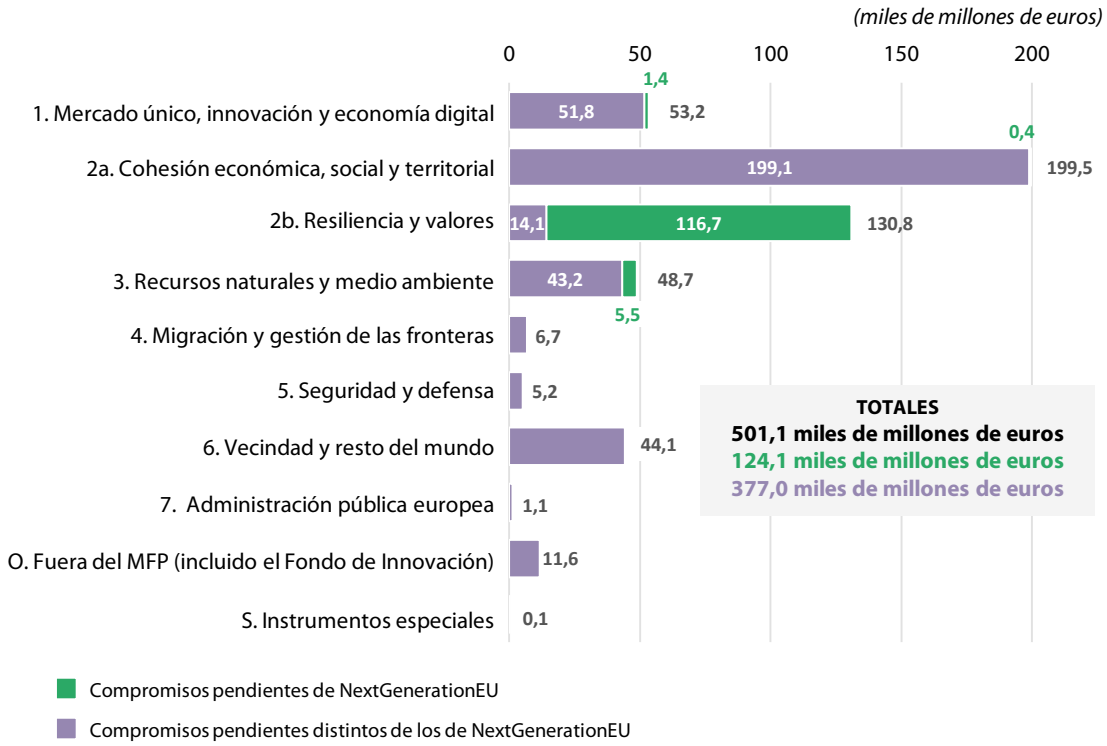
2.28. Al final de 2025, los compromisos pendientes, que requerirán pagos en ejercicios futuros a menos que se liberen, ascendían a 501 100 millones de euros, incluidos 124 100 millones de euros para subvenciones de NextGenerationEU (véase la ***ilustración 2.13***).

---

[22] COM(2025) 573, p. 4.

[23] *Ibid*., cuadro 1.1.

Ilustración 2.13 – Total de compromisos pendientes por fuente y rúbrica del MFP (final de 2025)



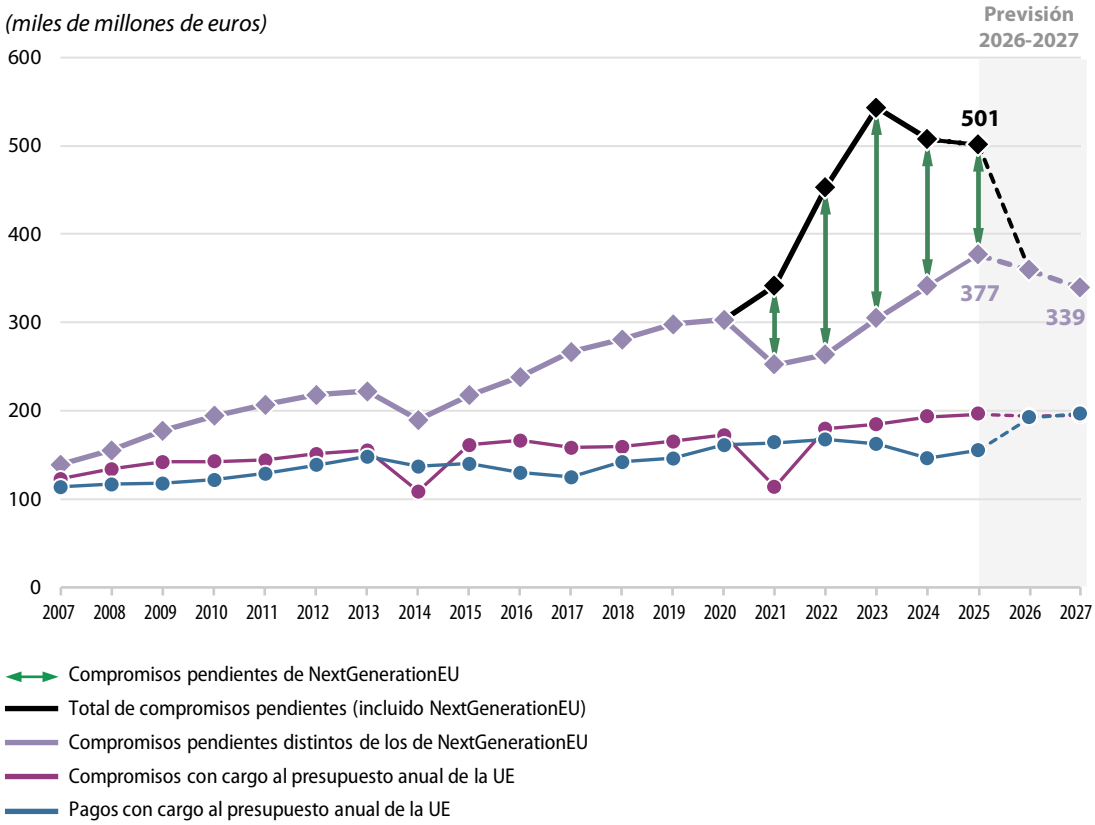
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025 y de otros datos de la Comisión.

2.29. En 2025, la Comisión revisó a la baja sus previsiones de compromisos pendientes al final de 2027, que pasaron de 364 700 millones de euros[24] a 339 000 millones de euros[25]. La ***ilustración 2.14*** presenta los compromisos pendientes al final de cada ejercicio de 2007 a 2027. Por lo que se refiere a los compromisos pendientes de NextGenerationEU, todos los pagos (excepto pequeños importes vinculados a gastos administrativos y de asistencia técnica) deben efectuarse antes del final de 2026.

[24] COM(2024) 276, cuadro 4.

[25] COM(2025) 573, 2.6. «Evolución del importe de los compromisos pendientes de liquidación».

Ilustración 2.14 – Compromisos pendientes, compromisos y pagos de 2007 a 2025, y previsión desde 2026 hasta 2027



Nota: Las previsiones a partir de 2026 no incluyen las prórrogas ni los ingresos afectados.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE para 2007-2025, y COM(2025) 573.

Gestión presupuestaria en 2025

Los empréstitos pendientes de la UE aumentaron más del 20 % en 2025

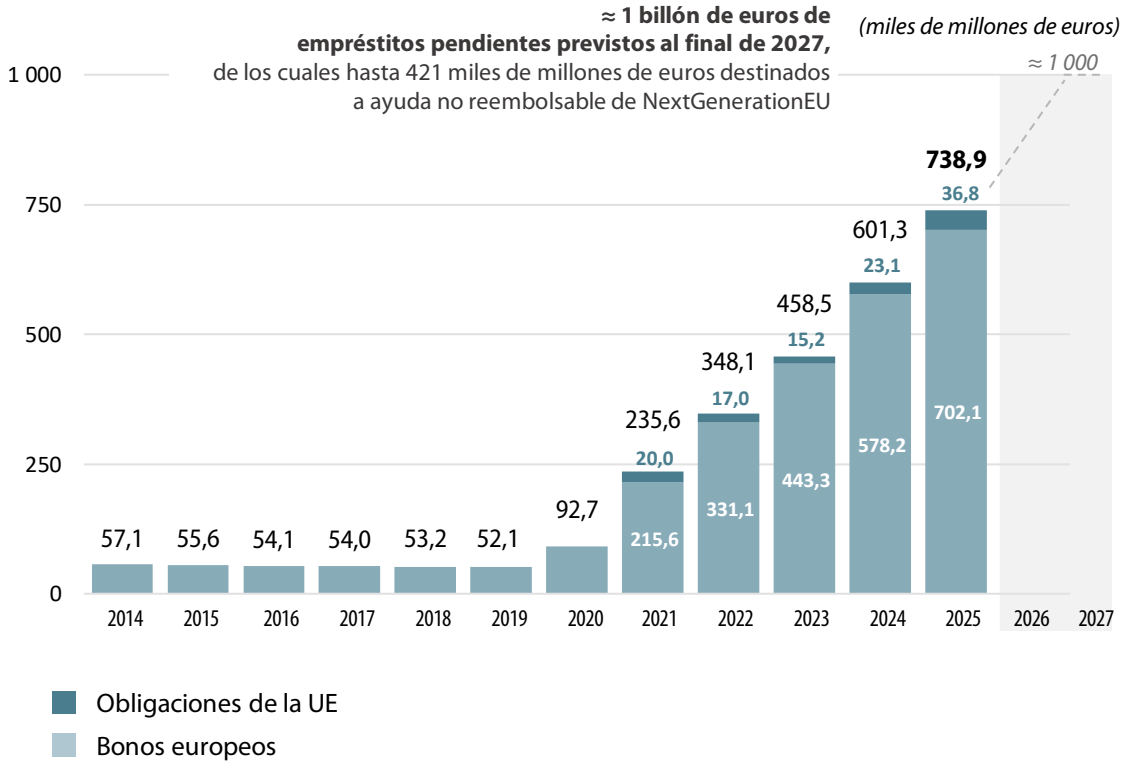
2.30. Desde diciembre de 2022, la Comisión ha adoptado una *estrategia de financiación diversificada*[26] como enfoque estándar para proporcionar asistencia financiera mediante empréstitos. Al final de 2025, el valor nominal de los empréstitos pendientes de la UE superaba los 738 900 millones de euros (en 2024, 601 300 millones de euros). En esa cifra se incluían obligaciones de la UE por un valor nominal de 36 800 millones de euros (en 2024, 23 100 millones de euros). Tienen un vencimiento inferior a un año y se emiten para la gestión de la liquidez.

2.31. En los últimos cinco años, la Comisión ha recurrido cada vez más a los mercados de capitales para financiar programas de mayor alcance, como SURE y NextGenerationEU (véase la ***ilustración 2.15***). Para 2027, los empréstitos pendientes de la UE podrían alcanzar un billón de euros.

2.32. En 2025, el Consejo adoptó un Reglamento por el que se crea el Instrumento de Acción por la Seguridad de Europa (SAFE) para financiar inversiones urgentes y a gran escala en el ámbito de la defensa europea. La Comisión puede tomar prestados hasta 150 000 millones de euros en los mercados de capitales y prestar estos fondos a los Estados miembros previa solicitud sobre la base de planes nacionales aprobados. Al final de 2025, las operaciones financieras aún no habían comenzado. Según la Comisión, en función del avance de la ejecución nacional, la mitad de estos préstamos podrían desembolsarse en 2026-2027, y el resto, al final de 2030.

[26] Informe Anual relativo al ejercicio 2023, apartado 2.36.

Ilustración 2.15 – Empréstitos de la UE pendientes desde 2014

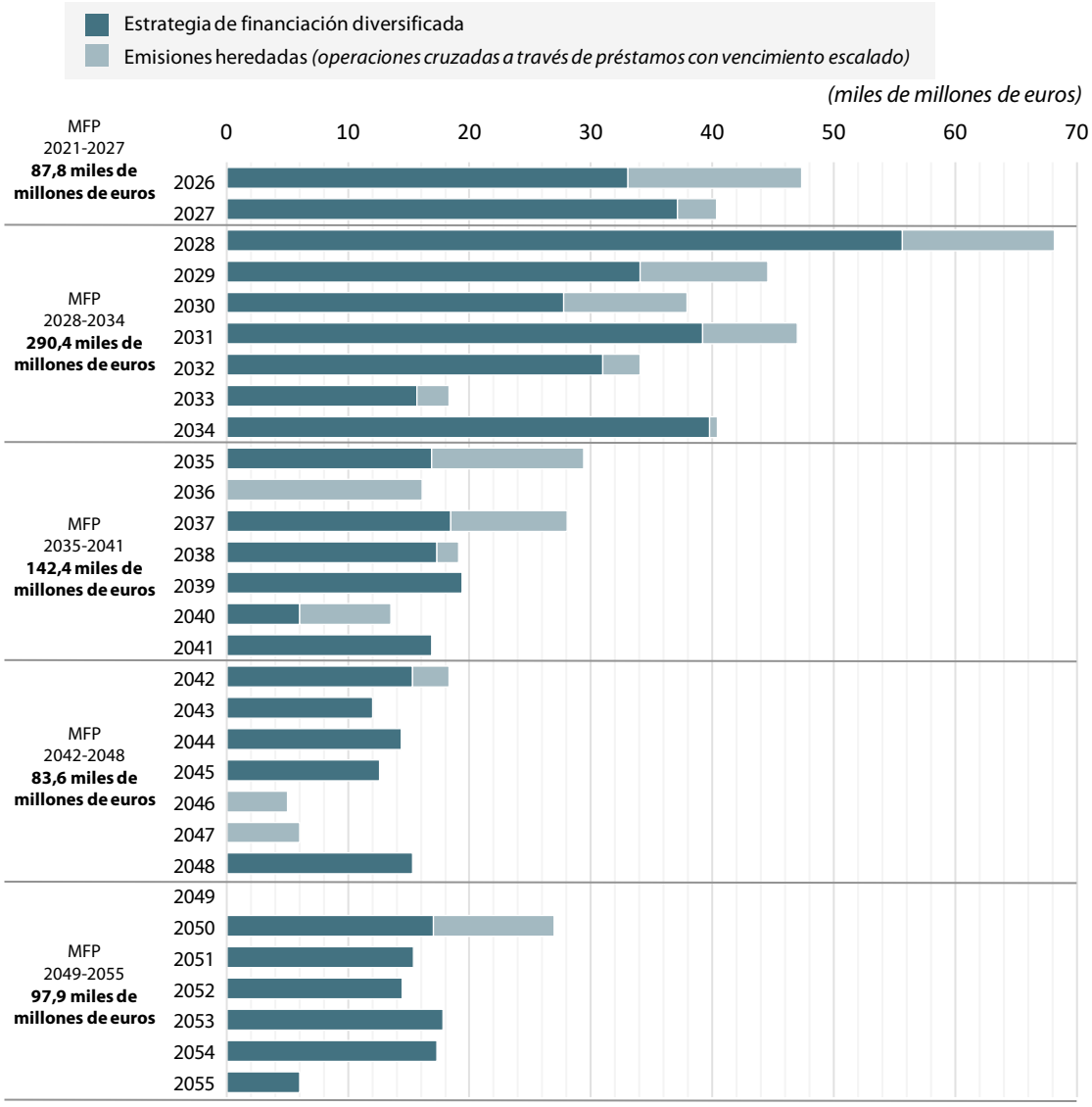


Nota: Emisiones de la UE en valores nominales.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025 y de otros datos de la Comisión.

2.33. En la ***ilustración 2.16*** figuran, por período de programación, los vencimientos de los empréstitos de la UE, con exclusión de las obligaciones de la UE. La actual estructura de vencimientos se distribuye entre el MFP actual y los posteriores. Los bonos que vayan venciendo se refinanciarán parcialmente, de modo que las obligaciones de reembolso se repartan a lo largo de los sucesivos MFP conforme a los requisitos de la Decisión sobre los Recursos Propios.

Ilustración 2.16 – Volúmenes anuales de bonos de la UE que han llegado a su vencimiento (final de 2025)

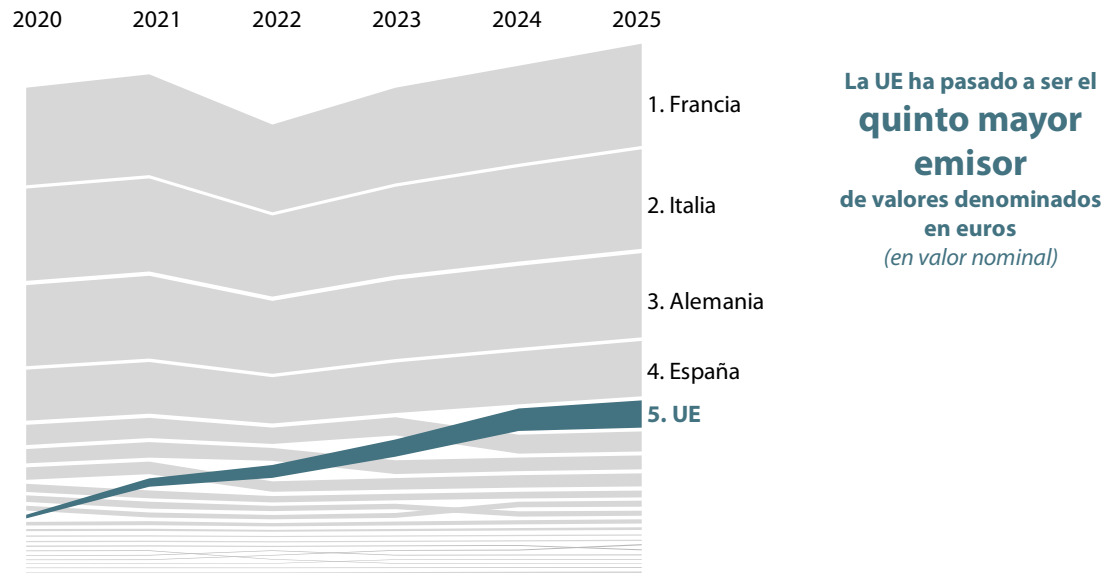


Nota: Valor nominal de los importes. No están incluidas las obligaciones de la UE.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025.

2.34. El importe pendiente nominal de los títulos de deuda a largo plazo al final de 2025 sitúa a la UE entre los mayores emisores de deuda denominada en euros. En la ***ilustración 2.17*** se comparan los títulos de deuda a largo plazo pendientes de los Estados miembros y de la UE en el período 2020-2025.

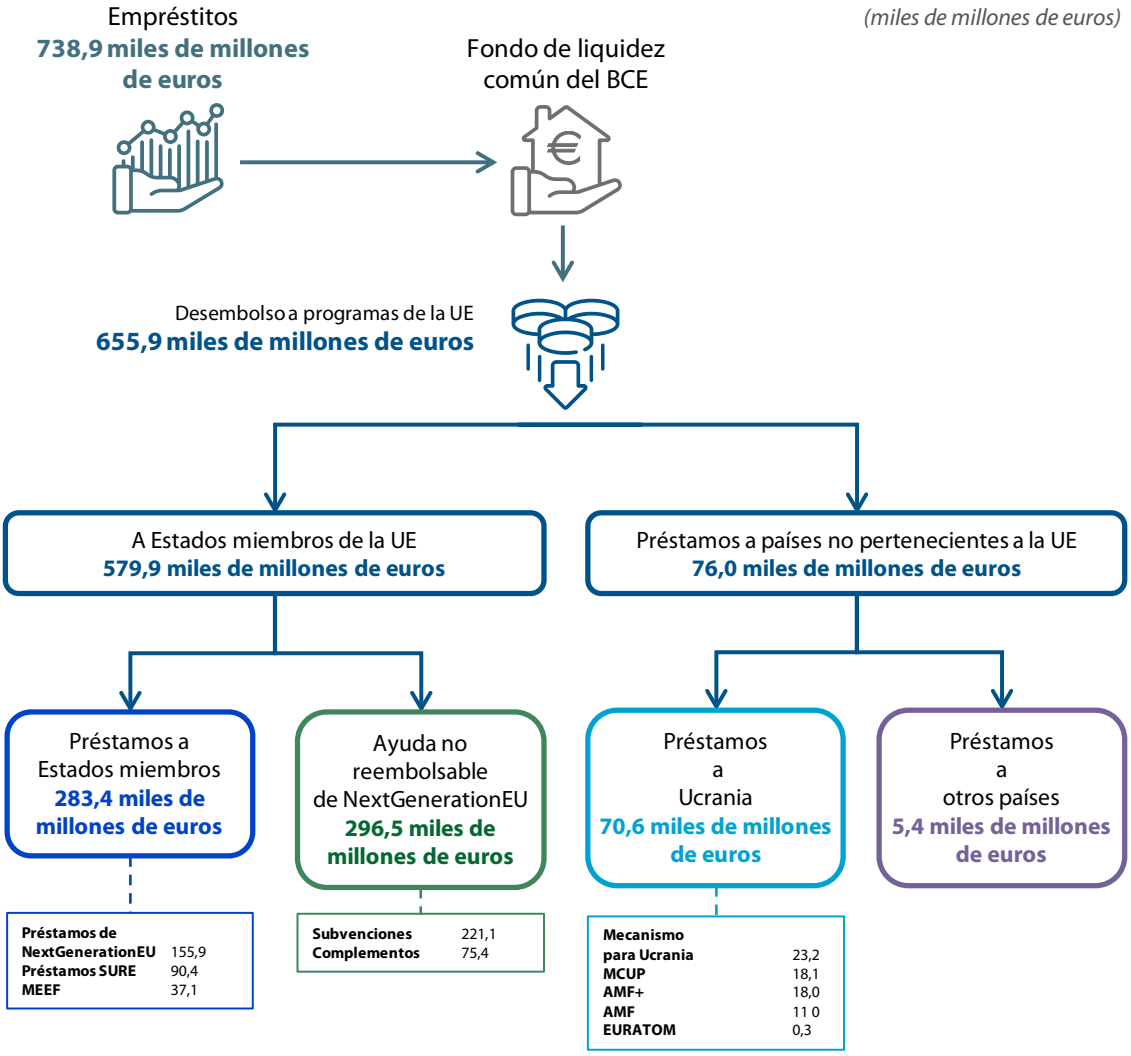
Ilustración 2.17 – Importes pendientes de títulos de deuda a largo plazo de las administraciones públicas de la UE y de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del BCE y de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025.

2.35. Los empréstitos de la UE financian NextGenerationEU y la ayuda financiera a los Estados miembros y a países terceros. En la ***ilustración 2.18*** se presenta un desglose de los programas de la UE financiados mediante empréstitos de la UE.

Ilustración 2.18 – Programas financiados con empréstitos pendientes de la UE (final de 2025)



MEEF:	Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera
AMF:	Ayuda macrofinanciera
NextGenerationEU:	Instrumento Europeo de Recuperación
SURE:	Instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia
MCUP:	Ayuda macrofinanciera en el marco del Mecanismo de cooperación con Ucrania en materia de préstamos

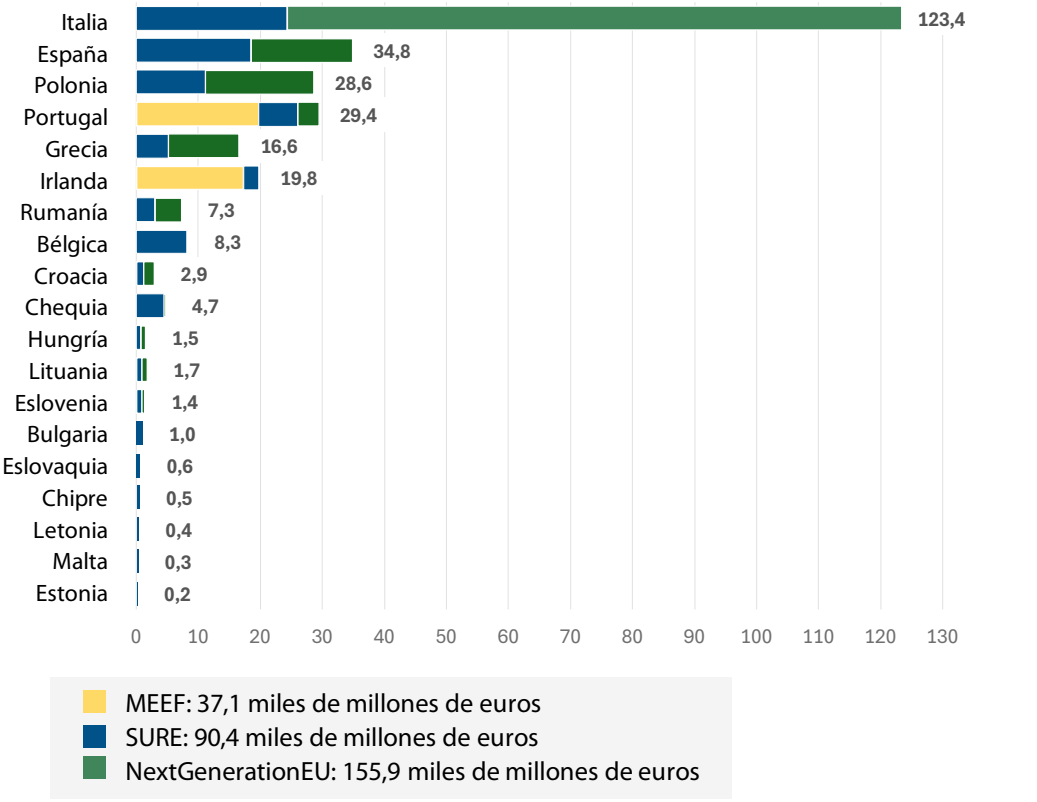
Notas: Valor nominal de los importes. Los importes no incluyen la parte de las subvenciones financiadas por la RAB o por el RCDE. Los ingresos en efectivo procedentes de empréstitos de la UE pueden diferir de sus importes nominales de reembolso, ya que los valores pueden emitirse a precios superiores o inferiores al valor nominal, dependiendo de las condiciones de mercado.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025 y de otros datos de la Comisión.

2.36. En la ***ilustración 2.19*** se presenta un desglose de préstamos a los Estados miembros financiados mediante empréstitos de la UE.

Ilustración 2.19 – Préstamos desembolsados a los Estados miembros de la UE financiados con empréstitos pendientes de la UE (final de 2025)

(miles de millones de euros)



Nota: Valor nominal de los importes.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025.

La utilización de NextGenerationEU es inferior a la prevista

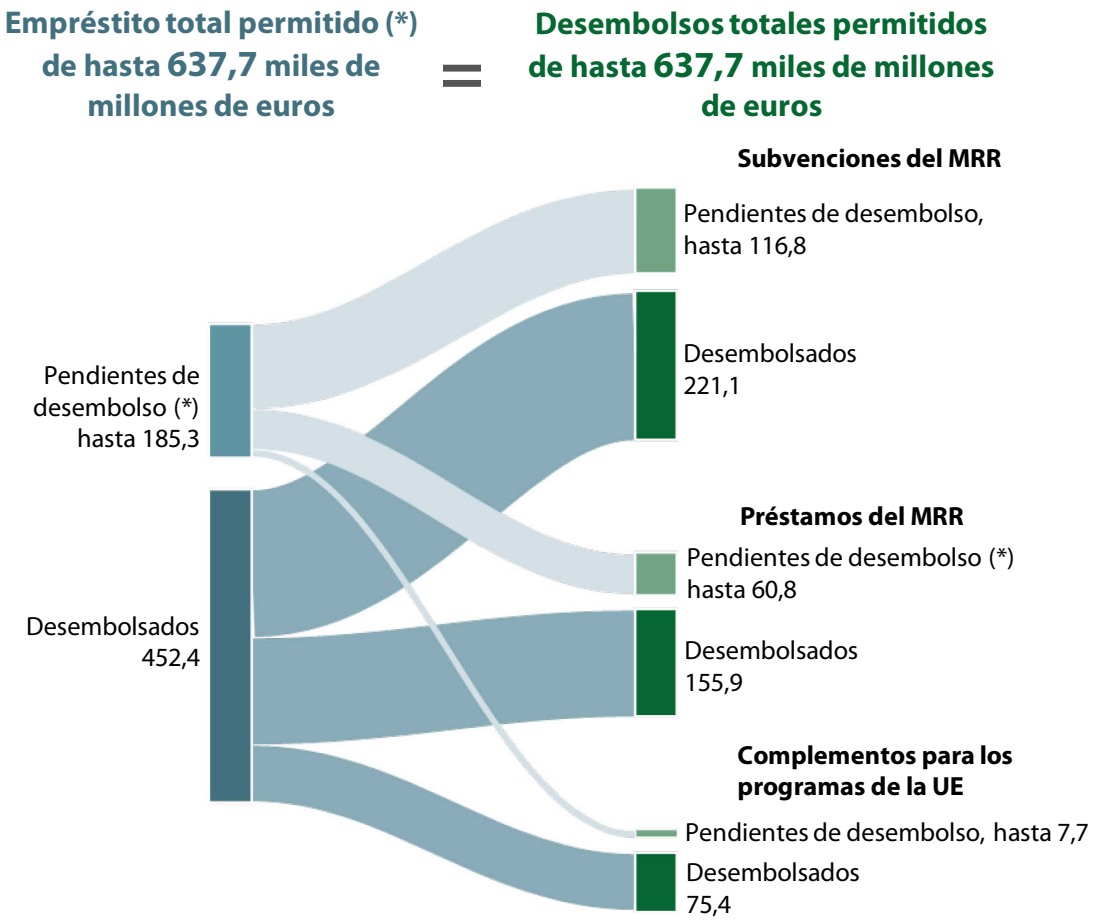
2.37. El importe inicial del programa de NextGenerationEU se instituyó para proporcionar a los Estados miembros una financiación de hasta 806 900 millones de euros a precios corrientes (750 000 millones de euros a precios de 2018). A medida que disminuyó la demanda de préstamos por parte de los Estados miembros, este importe se ajustó a la baja a 698 000 millones de euros al final de 2025. Teniendo en cuenta la reducción de la asignación de préstamos a España[27] en enero de 2026, la financiación total disponible actualizada asciende a 637 700 millones de euros, de los cuales 216 700 millones de euros corresponden a préstamos, y 421 000 millones de euros, a ayudas no reembolsables.

[27] Artículo 2, apartado 1, de la Decisión de Ejecución (UE) 17031/25 del Consejo.

2.38. Al final de 2025, la UE había desembolsado 452 400 millones de euros (véase la ***ilustración 2.20***). La UE todavía puede desembolsar hasta 185 300 millones de euros para NextGenerationEU antes del final de 2026.

Ilustración 2.20 – Desembolsos de NextGenerationEU al final de 2025

(miles de millones de euros)



(*) sobre la base de las asignaciones revisadas de préstamos de enero de 2026.

Nota: Los empréstitos notificados con respecto a NextGenerationEU representan únicamente los fondos asignados específicamente a este instrumento al final de 2025. No se incluyen los gastos administrativos ni la parte de las subvenciones financiadas por la RAB o por el RCDE. El importe total de los préstamos incluye la revisión a la baja de 60 400 millones de euros aprobada en enero de 2026.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025 y de otros datos de la Comisión.

2.39. El reembolso de los empréstitos de NextGenerationEU debe comenzar en 2028, y haberse completado a más tardar en 2058[28]. Los reembolsos anuales del principal no pueden superar el 7,5 % del importe máximo de la ayuda no reembolsable de NextGenerationEU[29] (es decir, 31 600 millones de euros anuales).

2.40. Para lograr la reducción estable y previsible de los pasivos exigida[30], la Comisión tendrá que refinanciar la deuda que expira mediante la emisión de nuevos instrumentos de deuda para pagar los antiguos a medida que venzan[31]. Los cambios en las condiciones del mercado podrían dar lugar a un aumento o bien a un descenso de los costes de endeudamiento que, en el caso de la deuda de NextGenerationEU relativa a las subvenciones y los complementos[32], tendrán que correr a cargo del presupuesto de la UE. El Parlamento y el Consejo acordaron con la Comisión que los gastos del presupuesto de la UE relacionados con el reembolso de NextGenerationEU no deben dar lugar a una reducción indebida del gasto de los programas o de los instrumentos de inversión en el marco del actual MFP[33]. Sin perjuicio de la cuantía de futuros MFP, el calendario de reembolso de los empréstitos para las ayudas no reembolsables de NextGenerationEU podría afectar a los créditos de pago totales de futuros MFP. Todos los gastos efectuados por la UE en relación con el empréstito de fondos para préstamos del Instrumento, incluidos los costes relacionados con la gestión de los tipos de interés y otros riesgos financieros, deben correr a cargo de los Estados miembros beneficiarios.

---

28 Artículo 5, apartado 2, de la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo.

29 *Ibid*.

30 *Ibid*.

31 COM(2024) 93, anexo.

32 Artículo 11, apartado 1, de la Decisión de Ejecución (UE, Euratom) 2023/2825 de la Comisión.

33 Acuerdo interinstitucional de 16 de diciembre de 2020, anexo II.

2.41. La Comisión no ha publicado una estrategia global de reembolso para NextGenerationEU hasta 2058. Por lo que se refiere a los importes de los empréstitos contraídos para la ayuda no reembolsable de NextGenerationEU, en su propuesta para el MFP 2028-2034, la Comisión planteó un importe anual fijo de 24 000 millones de euros a precios corrientes para cubrir tanto los reembolsos de intereses como los del principal[34] durante ese período. Con arreglo a la propuesta, los pagos de intereses tienen prioridad, y los fondos restantes dentro de la asignación anual de 24 000 millones de euros se utilizarían para acelerar el reembolso del principal. Según la Comisión, este enfoque de pago anual fijo proporciona previsibilidad para la planificación presupuestaria y actúa como una cobertura natural frente a las fluctuaciones de los tipos de interés, aunque, en comparación con las alternativas que implican el reembolso lineal del principal, pueda dar lugar a costes globales de intereses más elevados a lo largo de todo el período de reembolso (hasta 2058)[35]. Sobre la base de la información publicada por la Comisión, los costes de los intereses relacionados con la ayuda no reembolsable de NextGenerationEU durante el MFP 2028-2034 podrían ascender a unos 93 000 millones de euros[36], suponiendo el desembolso total de la ayuda.

Los costes de endeudamiento previstos de NextGenerationEU para el actual MFP siguen duplicando las estimaciones iniciales

2.42. En 2020 se acordó una asignación global de 14 900 millones de euros en el marco de la rúbrica 2b («Resiliencia y valores») del MFP 2021-2027 para financiar los pagos de intereses y cupones para los empréstitos de NextGenerationEU[37]. Las estimaciones de 2020 se basaron en los tipos de interés esperados de los empréstitos, que oscilaban entre el 0,55 % en 2021 y el 1,15 % en 2027[38]. Sin embargo, los tipos de interés reales aumentaron significativamente[39], lo que afectó negativamente al coste marginal de financiación de la UE (véase la ***ilustración 2.21***).

---

[34] COM(2025) 573, 2.1. «Pagos en relación con los compromisos del MFP 2028-2034».

[35] SWD(2025) 570, 4.5 «Preparedness».

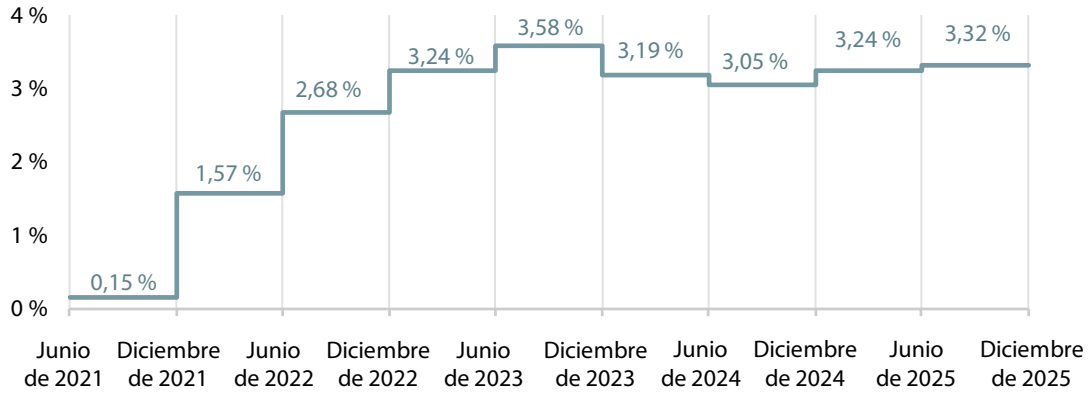
[36] Estimados a partir de la ilustración 4.4, SWD(2025) 570 final/2.

[37] «Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in commitments) – Current prices», línea 2.6. «Financing and repayment – NextGenerationEU».

[38] Documento informativo del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo: «Revision of the EU's long-term budget for 2021 to 2027», p. 7.

[39] Tipos de interés básicos del BCE.

Ilustración 2.21 – Variación en los costes de financiación de NextGenerationEU



Nota: El coste de financiación para cada compartimento temporal refleja el porcentaje en el momento de la notificación, pero puede fluctuar debido a la evolución de las condiciones del mercado.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de COM(2026) 164.

2.43. Según la Comisión, el gasto relacionado con los costes de financiación de los empréstitos para la ayuda no reembolsable de NextGenerationEU ascendió a 10 400 millones de euros durante el período 2021-2025 (5 000 millones de euros en 2025). Esta cifra era casi un 62 % superior a la previsión inicial de 6 400 millones de euros[40]. La Comisión espera pagar alrededor de 8 000 millones de euros en concepto de intereses en 2026[41], y 9 900 millones de euros en 2027[42]. Así pues, los costes de financiación en el MFP actual podrían alcanzar 28 300 millones de euros, casi el doble de las previsiones originales de la Comisión de 14 900 millones de euros[43]. Sin embargo, el conflicto en Oriente Próximo, que comenzó a finales de febrero de 2026, ha añadido incertidumbre sobre la inflación y las decisiones más amplias de política monetaria[44]. En consecuencia, los costes de financiación futuros pueden diferir de las previsiones presupuestarias actuales. La Comisión aún no ha publicado estimaciones actualizadas de

---

[40] «Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in commitments) – Current prices», línea 2.6. «Financing and repayment – NextGenerationEU».

[41] Presupuesto de la UE para 2026, título 06, «Recuperación y resiliencia».

[42] «Statement of estimates of the Commission for the financial year 2027», «Policy Highlights», 3.4.3 «Recovery and resilience cluster», «Financing cost of the European Union Recovery Instrument (EURI)».

[43] «Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in commitments) – Current prices», línea 2.6. «Financing and repayment – NextGenerationEU».

[44] Discurso del vicepresidente del BCE, 26.3.2026.

las posibles consecuencias para los costes de financiación, aunque el impacto podría ser comparable al que produjo la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania.

2.44. En 2025, el presupuesto de la UE movilizó el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (IRUE)[45], que proporcionó 1 100 millones de euros[46] para cubrir parte de los costes de los empréstitos de NextGenerationEU. Esto se sumó a los 1 100 millones de euros financiados a través del Instrumento de Flexibilidad[47].

Los retrasos en los desembolsos han dado lugar a un aumento de los saldos de efectivo

2.45. La Comisión toma prestados fondos por adelantado en función de las necesidades de desembolso previstas de los distintos programas para garantizar que pueda cumplir sus obligaciones a tiempo. Cada año, la Comisión adopta una *decisión anual de empréstito* que establece el límite máximo para los empréstitos a largo y corto plazo y refleja las necesidades de liquidez previstas en todos los programas pertinentes. En este marco, la Comisión publica *planes de financiación* semestrales en los que se describen los volúmenes de emisión previstos y el calendario para los seis meses siguientes. Al comunicar su estrategia de financiación con antelación, la Comisión garantiza una mayor previsibilidad de sus emisiones, al tiempo que mantiene la flexibilidad y proporciona transparencia a los mercados[48].

2.46. La Comisión debe asegurarse de que dispone de fondos suficientes para efectuar los desembolsos. En el caso del MRR, los desembolsos inferiores a lo previsto, basados en el calendario indicativo de las solicitudes de pago de los Estados miembros, dieron lugar a elevadas cantidades de efectivo (véase la ***ilustración 2.22***).

---

[45] Informe Anual relativo al ejercicio 2023, apartado 2.32.

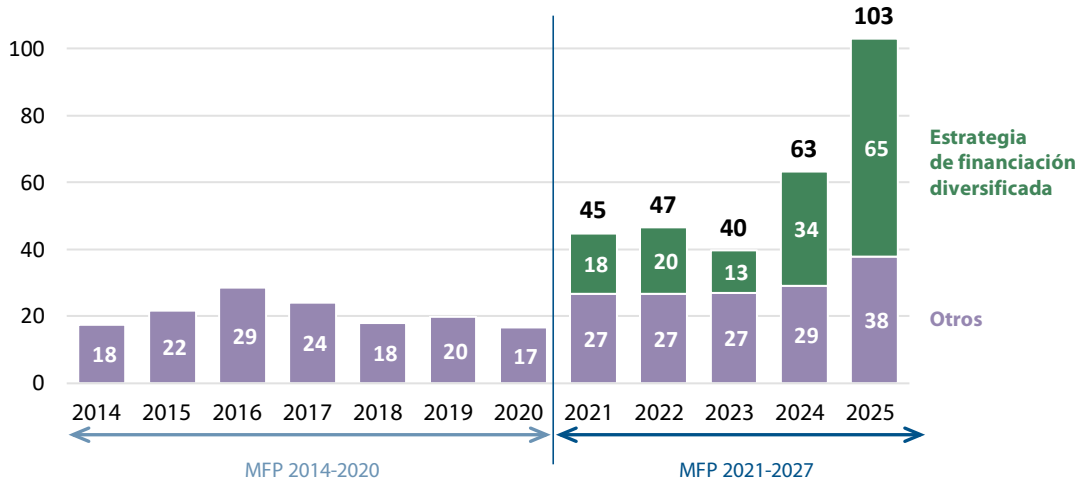
[46] Presupuesto de la UE para 2025, p. 15.

[47] *Ibid*.

[48] Considerando 8 de la Decisión de Ejecución (UE, Euratom) 2023/2825 de la Comisión.

Ilustración 2.22 – Saldos de efectivo de la UE al final del ejercicio

(miles de millones de euros)



Nota: Los saldos incluyen también los equivalentes al efectivo.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025.

2.47. En el marco de la estrategia de financiación diversificada (véase el apartado ***2.30***), la Comisión mantiene los ingresos de los empréstitos en un fondo de liquidez común en el BCE y los gestiona de forma centralizada. Debido a las condiciones favorables de los tipos de interés, desde 2021, la gestión de la liquidez ha generado ingresos netos acumulados que, según la Comisión, ascendieron a 200 millones de euros para el presupuesto de la UE. Sin embargo, en 2025, las variaciones de los tipos de interés hicieron que los saldos de efectivo empezaran a generar costes netos de gestión de la liquidez para el presupuesto de la UE[49]. Dado que los costes de liquidez se facturan anualmente, los costes netos que surjan en 2025 solo se reflejarán en el presupuesto de la UE para 2026[50].

El presupuesto de la UE ha seguido prestando apoyo a Ucrania durante la guerra de agresión de Rusia

2.48. Según la Comisión, al final de 2025, la UE y sus Estados miembros habían movilizado más de 192 100 millones de euros en apoyo a Ucrania y a su población desde el inicio de la guerra de agresión de Rusia (véase la ***ilustración 2.23***).

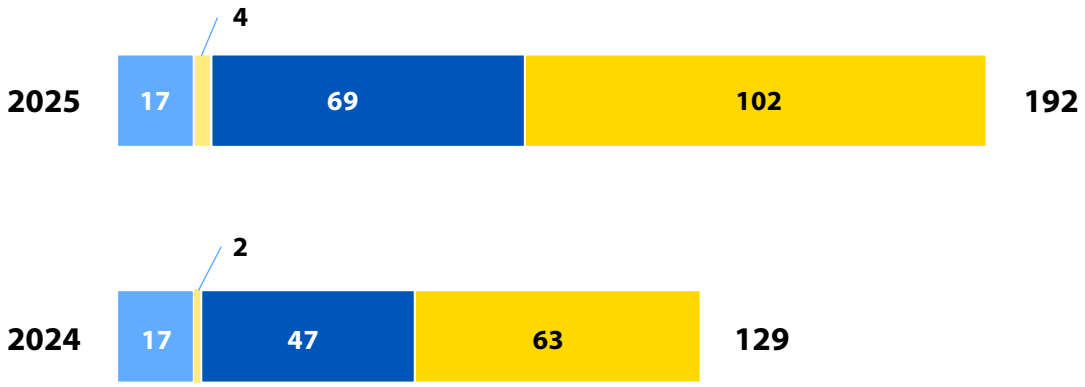
---

[49] COM(2025) 310, 2.2. «Los retrasos en la aplicación dan lugar a costes para la Unión Europea».

[50] Artículo 17, de la Decisión de Ejecución (UE, Euratom) 2024/1974 de la Comisión.

Ilustración 2.23 – Apoyo de la UE y sus Estados miembros a Ucrania y a los ucranianos desde el inicio de la guerra de agresión rusa (final de 2025)

(miles de millones de euros)



Apoyo a los ucranianos en la UE

Apoyo a Ucrania con ingresos procedentes de activos rusos inmovilizados

Medidas de asistencia militar

Otro apoyo prestado por la UE y sus Estados miembros

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

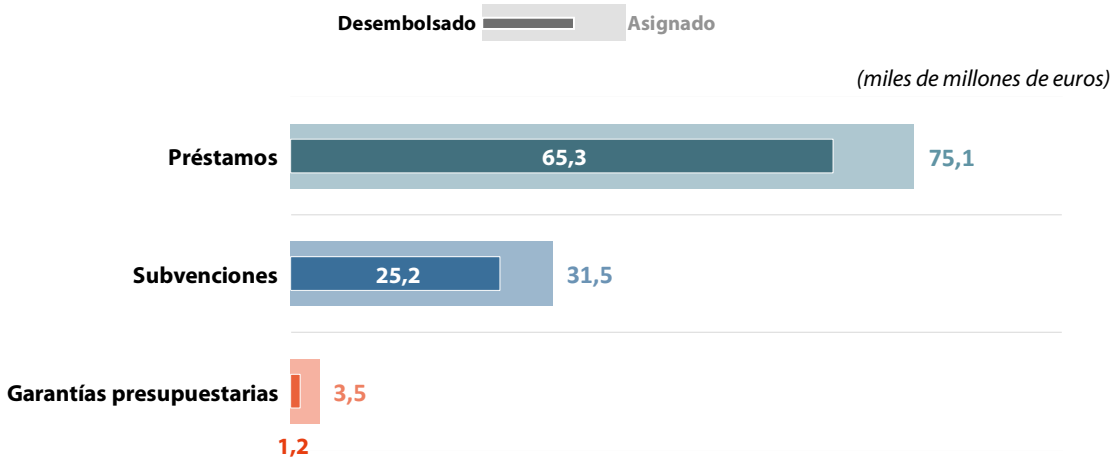
2.49. Mientras que la ***ilustración 2.23*** muestra el importe total movilizado por la UE y sus Estados miembros, la ***ilustración 2.24*** presenta una perspectiva complementaria, centrada únicamente en el apoyo posibilitado por el presupuesto de la UE. El desglose se basa en los importes desembolsados y asignados de los siguientes elementos:

a) préstamos, en valor nominal;

b) subvenciones, que prestan apoyo directo a Ucrania y a los ucranianos (excluida la provisión de préstamos y garantías); y

c) *garantías presupuestarias* en el marco de la Garantía para Ucrania únicamente.

Ilustración 2.24 – Apoyo a Ucrania y a los ucranianos financiado con cargo al presupuesto de la UE desde el inicio de la guerra de agresión de Rusia (situación al final de 2025)



Nota: Préstamos en valor nominal; subvenciones en el marco de programas aprobados; garantías presupuestarias en el marco de la Garantía para Ucrania únicamente. Se excluyen las provisiones al fondo de provisión común.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025 y de otros datos de la Comisión.

2.50. Al final de 2025, el Mecanismo para Ucrania había movilizado 31 300 millones de euros, incluidos 23 200 millones de euros proporcionados en préstamos (véase la ***ilustración 2.18***). El Mecanismo, creado en 2024, tiene por objeto proporcionar hasta 50 000 millones de euros de ayuda financiera a Ucrania hasta 2027. En virtud del Mecanismo, la UE también puede subvencionar los costes de endeudamiento de Ucrania durante el actual período del MFP, tanto para los préstamos del Mecanismo para Ucrania como para los préstamos de la *ayuda macrofinanciera (AMF)* excepcionales concedidos en 2022. En 2025, estas bonificaciones de intereses ascendieron a 600 millones de euros (800 millones de euros acumulados desde la creación del Mecanismo para Ucrania).

2.51. En 2025, se desembolsó en su totalidad la AMF en el marco del Mecanismo de Cooperación con Ucrania en materia de Préstamos[51], establecido en el marco de la iniciativa del G7 «Préstamos de aceleración de los ingresos extraordinarios en favor de Ucrania», por un importe de 18 100 millones de euros[52]. Se espera que el reembolso del principal, los intereses y los costes conexos se financie mediante futuras entradas de

[51] Reglamento (UE) 2024/2773.

[52] «Annex to the G7 Finance Ministers' Statement on Extraordinary Revenue Acceleration (ERA) Loan initiative»

ingresos extraordinarios procedentes de activos soberanos rusos inmovilizados[53]. Sin embargo, señalamos que la inmovilización de activos rusos ha sido objeto de recursos jurisdiccionales[54]. Según la Comisión, en 2025 la UE reservó 600 millones de euros de estos ingresos extraordinarios como colchón para cubrir los futuros costes financieros asociados al Mecanismo de Cooperación con Ucrania en materia de Préstamos.

2.52. En diciembre de 2025, a fin de cubrir las necesidades financieras del país en 2026 y 2027 en el marco del préstamo de apoyo a Ucrania, el Consejo alcanzó un acuerdo político para proporcionar un préstamo adicional de 90 000 millones de euros[55] a Ucrania, de los cuales 30 000 millones de euros se destinan a la ayuda macrofinanciera y al apoyo presupuestario prestados a través del Mecanismo para Ucrania y 60 000 millones de euros, a respaldar la capacidad industrial de defensa. El préstamo se financiará mediante empréstitos de la UE en los mercados de capitales, respaldados por el *margen de maniobra* del presupuesto de la UE, garantizando al mismo tiempo que no afecte a las obligaciones financieras de los Estados miembros no participantes (Chequia, Hungría y Eslovaquia). El presupuesto de la UE cubriría los intereses y los costes de endeudamiento asociados en 2027, mientras que el principal solo sería reembolsable por Ucrania tras recibir reparaciones de guerra de Rusia[56]. El Parlamento Europeo dio su aprobación en enero de 2026 al uso del procedimiento de cooperación reforzada[57] entre los Estados miembros que respaldan el préstamo. Los Reglamentos pertinentes se adoptaron en febrero de 2026[58]. En abril de 2026, el Consejo alcanzó un acuerdo sobre la modificación del MFP para garantizar la emisión de bonos de la UE y financiar los costes del servicio de la deuda de 2027 (estimados en el momento de la propuesta en unos 1 000 millones de euros).

2.53. A mediados de 2026, los préstamos aprobados o acordados para Ucrania desde 2014, sin reembolsar o pendientes de desembolso, ascendían a un importe de hasta 170 100 millones de euros. De este total, al final de 2025 se habían desembolsado 70 300 millones de euros (véase la ***ilustración 2.25***).

---

[53] Artículos 3 y 5, apartado 2, del Reglamento (UE) 2024/2773.

[54] T-150/26 y C-186/26.

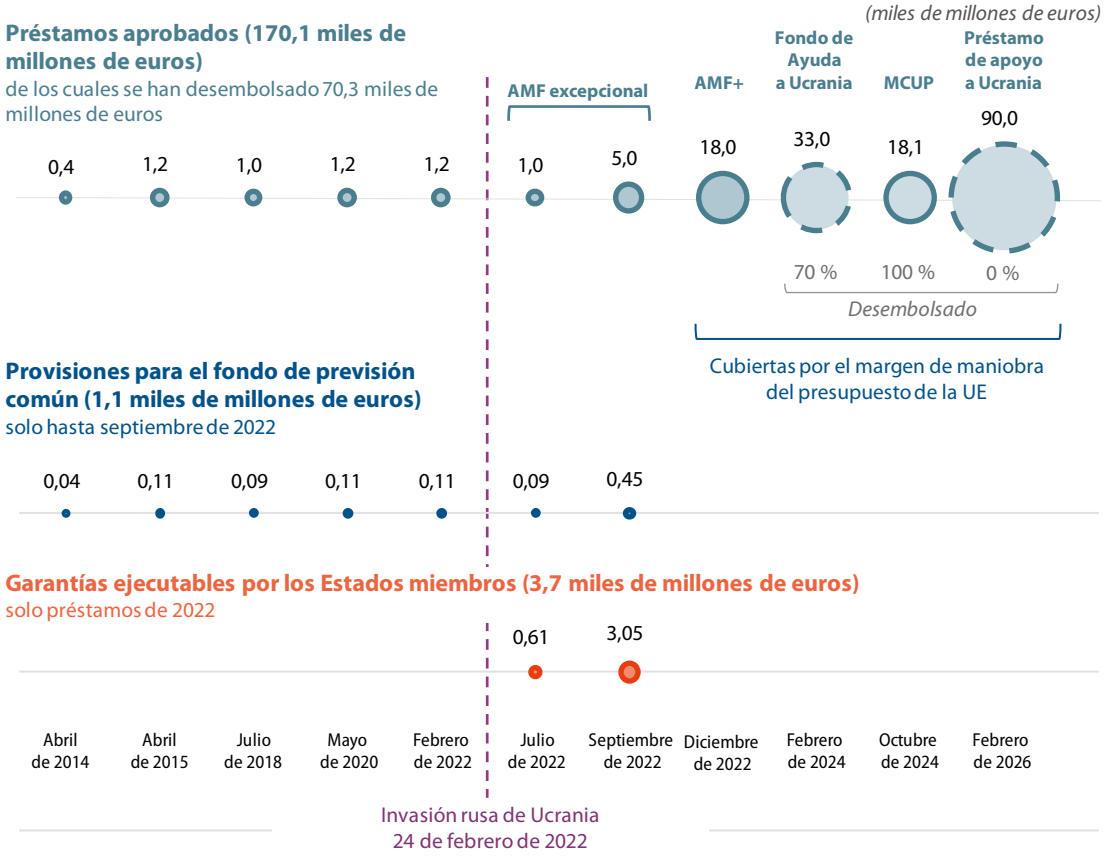
[55] EUCO 26/25.

[56] Artículo 20 del Reglamento (UE) 2026/467.

[57] Artículo 20 del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

[58] Reglamentos (UE) 2026/467 y (UE) 2026/468.

Ilustración 2.25 – Calendario de préstamos aprobados para Ucrania, sin reembolsar o pendientes de desembolso, incluidas las provisiones y las garantías de los Estados miembros



AMF:	Ayuda macrofinanciera
AMF+:	Ayuda macrofinanciera plus
Fondo de Ayuda a Ucrania:	Mecanismo para Ucrania [revisado por el Reglamento (UE) 2026/468]
MCUP:	Ayuda macrofinanciera en el marco del Mecanismo de cooperación con Ucrania en materia de préstamos
Préstamo de apoyo a Ucrania	Ayuda macrofinanciera en el marco del préstamo de apoyo a Ucrania

Notas: Valor nominal de los importes en la fecha de desembolso al final de 2025.
No se incluye el préstamo pendiente de 300 millones de euros desembolsado por Euratom a Energoatom.
Al final de 2025 aún debían pagarse 50 millones de euros de las provisiones al fondo de provisión común para los préstamos de 2022.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de legislación aplicable y de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025.

2.54. En las cuentas anuales de la UE de 2025[59], la Comisión reconoció una corrección por deterioro del valor de 30 200 millones de euros (en 2024, 15 800 millones de euros) con respecto a todos los préstamos de AMF y del Mecanismo para Ucrania ya desembolsados, que reflejaba las pérdidas esperadas a lo largo del período de vigencia de los préstamos.

La exposición del presupuesto de la UE sigue aumentando

2.55. Para analizar la exposición del presupuesto de la UE, consideramos:

a) las garantías del presupuesto de la UE para los empréstitos realizados en los mercados para préstamos desembolsados a Estados miembros o a países no pertenecientes a la UE en caso de impago de estos préstamos; y

b) los pasivos que pueden surgir en el futuro si se produce un hecho específico, que se consignan en las cuentas anuales como *pasivos contingentes* y están compuestos por las garantías presupuestarias ya concedidas para los importes desembolsados[60].

2.56. La exposición resultante del presupuesto de la UE ascendía a un total de 406 800 millones de euros al final de 2025, lo que supone un aumento del 19 % respecto de los 342 000 millones de euros del final de 2024. La ***ilustración 2.26*** muestra la exposición actual del presupuesto de la UE y del sistema de protección establecido para garantizar que la UE pueda cumplir sus obligaciones en materia de deuda.

---

[59] Cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025, nota 2.4.

[60] *Ibid.*, nota 4.1.1.

Ilustración 2.26 – Exposición total del presupuesto de la UE al final de 2025, con la fuente de exposición y el sistema de protección

(miles de millones de euros)

Fuente de exposición	Exposición del presupuesto de la UE 2024	Exposición del presupuesto de la UE 2025	Sistema de protección ANTES de recurrir al presupuesto de la UE	Sistema de protección DESPUÉS recurrir al presupuesto de la UE
Préstamos de NextGenerationEU	108,7	155,9	n/d	Margen de maniobra dentro del límite máximo temporal de recursos propios (0,6 % de la RNB de la UE)
Préstamos de SURE	98,4	90,4		Margen de maniobra dentro del límite máximo permanente de los recursos propios (1,4 % de la RNB de la UE) + Garantía de los Estados miembros (25 %)
Préstamos del EFSM	42,0	37,1		Margen de maniobra dentro del límite máximo permanente de recursos propios (1,4 % de la RNB de la UE)
Préstamos de la balanza de pagos	0,2	-		
Préstamos de la AMF+ *a Ucrania*	18,0	18,0		
Préstamos del Mecanismo para Ucrania	13,1	23,2		
AMF en el marco del Mecanismo de cooperación con Ucrania en materia de préstamos (MCUP)	-	18,1	Ingresos extraordinarios procedentes de activos soberanos rusos inmovilizados	
Préstamos excepcionales de la AMF *a Ucrania*	6,0	6,0	Fondo de provisión común (9 %) + Garantía voluntaria de los Estados miembros (61 %)	n/d
Préstamos de la AMF *a Ucrania*	5,0	5,0	Fondo de provisión común (entre 9 % y 70 %)	
Garantía para Ucrania	0,1	1,2		
Préstamos Euratom a *Energoatom*	0,3	0,3		
Garantía del FEIE	21,0	20,0		
Garantía del mandato de préstamos exteriores	19,2	16,8		
Garantía del FEDS	0,5	0,5		
Garantía del IVCDCI–FEDS+	1,3	2,9		
Garantía de InvestEU	3,5	6,0		
Préstamos a otros países no pertenecientes a la UE	4,7	5,4		
Total	**342,0**	**406,8**		

Notas: La ilustración sigue el enfoque descrito en el apartado ***2.55***.
Las tasas de provisión de los compartimentos de los Estados miembros en virtud de la garantía InvestEU pueden diferir de la tasa estándar. Los importes no cubiertos la provisión están cubiertos por contragarantías de los Estados miembros. En el caso de la garantía del MPE, la exposición de la UE varía entre el 65 % y el 100 % de los saldos pendientes.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2024 y 2025.

2.57. En 2025 se creó el Mecanismo de Reforma y Crecimiento para la República de Moldavia. Este proporcionará hasta 1 500 millones de euros en préstamos entre 2025 y 2027, de los cuales 300 millones de euros se desembolsaron en 2025.

2.58. Se prevé que la exposición del presupuesto de la UE siga aumentando y que alcance hasta 664 000 millones de euros en 2027 (véase la ***ilustración 2.27***).

Ilustración 2.27 – Exposición pasada y prevista del presupuesto de la UE

(miles de millones de euros)



(*) Exposición prevista para el final de 2027:

- Préstamos NextGenerationEU: hasta 216,7 miles de millones de euros (revisado en enero de 2026)
- Préstamos de Apoyo para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia: 82,4 miles de millones de euros
- Acción por la Seguridad de Europa: hasta 75 miles de millones de euros (≈ 50 %)
- Préstamos del Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera: 27,9 miles de millones de euros
- Préstamos Euratom a Energoatom: 0,2 miles de millones de euros
- Préstamos a Ucrania: hasta 170 miles de millones de euros (revisado en enero de 2026)
- Préstamos a otros países no pertenecientes a la UE: hasta 14,7 miles de millones de euros
- Garantías presupuestarias para las operaciones firmadas: hasta 77,6 miles de millones de euros

Nota: La ilustración sigue el enfoque descrito en el apartado ***2.55***.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025 y de otros datos de la Comisión.

2.59. La exposición total puede desglosarse en exposición anual, que es el importe máximo que debe cubrirse mediante el presupuesto de la UE o el margen de maniobra si hay impagos en un ejercicio determinado[61]. La Comisión nos facilitó datos basados en cifras sobre la exposición anual del presupuesto de la UE al final de 2024 y sobre la ayuda financiera a los Estados miembros y a países terceros, así como sobre el *mandato de préstamo exterior (MPE)*. Respecto de 2026, hemos calculado que la exposición total asciende a 20 000 millones de euros (en 2025, 14 500 millones de euros). Sin embargo, esta cifra no incluye la exposición anual derivada de los demás programas cubiertos por garantías presupuestarias (Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, InvestEU, FEDS y FEDS+) En 2022 recomendamos[62] a la Comisión que publicara su estimación sobre la exposición anual total.

El margen de maniobra del presupuesto de la UE ofrece una garantía para los empréstitos

2.60. Las operaciones de empréstito de la UE están respaldadas por un mecanismo diseñado para garantizar que las obligaciones de servicio de la deuda puedan cumplirse siempre. Esta garantía se proporciona a través del margen de maniobra del presupuesto de la UE, que es el margen anual entre el límite máximo de los recursos propios (es decir, el importe máximo que la UE puede solicitar a los Estados miembros) y los recursos propios necesarios para financiar el nivel real de créditos de pago en el marco del MFP. Desde 2021, el límite máximo de recursos propios se ha fijado en el 1,4 % de la renta nacional bruta (RNB) de la UE. El presupuesto de 2025 incluía recursos propios del 0,83 % de la RNB de la UE para financiar los gastos presupuestarios[63], lo que significa que, al final del ejercicio, existía un margen disponible del 0,57 % para cubrir los pasivos presupuestarios.

---

[61] Informe Especial 05/2023, ilustración 2.

[62] Informe Anual relativo al ejercicio 2022, recomendación 2.3.

[63] Cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025, nota 6.7.

2.61. En la práctica, el margen de maniobra sirve como garantía de último recurso para los inversores: en caso de que la UE experimente dificultades en el servicio de su deuda (debido, por ejemplo, a que los reembolsos de los beneficiarios de préstamos sean aplazados o incompletos), permite a la Comisión solicitar contribuciones adicionales de los Estados miembros para cumplir dichas obligaciones. Antes de realizar esta petición, la Comisión informa de que dispone de medidas de reducción del riesgo y de gestión de la liquidez[64]. El margen de maniobra no es una reserva prefinanciada; solo da lugar a pagos por parte de los Estados miembros si los recursos presupuestarios ordinarios de la UE y las entradas de efectivo de prestatarios son insuficientes para cubrir los reembolsos de empréstitos de la UE. Este mecanismo[65] constituye un compromiso jurídico vinculante para los Estados miembros.

2.62. Basándose en los datos disponibles al final de 2024, la Comisión estima que, una vez deducidos los recursos propios necesarios para financiar los créditos de pago del presupuesto de la UE (con exclusión de NextGenerationEU), el margen de maniobra disponible dentro del límite máximo permanente de recursos propios asciende a 90 800 millones de euros en 2026, y a 90 500 millones de euros en 2027[66] (véase la ***ilustración 2.28***). Estas cifras corresponden al 0,5 % de la RNB anual de la UE.

2.63. Además del margen de maniobra dentro del límite máximo permanente de recursos propios, en la Decisión sobre los Recursos Propios se introdujo, hasta 2058, un aumento temporal y excepcional adicional del límite máximo de los recursos propios del 0,6 % de la RNB de la UE exclusivamente para garantizar el reembolso de los empréstitos de NextGenerationEU. La Comisión estima que, para el período que finaliza en 2027, seguirá estando disponible casi todo el margen de maniobra dentro del límite máximo temporal de recursos propios[67] (véase la ***ilustración 2.28***).

---

64 *Ibid*.

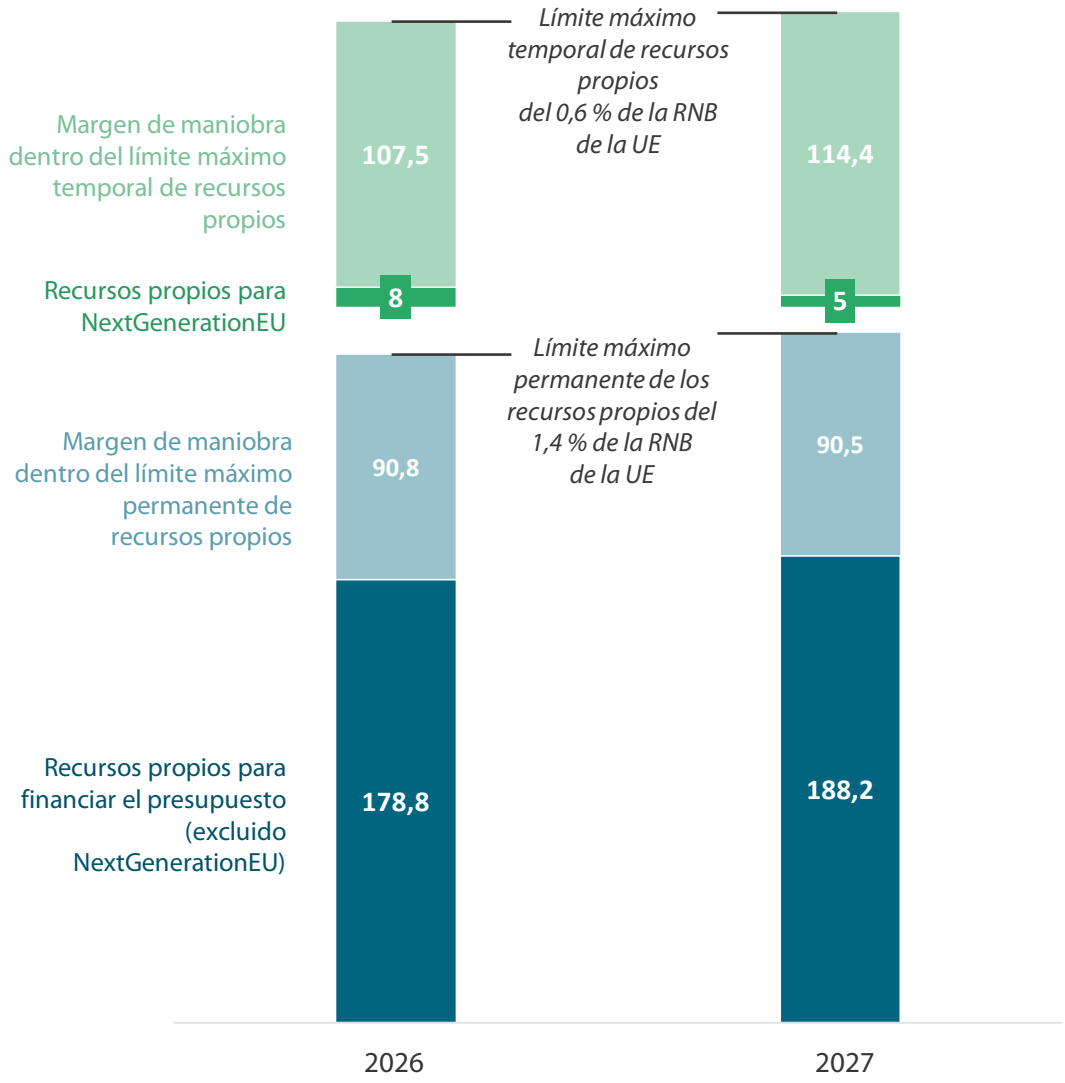
65 Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo.

66 COM(2025) 781, anexos.

67 *Ibid*.

Ilustración 2.28 – Margen de maniobra dentro de los límites máximos permanente y temporal de recursos propios

(miles de millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de COM(2025) 781.

2.64. Para el próximo MFP, la Comisión ha propuesto aumentar el límite máximo de los recursos propios al 1,75 %[68]. En nuestro dictamen sobre la propuesta de la Comisión[69], indicamos que la Comisión debería reevaluar si el límite máximo propuesto de los recursos propios seguía siendo adecuado tras la aprobación de un nuevo préstamo de 90 000 millones de euros a Ucrania.

---

[68] COM(2025) 574, artículo 4.

[69] Dictamen 04/2026, apartado 16.

2.65. La propuesta también introdujo un mecanismo de respuesta a las crisis que permite obtener empréstitos adicionales en los mercados de capitales para conceder préstamos a los Estados miembros en caso de crisis grave, dificultades graves o amenaza grave[70]. Esta herramienta se aplicaría cuando los programas existentes no aborden adecuadamente la situación. Los pasivos resultantes estarían respaldados por un aumento extraordinario y temporal de 0,25 puntos porcentuales del límite máximo de los recursos propios[71].

El rendimiento financiero acumulado del fondo de provisión común es positivo, al igual que en 2024

2.66. Desde 2021, el *fondo de provisión común* ha agrupado todas las provisiones para los pasivos financieros de la UE derivados de garantías presupuestarias, préstamos para asistencia financiera y el instrumento de préstamo Euratom[72]. A 31 de diciembre de 2025, el valor de mercado de los activos del fondo de provisión común ascendía a 27 200 millones de euros (en 2024, 23 200 millones de euros). Los recursos del fondo de provisión común se asignan en compartimentos correspondientes a los distintos instrumentos contribuyentes[73] (véase la ***ilustración 2.29***).

[70] COM(2025) 574, artículo 6.

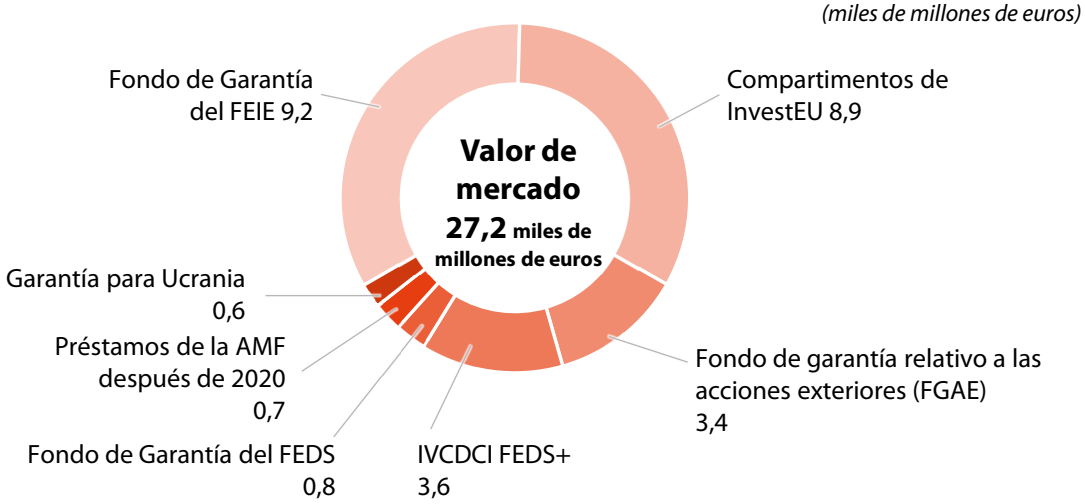
[71] *Ibid*., artículo 8.

[72] Artículo 215 del Reglamento Financiero.

[73] C(2020) 131/03, artículo 3.

Ilustración 2.29 – El fondo de provisión común y sus componentes (final de 2025)

(miles de millones de euros)



FEIE: Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas
IVCDCI: Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional
FEDS+: Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus
FEDS: Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible
AMF: Ayuda macrofinanciera

Notas: 1 100 millones de euros de los activos comunicados en el marco de los compartimentos de InvestEU se asignan a compartimentos de los Estados miembros (Chequia, Finlandia, Rumanía, Malta, Bulgaria, Grecia, España y Portugal), que se financian por separado mediante contribuciones nacionales o regionales.
Además, 200 millones de euros se mantienen en la tesorería central de la Comisión como colchón de liquidez para cubrir las ejecuciones inmediatas de garantías.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales consolidadas de la UE de 2025.

2.67. El objetivo que la Comisión persigue en la gestión del fondo de provisión común es salvaguardar al menos el capital aportado (conservación del capital)[74]. Tras un rendimiento positivo de 900 millones de euros en 2025 (800 millones de euros en 2024), el rendimiento financiero acumulado (realizado y no realizado) de la cartera desde su creación en 2021 es de 1 300 millones de euros (4,9 %).

[74] COM(2025) 400, sección 2.

2.68. La Comisión puede recurrir al fondo de provisión común para cubrir las salidas necesarias para ejecutar las garantías relacionadas con operaciones tanto en países de la UE como en países terceros, así como con impagos de países terceros, antes de recurrir al presupuesto de la UE. Aunque nunca se ha producido un impago de la AMF ni de los préstamos Euratom, al final de 2024, las solicitudes de ejecución acumuladas, netas de recuperaciones, correspondientes a operaciones impagadas y las reducciones de valor de las inversiones de capital en el marco de las garantías presupuestarias ascendían a 1 400 millones de euros[75] (1 200 millones de euros en 2023), de los cuales 900 millones de euros (900 millones de euros en 2023) correspondían al MPE[76], provisionados en el compartimento del Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores (GFEA).

[75] Datos derivados de «2026 Draft general budget of the European Union – Working document part XI», página 67. Véanse los cuadros titulados «Guarantee calls and recoveries», en las páginas 19, 34, 48, 63, 79 y 97.

[76] «2026 Draft general budget of the European Union – Working document part XI», página 63.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

2.69. En 2025 se utilizaron casi todos los créditos de compromiso y de pago del presupuesto anual de la UE. Debido a NextGenerationEU, el total de los pagos en 2025 fue superior al total de los compromisos. La absorción de los Fondos EIE 2014-2020 alcanzó el 98,6 %, mientras que los pagos totales para los fondos de gestión compartida en el marco del RDC solo representaron el 16,6 % del importe asignado a estos fondos en el MFP 2021-2027. La absorción de los tres principales fondos de la política de cohesión (FEDER, FC y FSE+) en el período 2021-2025 fue del 14,8 %, con un total de pagos de 52 800 millones de euros. Observamos un elevado volumen de solicitudes de pago pendientes al final del ejercicio. Véanse los apartados ***2.2*** a ***2.18***.

2.70. Los pagos anuales de subvenciones del MRR por un total de 40 100 millones de euros en 2025 se situaron significativamente por debajo de las previsiones de la Comisión (65 000 millones de euros). Sin embargo, 17 Estados miembros presentaron solicitudes de pago por un total de 20 300 millones de euros en diciembre de 2025. De los 359 900 millones de euros en compromisos de subvención del MRR, al final de 2025 se habían pagado 237 500 millones de euros (66 %), lo que dejaba 122 400 millones de euros (34 %) por pagar hasta el final de 2026. Véanse los apartados ***2.19*** a ***2.24***.

2.71. Al final de 2025, el total de los compromisos pendientes, incluida la financiación en forma de subvenciones de NextGenerationEU, ascendía a 501 100 millones de euros. La Comisión espera que este importe disminuya a 339 000 millones de euros a finales de 2027. Véanse los apartados ***2.25*** a ***2.29***.

2.72. Los empréstitos a largo plazo de la UE ascendían a 702 100 millones de euros al final de 2025 y se espera que alcancen 1 billón de euros al final del actual MFP. El gasto total en costes de financiación de la ayuda no reembolsable de NextGenerationEU en el MFP actual podría alcanzar los 28 300 millones de euros, alrededor del doble de las previsiones originales de la Comisión de 14 900 millones de euros. Los desembolsos de NextGenerationEU en 2025 fueron inferiores a lo previsto y dieron lugar a elevadas cantidades de efectivo al final del ejercicio. Véanse los apartados ***2.30*** a ***2.47***.

2.73. Al final de 2025, la UE y sus Estados miembros habían movilizado más de 192 100 millones de euros en apoyo a Ucrania y a su población desde el inicio de la guerra de agresión de Rusia. De este importe, la UE ha desembolsado 65 300 millones de euros en préstamos, y otros 9 800 millones de euros todavía deben desembolsarse. En abril de 2026, el Consejo acordó un importe adicional de 90 000 millones de euros en préstamos. Véanse los apartados ***2.48*** a ***2.54***.

2.74. La exposición del presupuesto de la Unión pasó de 342 000 millones de euros en 2024 a 406 800 millones de euros en 2025, y se espera que siga aumentando en los próximos años. A 31 de diciembre de 2025, el valor de mercado de los activos del fondo de provisión común ascendía a 27 200 millones de euros. Véanse los apartados ***2.55*** a ***2.68***.

Recomendaciones

Recomendación 2.1 – Reducir el riesgo de retrasos en los pagos de los fondos de la política de cohesión

2.75. La Comisión debería adoptar medidas oportunas junto con los Estados miembros para garantizar una planificación y ejecución adecuadas de las necesidades de pago, dentro del presupuesto anual y en consonancia con los límites máximos del MFP, prestando especial atención a los fondos de la política de cohesión. El objetivo debería ser reducir cualquier riesgo de retrasos debido a la insuficiencia de los créditos de pago en el presupuesto anual a fin de limitar la presión sobre los créditos de pago en futuros ejercicios presupuestarios.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2026.

Recomendación 2.2 – Desarrollar una estrategia de gestión de pasivos y reembolso de NextGenerationEU

2.76. La Comisión debería desarrollar una estrategia de gestión de pasivos y reembolso de la deuda asociada a NextGenerationEU que abarque el período de reembolso hasta 2058, teniendo en cuenta los riesgos macroeconómicos y financieros, incluidos los riesgos de refinanciación, de tipo de interés, de liquidez y de mercado. Para el período cubierto por el MFP actual y el próximo, debería tener en cuenta las restricciones presupuestarias aplicables, incluido el límite máximo anual para los reembolsos del principal y los créditos de pago disponibles. Respecto a la ayuda no reembolsable, dado que los costes de financiación conexos correrán a cargo del presupuesto de la UE, la Comisión debería establecer los criterios y las prioridades para decidir qué parte de la deuda que vence debe refinanciarse, con vistas a contener los costes de financiación, manteniendo al mismo tiempo un acceso eficiente al mercado y la flexibilidad operativa.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2027.

Capítulo 3

Obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE

Índice

	Apartados
Parte 1 – Resultados de nuestras auditorías de gestión: mensajes clave	**3.1.-3.39.**
Introducción	3.1.-3.6.
La respuesta de la UE a la recuperación posterior a la crisis	3.7.-3.12.
Aumentar la competitividad económica de la UE en beneficio de todos los ciudadanos	3.13.-3.18.
Resiliencia ante las amenazas a la seguridad de la Unión y respeto de los valores europeos de libertad, democracia y Estado de Derecho	3.19.-3.25.
Cambio climático, medio ambiente y recursos naturales	3.26.-3.32.
Políticas presupuestarias y finanzas públicas en la UE	3.33.-3.37.
Principales interlocutores institucionales	3.38.-3.39.
Parlamento Europeo	3.38.
Consejo de la Unión Europea	3.39.
Parte 2 – Rendimiento de los programas en el marco de la rúbrica 2 del marco financiero plurianual	**3.40.-3.82.**
Introducción	3.40.-3.43.
Alcance y enfoque de la auditoría	3.44.
La información sobre el rendimiento de la rúbrica 2 se ajustaba a las instrucciones de la Comisión	3.45.-3.49.
El marco de rendimiento 2021-2027 mejoró el seguimiento de los resultados, pero no del impacto	3.50.-3.57.
El marco 2021-2027 incluye más indicadores de resultados que antes, pero todavía faltan indicadores de impacto para la mayoría de los programas	3.50.-3.54.
Buena trazabilidad de los datos notificados en general	3.55.-3.57.

Los indicadores muestran que el rendimiento varió de un programa a otro: nuestra evaluación fue menos favorable que la de la Comisión **3.58.-3.74.**

Nuestra evaluación de los avances hacia los objetivos de los indicadores es menos positiva que la de la Comisión **3.58.-3.65.**

Con la excepción del FSE+, los indicadores de los programas actuales muestran hasta ahora un mejor rendimiento que en el anterior MFP **3.66.-3.74.**

Conclusiones y recomendaciones **3.75.-3.82.**

Anexos

Anexo 3.1 – Ámbitos estratégicos del Tribunal de Cuentas Europeo tratados en informes especiales en 2025

Anexo 3.2 – Ejemplos de acciones tempranas de la Comisión a raíz de las recomendaciones de los informes especiales del Tribunal de 2025

Anexo 3.3 – Situación de los indicadores de rendimiento a 31.12.2024, según la evaluación del Tribunal

Parte 1 – Resultados de nuestras auditorías de gestión: mensajes clave

Introducción

3.1. En nuestros informes especiales se examina la eficacia con la que se han aplicado los principios de *buena gestión financiera*[1] en la ejecución del presupuesto de la UE. Se abordan los principales objetivos en materia de *rendimiento* y cumplimiento. En 2025 publicamos 26 informes especiales (***anexo 3.1***) en los que se abordan muchos de los retos a los que se enfrenta la UE en sus diferentes ámbitos y políticas de gasto.

3.2. Nuestro trabajo de auditoría se centró en los siguientes ámbitos estratégicos, que consideramos prioritarios con arreglo a nuestra estrategia 2021-2025:

- la respuesta de la UE a la recuperación posterior a la crisis;
- el refuerzo de la competitividad económica de la UE en beneficio de todos los ciudadanos;
- la resiliencia ante las amenazas a la seguridad de la Unión y el respeto de los valores europeos de libertad, democracia y Estado de Derecho;
- el cambio climático, el medio ambiente y los recursos naturales; y
- las políticas presupuestarias y las finanzas públicas de la UE.

3.3. Nuestras recomendaciones se centran en los siguientes ámbitos principales:

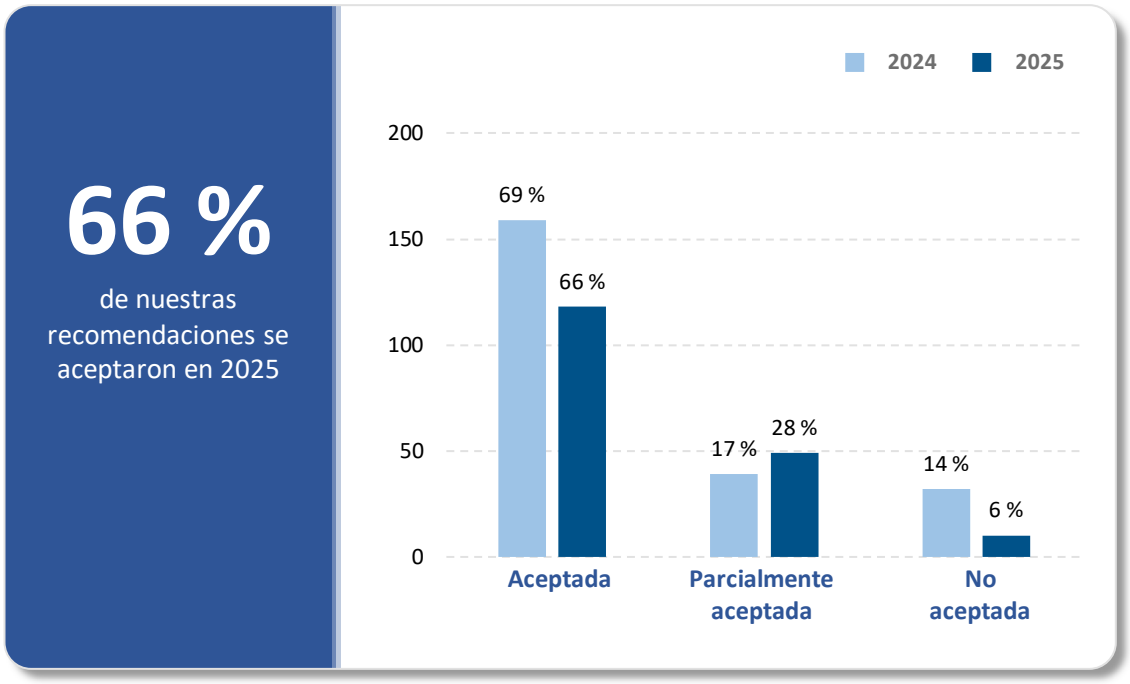
- el diseño de los *programas*, incluidas las estrategias, la evaluación de las necesidades y su adecuación a los objetivos fijados;
- la fijación de objetivos, los indicadores y el seguimiento y la notificación de datos;
- la selección de proyectos, la sostenibilidad de los proyectos y las acciones;
- el cumplimiento de las normas en materia de *contratación pública* y *ayudas estatales*.

---

[1] Artículo 33 del Reglamento sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, septiembre de 2024.

3.4. Nuestras entidades auditadas tienen derecho a responder a nuestras observaciones[2]. Estas respuestas, en las que también se indica si aceptan o no las recomendaciones que formulamos, se publican junto con nuestros informes especiales. Nuestros informes especiales de 2025 contenían 177 recomendaciones (frente a 230 en 2024). Nuestras entidades auditadas aceptaron plenamente el 66 % de nuestras recomendaciones, y parcialmente el 28 % (***ilustración 3.1***).

Ilustración 3.1 – Aceptación de las recomendaciones de nuestros informes especiales de 2025 en comparación con 2024

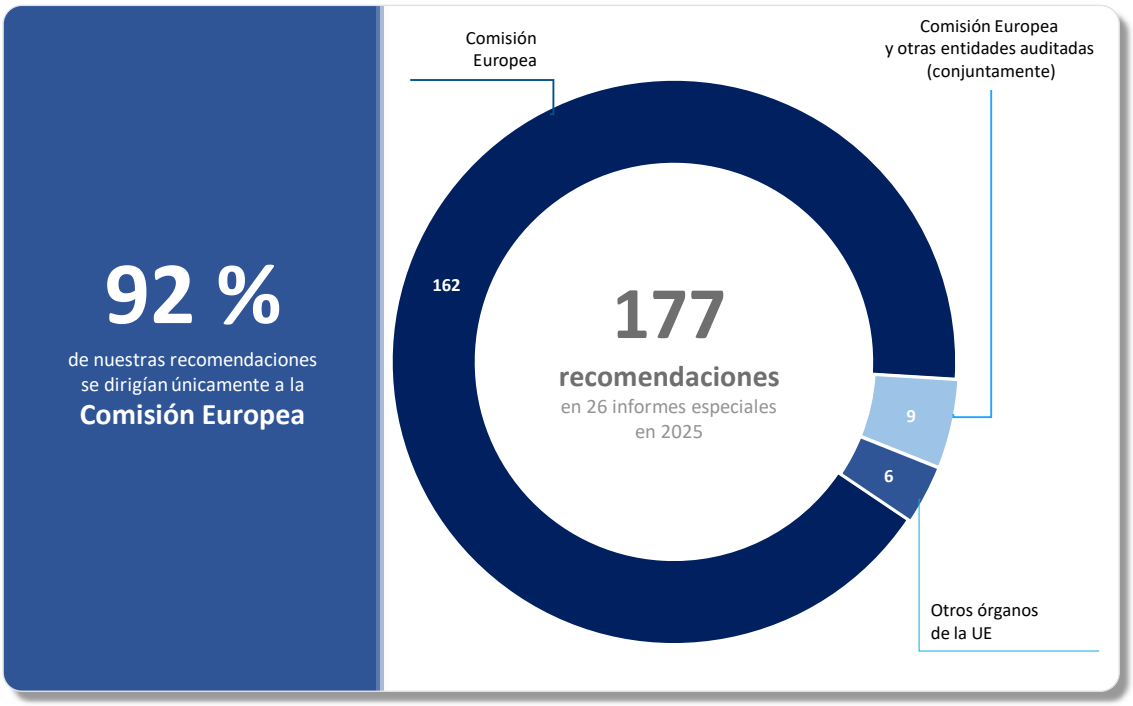


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

[2] *Ibid.*, artículo 259.

3.5. La mayoría de nuestras recomendaciones se dirigieron a la Comisión Europea (***ilustración 3.2***).

Ilustración 3.2 – Desglose de las recomendaciones por entidad auditada



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

3.6. En los apartados que siguen presentamos los mensajes clave de nuestros informes especiales por ámbito estratégico. Presentamos también, para complementar lo anterior, un resumen de las referencias a nuestros informes especiales realizadas por el Consejo y el Parlamento Europeo en su resolución de *aprobación de la gestión*, así como ejemplos de medidas tempranas adoptadas por la Comisión (***anexo 3.2***). Estos ejemplos se añaden a la posición de la Comisión expuesta en sus respuestas a nuestros informes especiales, y se entienden sin perjuicio del ejercicio periódico de seguimiento que realizamos al cabo de tres años.

La respuesta de la UE a la recuperación posterior a la crisis

3.7. En 2025 publicamos cinco informes especiales sobre temas de este ámbito estratégico (***ilustración 3.3***).

Ilustración 3.3 – Informes especiales publicados en 2025 en el ámbito estratégico de la respuesta de la UE a la recuperación posterior a la crisis



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

3.8. A pesar de las mejoras en su trabajo de auditoría, constatamos[3] que la Comisión no había podido ofrecer garantías suficientes de que los Estados miembros dispusieran de **sistemas de control eficaces** para garantizar que el gasto del *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* (MRR) cumpliera las normas sobre contratación pública y ayudas estatales.

[3] Informe Especial 09/2025.

3.9. Las políticas del mercado laboral y de empleo son ámbitos clave para los que el MRR proporciona financiación. Constatamos[4] que, en el momento de nuestra auditoría, las reformas del **mercado laboral** incluidas en los planes de recuperación y resiliencia habían alcanzado las *realizaciones* previstas y logrado algunos *resultados*. Sin embargo, solo habían abordado parcialmente los retos estructurales del mercado laboral señalados en las recomendaciones específicas por país. Además, la ausencia de indicadores adecuados limitaba significativamente la posibilidad de evaluar los resultados o el *impacto* de las reformas del MRR en el mercado laboral.

3.10. Al abordar el objetivo clave del MRR de apoyar la **transición digital** de la UE, la Comisión y los Estados miembros aplicaron la metodología de etiquetado digital correctamente. Todos los Estados miembros alcanzaron o superaron el requisito de asignación del 20 %. Sin embargo, constatamos[5] que, dado que el Reglamento del MRR no lo exigía, algunos Estados miembros no habían dado prioridad a la financiación de la UE para medidas que abordaran sus principales necesidades digitales. También constatamos que los indicadores comunes del MRR utilizados para hacer un seguimiento de los avances no se habían ajustado bien a los objetivos de la política digital de la UE.

3.11. Las disposiciones de **flexibilidad presupuestaria de la UE** permitieron al presupuesto responder a los retos y las prioridades emergentes. Sin embargo, señalamos[6] que el marco de flexibilidad era excesivamente complejo, ya que no estaba muy claro el orden en que debían utilizarse los instrumentos de flexibilidad y ocasionalmente se producían solapamientos. Además, la justificación de los instrumentos de flexibilidad no estaba basada en un análisis minucioso de las necesidades y los riesgos futuros.

---

[4] Informe Especial 10/2025.

[5] Informe Especial 13/2025.

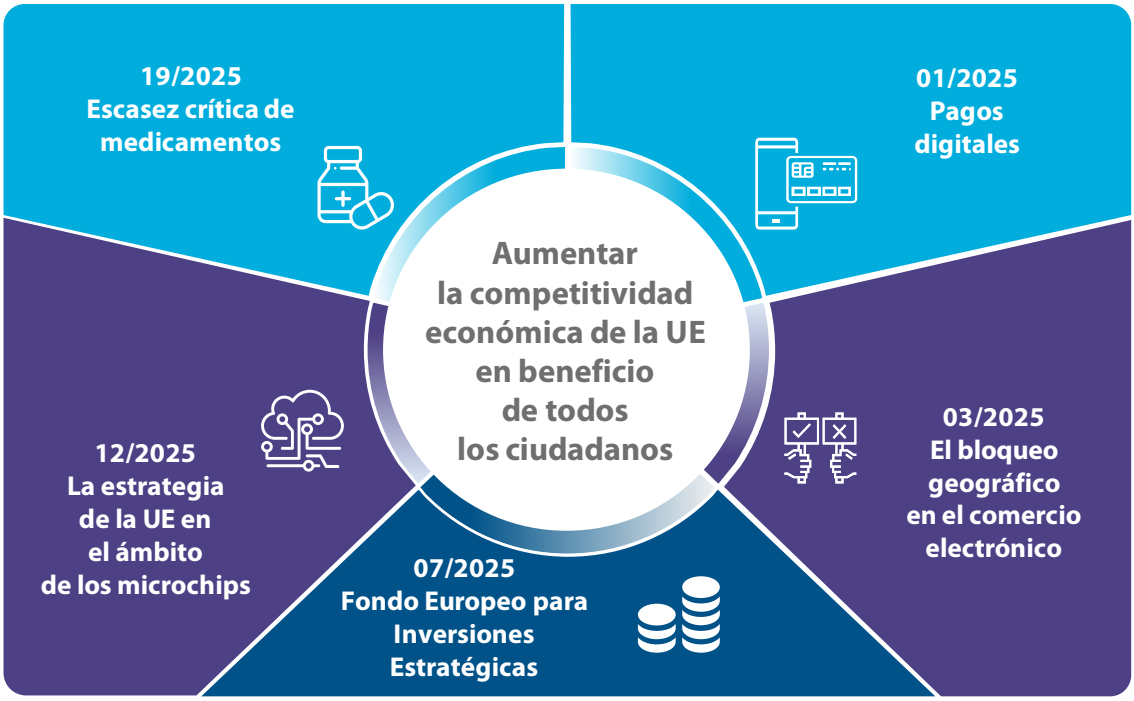
[6] Informe Especial 18/2025.

3.12. Constatamos[7] que el MRR había abordado parcialmente los retos del **entorno empresarial** señalados en las recomendaciones específicas por país formuladas en el marco del Semestre Europeo, y que aún debían abordarse algunos problemas estructurales. Aunque las medidas completadas habían alcanzado los hitos y objetivos acordados, hasta ese momento solo un tercio de ellas había mostrado resultados significativos y algunos primeros resultados habían contribuido a los avances en la aplicación de las recomendaciones específicas por país.

Aumentar la competitividad económica de la UE en beneficio de todos los ciudadanos

3.13. En 2025 publicamos cinco informes especiales sobre temas de este ámbito estratégico (***ilustración 3.4***).

Ilustración 3.4 – Informes especiales publicados en 2025 en el ámbito estratégico de la competitividad económica de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

[7] Informe Especial 21/2025.

3.14. Los **pagos digitales** son fundamentales para la economía de la UE, y constatamos[8] que el enfoque de la Comisión había contribuido a hacerlos más seguros, rápidos y baratos. La Comisión había reforzado el marco general, pero el proceso de seguimiento se había visto debilitado, debido principalmente a dos factores distintos. En primer lugar, los criterios para las intervenciones en los precios no estaban claros (por ejemplo, la Comisión puede intervenir en la fijación de tasas y comisiones por parte de los proveedores de servicios de pago). En segundo lugar, existían lagunas en el marco jurídico en relación con los servicios de banca abierta (un conjunto de servicios de pago basados en el acceso de proveedores terceros a datos en poder de bancos).

3.15. El **bloqueo geográfico** injustificado implica restringir el acceso a interfaces, bienes y servicios en línea entre Estados miembros. Puede limitar el acceso de los consumidores y obstaculizar el mercado digital de la UE. Con la adopción del Reglamento sobre el bloqueo geográfico, se ha avanzado a la hora de abordar las necesidades de los consumidores y los comerciantes de manera equilibrada. Sin embargo, llegamos a la conclusión[9] de que seguían existiendo retos en la aplicación uniforme del Reglamento, con lagunas en la *evaluación de impacto* original y una garantía de cumplimiento desigual entre los Estados miembros.

3.16. El ***Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas*** contribuyó a reducir el déficit de inversión de la UE y prestó apoyo a una amplia gama de proyectos a través de instrumentos de deuda y capital respaldados por una *garantía presupuestaria* de la UE. Sin embargo, constatamos[10] que el programa no había alcanzado plenamente su objetivo de movilizar 500 000 millones de euros para 2022, y que la inversión notificada se había sobrestimado en un 26 %. La *adicionalidad*[11] del Fondo no estaba suficientemente demostrada, y varios aspectos del seguimiento y la notificación carecían de objetivos y datos completos.

---

8 Informe Especial 01/2025.

9 Informe Especial 03/2025.

10 Informe Especial 07/2025.

11 Artículo 5 del Reglamento (UE) 2015/1017, relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.

3.17. El paquete del Reglamento de Chips se propuso en 2022 para responder a las perturbaciones de la cadena de suministro mundial causadas por la pandemia de COVID-19, con el objetivo de hacer frente a la escasez de **microchips** y reforzar la soberanía tecnológica de la UE. Llegamos a la conclusión[12] de que la Comisión había realizado avances razonables en la ejecución de su estrategia, pero era poco probable que se alcanzara el ambicioso objetivo de la Década Digital de una cuota de la UE del 20 % en el mercado mundial.

3.18. La **escasez crítica de medicamentos** se ha convertido en una amenaza frecuente para la salud pública en toda la UE Señalamos[13] que la Agencia Europea de Medicamentos había prestado un valioso apoyo a los Estados miembros y que la Comisión había dado los primeros pasos proponiendo cambios legislativos. No obstante, en el momento de la auditoría no existía un marco eficaz para hacer frente a la escasez crítica de medicamentos, y los esfuerzos para atajar las causas subyacentes de esta escasez aún se encontraban en una fase temprana. Además, la fragmentación dentro del mercado único seguía obstaculizando la disponibilidad de medicamentos en toda la UE.

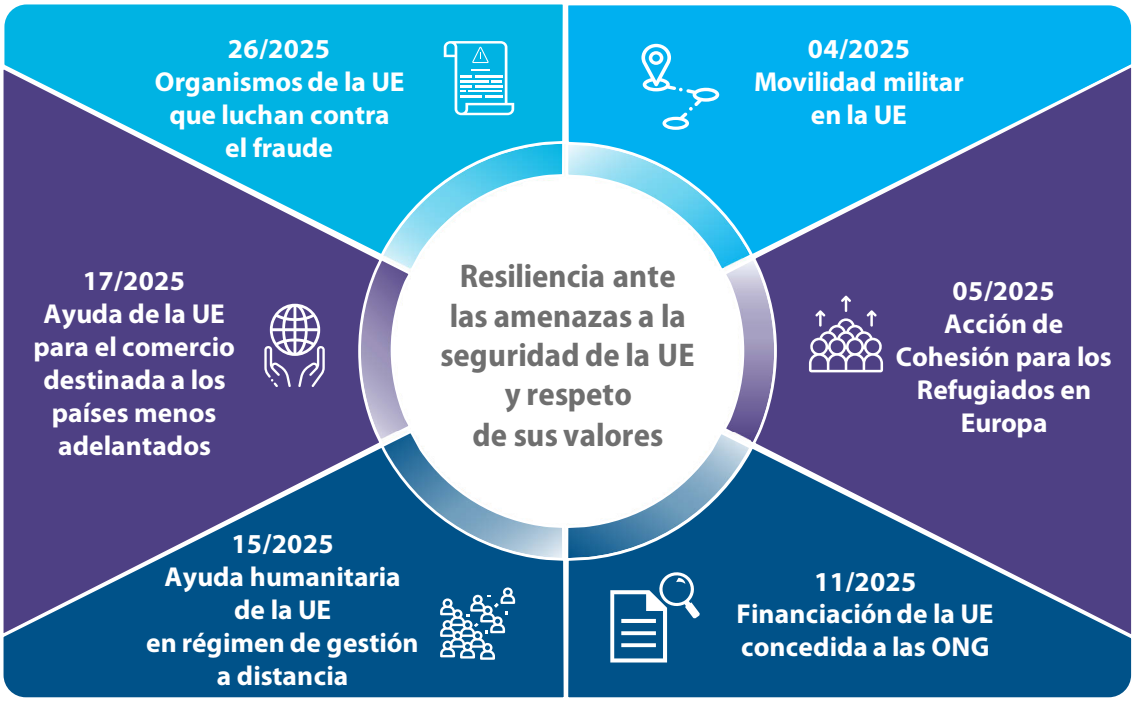
[12] Informe Especial 12/2025.

[13] Informe Especial 19/2025.

Resiliencia ante las amenazas a la seguridad de la Unión y respeto de los valores europeos de libertad, democracia y Estado de Derecho

3.19. En 2025 publicamos seis informes especiales sobre temas de este ámbito estratégico (***ilustración 3.5***).

Ilustración 3.5 – Informes especiales publicados en 2025 en el ámbito estratégico de la resiliencia y los valores europeos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

3.20. El segundo plan de acción de la Comisión sobre **movilidad militar** tenía por objeto permitir los desplazamientos rápidos de personal y equipos en toda la UE. La financiación temprana de las infraestructuras de doble uso fue un paso positivo, pero constatamos[14] que los avances habían sido desiguales, ya que el plan carecía de objetivos claros y de un organismo central de coordinación. Los avances hacia la consecución del objetivo general habían sido variables y era necesario mejorar la gobernanza y el seguimiento.

[14] Informe Especial 04/2025.

3.21. Observamos[15] que la ***Acción de Cohesión* para los Refugiados en Europa (CARE)** había ayudado a los Estados miembros a utilizar los fondos de la política de cohesión disponibles para hacer frente a los retos migratorios y a las necesidades de los refugiados derivadas de la guerra de agresión contra Ucrania. Las *autoridades de gestión* consideraban que CARE había sido útil y les había proporcionado flexibilidad, liquidez y simplificación. Sin embargo, constatamos que el seguimiento general de los fondos de la política de cohesión no había abarcado todos los aspectos de la ayuda para los retos migratorios ni el uso de CARE.

3.22. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) desempeñan un papel importante en la elaboración de políticas de la UE. Aunque la Comisión había reforzado la transparencia de la **financiación de la UE concedida a las ONG**, constatamos[16] que se había visto obstaculizada por la clasificación incoherente de las ONG y por problemas que afectaban a la calidad de los datos. También llegamos a la conclusión de que la Comisión y otros organismos no habían evaluado de forma proactiva el cumplimiento de los valores de la UE por parte de los *perceptores*.

3.23. Ante limitaciones excepcionales de acceso, la Comisión y sus socios han adaptado su modelo operativo para **proporcionar ayuda humanitaria a través de la gestión a distancia**. Constatamos[17] que, si bien el enfoque había proporcionado un marco útil para prestar ayuda a zonas de difícil acceso, había insuficiencias en su diseño y aplicación, y la estrategia de control no había incluido controles específicos diseñados para abordar los riesgos inherentes a la gestión a distancia.

3.24. La UE actualizó su estrategia de **ayuda al comercio** en 2017 para prestar mayor atención a los países menos adelantados Constatamos[18] que, si bien en líneas generales esta ayuda se prestaba con arreglo a las necesidades, no estaba en vías de lograr el objetivo de financiación para 2030 de la estrategia. El propósito de prestar mayor atención a los países menos adelantados no se había traducido en un conjunto operativo de objetivos específicos acordados con los Estados miembros.

---

[15] Informe Especial 05/2025.

[16] Informe Especial 11/2025.

[17] Informe Especial 15/2025.

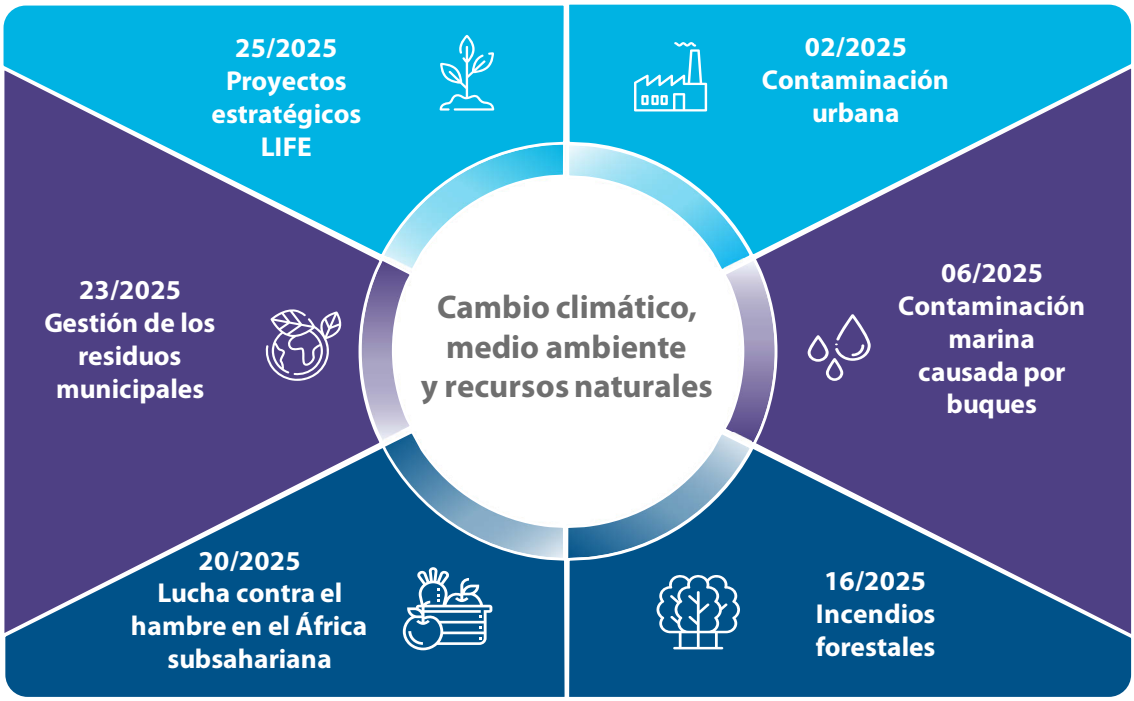
[18] Informe Especial 17/2025.

3.25. Evaluamos la claridad de los mandatos de los organismos de la UE que **luchan contra el *fraude***, su cooperación y la supervisión de la Comisión. Constatamos[19] que las responsabilidades de estos organismos estaban claramente definidas, pero seguían existiendo insuficiencias en cuanto al intercambio de información, lo que afectaba al número y a los plazos de las investigaciones. Además, llegamos a la conclusión de que la Comisión no había analizado las lagunas y variaciones en la detección del fraude y no supervisaba suficientemente los importes adeudados y recuperados como resultado de las investigaciones de fraude.

Cambio climático, medio ambiente y recursos naturales

3.26. En 2025 publicamos seis informes especiales en este ámbito estratégico (***ilustración 3.6***).

Ilustración 3.6 – Informes especiales publicados en 2025 sobre el ámbito estratégico de cambio climático, medio ambiente y recursos naturales



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

[19] Informe Especial 26/2025.

3.27. En el ámbito de la **contaminación urbana**, constatamos[20] que, si bien la calidad del aire estaba mejorando en la UE, las normas de calidad del aire no siempre se cumplían o solo se habían cumplido recientemente. Además, a pesar de una legislación de la UE de larga trayectoria, la contaminación acústica seguía sin abordarse suficientemente porque no existían límites u objetivos de reducción del ruido a escala de la UE, y los Estados miembros no priorizaban ni aplicaban suficientemente medidas eficaces.

3.28. El objetivo de la UE es alcanzar un nivel cero de **contaminación del agua** para 2030. Teniendo esto en cuenta, evaluamos la acciones de la UE para luchar contra la contaminación procedente de buques. Constatamos[21] que, si bien las normas de la UE habían mejorado, existían insuficiencias en la aplicación y la imposición del cumplimiento, y los datos eran insuficientes para medir los resultados. Además, no había una visión general de los resultados obtenidos ni de las opciones de expansión, y el seguimiento de la contaminación procedente de buques no había sido adecuado.

3.29. En el ámbito de la lucha contra los **incendios forestales**, constatamos[22] que los Estados miembros habían utilizado cada vez más los fondos de la UE, procedentes de diferentes ámbitos de actuación, para acciones preventivas. Sin embargo, la Comisión no tenía una visión completa del importe total del dinero de la UE gastado y disponía de poca información sobre los resultados de estos proyectos. En el ámbito de los Estados miembros, señalamos que las decisiones de financiación procedente del MRR se habían adoptado a veces de manera apresurada y que las autoridades pertinentes no habían participado en la decisión sobre qué actividades financiar. También detectamos deficiencias en el proceso de selección de proyectos.

---

[20] Informe Especial 02/2025.

[21] Informe Especial 06/2025.

[22] Informe Especial 16/2025.

3.30. La UE participa activamente en iniciativas mundiales para reducir la inseguridad alimentaria y la desnutrición, y el África subsahariana recibe el 48 % de la financiación total. Constatamos[23] que la Comisión había realizado valiosos esfuerzos para **luchar contra el hambre**, pero las insuficiencias en el diseño y el seguimiento de los proyectos, y los retos a la hora de abordar las causas profundas de la inseguridad alimentaria habían afectado negativamente a la sostenibilidad y al impacto. Las acciones no estaban bien orientadas y no siempre se dirigían a las personas con mayores necesidades.

3.31. El objetivo de la política de residuos de la UE es la transición hacia una economía circular. Nuestra auditoría puso de manifiesto[24] que la Comisión había reforzado los objetivos y otros requisitos legales para la **gestión de los residuos municipales**, pero que había tardado en incoar procedimientos de infracción por el incumplimiento de los objetivos en materia de residuos. La mayoría de los proyectos incluidos en la muestra se habían retrasado y algunos habían experimentado problemas de costes y capacidad.

3.32. Concluimos[25] que los proyectos estratégicos *LIFE* habían ayudado a los Estados miembros a aplicar estrategias para hacer frente a los **retos climáticos** dentro de la UE. Para ello, habían involucrado a las principales partes interesadas, habían movilizado financiación adicional y habían promovido la continuidad a pesar de los cambios en las políticas nacionales y la incertidumbre presupuestaria. Sin embargo, podía suceder que el proceso de selección no hubiera tenido en cuenta las necesidades medioambientales y climáticas más importantes de los Estados miembros, lo que habría reducido la capacidad de los Estados miembros para identificar y apoyar los proyectos con mayor impacto.

---

[23] Informe Especial 20/2025.

[24] Informe Especial 23/2025.

[25] Informe Especial 25/2025.

Políticas presupuestarias y finanzas públicas en la UE

3.33. En 2025 publicamos cuatro informes especiales sobre temas de este ámbito estratégico (*ilustración 3.7*).

Ilustración 3.7 – Informes especiales publicados en 2025 en el ámbito estratégico de las políticas presupuestarias y las finanzas públicas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

3.34. El **fraude del *IVA* en las importaciones** afecta negativamente a la recaudación de ingresos para los Estados miembros y para la UE. La regímenes simplificados de importación contribuyen a facilitar el comercio y a reducir las cargas administrativas. Sin embargo, detectamos[26] lagunas e incoherencias en el marco regulador de la UE, así como insuficiencias en la manera en que los Estados miembros comprueban que se recauda el importe correcto de IVA. Muchas de las insuficiencias se debían a las dificultades a las que se enfrentaban las autoridades aduaneras y tributarias en la cooperación entre Estados miembros.

[26] Informe Especial 08/2025.

3.35. Llegamos a la conclusión[27] de que, en el momento de nuestra auditoría, la acción de la UE no había sido eficaz a la hora de reforzar el papel de ninguno de los dos tipos de pensiones en el mercado de las **pensiones complementarias**. La actividad transfronteriza de los fondos de pensiones de empleo seguía siendo mínima y se concentraba en los pocos Estados miembros en los que las pensiones de jubilación ya estaban arraigadas. El producto paneuropeo de pensiones individuales no ha demostrado ser una opción alternativa de ahorro para los ciudadanos de la UE ni ha suscitado el interés de los inversores.

3.36. En nuestra auditoría sobre las ***correcciones financieras*** constatamos[28] que había habido varias insuficiencias en el diseño del mecanismo para los *períodos de programación* anteriores, y que la aplicación de correcciones solo había sido parcialmente eficaz para salvaguardar el presupuesto de la UE. Además, tampoco había sido suficientemente fiable la presentación de información, incluida la relativa a las correcciones futuras estimadas, que no reflejaba plenamente la capacidad de la Comisión para identificar y corregir *errores*. Constatamos asimismo que el marco jurídico para el período 2014-2020 era complejo, y que no había mejorado significativamente para el período 2021-2027.

3.37. El efecto de rotación se refiere a los *instrumentos financieros* reembolsables a autoridades públicas, en los que los reflujos resultantes pueden utilizarse para apoyar a otros *beneficiarios* y proyectos. Constatamos[29] que el efecto de rotación de los **instrumentos financieros** se había logrado parcialmente en la práctica, aunque no se había alcanzado todo su potencial. Durante el período de subvencionabilidad, la reutilización de reflujos (por ejemplo, préstamos reembolsados por *perceptores finales*) en instrumentos financieros había sido limitada debido a factores como la presión de *absorción* sobre las autoridades de gestión, el carácter a largo plazo de las inversiones, las prioridades para atraer inversores privados, un marco poco claro y factores externos.

---

[27] Informe Especial 14/2025.

[28] Informe Especial 22/2025.

[29] Informe Especial 24/2025.

Principales interlocutores institucionales

Parlamento Europeo

3.38. Al final de abril de 2026, el Parlamento Europeo había debatido 20 de nuestros 26 informes especiales en sus comisiones. Hizo referencia a 10[30] de los informes en su resolución sobre la aprobación de la gestión de 2024, sección III – Comisión y *agencias ejecutivas* y los […] *Fondos Europeos de Desarrollo*. Algunos ejemplos de la resolución de aprobación de la gestión son los siguientes:

- Nuestro informe sobre la movilidad militar de la UE[31]: el Parlamento pidió a la Comisión que prosiguiera sus esfuerzos para incrementar la transparencia del gasto de la Unión en defensa en todos los instrumentos pertinentes, que proporcionara a la autoridad de aprobación de la gestión informes periódicos consolidados sobre la ejecución y el rendimiento del presupuesto que abarcasen todos los gastos relacionados con la defensa, y que proporcionara seguimiento e información al Parlamento de forma más sistemática.

- Nuestro informe sobre la financiación de la UE para hacer frente a los incendios forestales[32]: el Parlamento pidió a la Comisión que mejorara la agregación del gasto relacionado con los incendios forestales y que reforzara el seguimiento de los resultados y la sostenibilidad a largo plazo de las medidas preventivas.

- Nuestro informe sobre la ayuda de la UE para el comercio destinada a los países menos adelantados[33]: el Parlamento pidió a la Comisión que revirtiera la disminución de la financiación de la ayuda para el comercio destinada a los países menos adelantados, realizara sin demora el análisis previsto para 2026 y propusiera medidas correctoras que garantizaran que los recursos de la ayuda para el comercio dieran prioridad a los países más necesitados.

---

30 Informes Especiales: 04/2025, 11/2025, 16/2025, 17/2025, 18/2025, 20/2025, 21/2025, 22/2025, 24/2025 y 26/2025.

31 Informe Especial 04/2025.

32 Informe Especial 16/2025.

33 Informe Especial 17/2025.

- Nuestro informe sobre la flexibilidad del presupuesto de la UE[34]: el Parlamento recomendó que, en las futuras propuestas del MFP, la Comisión incluyera un análisis exhaustivo de las necesidades, los riesgos y la capacidad de respuesta a las crisis. Esto garantizará que los *instrumentos de flexibilidad* estén suficientemente justificados, cuenten con la financiación adecuada y puedan hacer frente a acontecimientos imprevistos sin agotarse de forma prematura.

- Nuestro informe sobre el apoyo de la Comisión a la lucha contra el hambre en el África subsahariana[35]: el Parlamento pidió a la Comisión que reforzara el análisis de costes, la planificación de la contratación pública y la aplicación basada en las necesidades.

Consejo de la Unión Europea

3.39. A 5 de mayo de 2026, el Consejo había elaborado conclusiones respecto a 12[36] de nuestros 26 informes especiales publicados en 2025. En general, las conclusiones respaldaron nuestras recomendaciones e incluyeron observaciones adicionales, algunas de las cuales se indican a continuación:

- Nuestro informe[37] sobre la **Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa**: el Consejo invitó a la Comisión a garantizar la existencia de un sistema de seguimiento adecuado que le ayude a preparar nuevas medidas o modificaciones relacionadas con las crisis, de modo que se disponga de los datos necesarios para evaluar la *eficacia* de dichas medidas.

---

[34] Informe Especial 18/2025.

[35] Informe Especial 20/2025.

[36] Informes Especiales: 05/2025, 07/2025, 09/2025, 10/2025, 11/2025, 12/2025, 13/2025, 15/2025, 16/2025, 21/2025, 22/2025 y 24/2025.

[37] Informe Especial 05/2025.

- Nuestro informe[38] sobre la **industria de los microchips**: el Consejo invitó a la Comisión a llevar a cabo una comprobación de la situación real de la estrategia para evaluar la correspondencia entre las medidas adoptadas y los objetivos fijados, compartir esta evaluación tanto con los Estados miembros como con las partes interesadas, determinar rápidamente vías para la adopción de medidas correctoras en coordinación con los Estados miembros, manteniendo al mismo tiempo la aplicación de la estrategia en curso, y acelerar los trabajos preparatorios con vistas a revisar el Reglamento de Chips en el futuro.

- Nuestro informe[39] sobre las **correcciones financieras en la política de cohesión**: el Consejo invitó a la Comisión a mejorar la forma en que se notifican las correcciones en los *informes anuales de actividades* y en el *informe anual de gestión y rendimiento* de la política de cohesión, tal como recomendamos.

[38] Informe Especial 12/2025.

[39] Informe Especial 22/2025.

Parte 2 – Rendimiento de los programas en el marco de la rúbrica 2 del marco financiero plurianual

Introducción

3.40. Al examinar los informes de la Comisión sobre el rendimiento, nos centramos cada año en un ámbito específico. Este año, examinamos la información disponible sobre el rendimiento de la rúbrica 2 «Cohesión, resiliencia y valores» que se presentó en las *declaraciones de rendimiento de los programas* del informe anual de gestión y rendimiento de 2024.

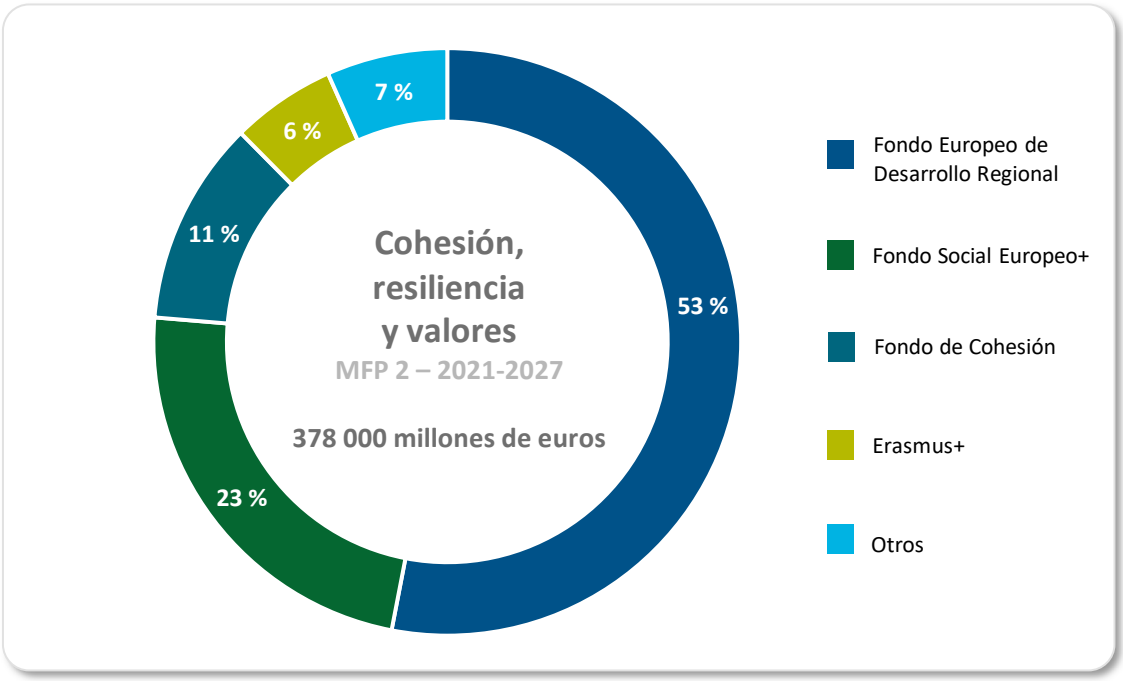
3.41. La política de cohesión es la principal política de inversión de la UE dirigida a todas las regiones y ciudades de la Unión para apoyar la creación de empleo, la competitividad de las empresas, el crecimiento económico, el *desarrollo sostenible* y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. El objetivo general es reducir las disparidades y reforzar la cohesión en toda la UE mediante el apoyo a las inversiones a través de programas nacionales o regionales específicos. Para alcanzar estos objetivos y abordar las diversas necesidades de desarrollo en todas las regiones de la UE, casi un tercio del presupuesto total de la UE se destinó a la política de cohesión para el período 2021-2027.

3.42. Los principales fondos financiados con cargo al presupuesto de la UE en el marco de la rúbrica «Cohesión, resiliencia y valores» son:

- el *Fondo Europeo de Desarrollo Regional* (FEDER): inversiones en el desarrollo social y económico de todas las regiones y ciudades de la UE;
- el *Fondo de Cohesión*: inversiones en medio ambiente y transporte en los países menos prósperos de la UE;
- el *Fondo Social Europeo Plus* (FSE+): apoya el empleo y crea una sociedad justa y socialmente inclusiva en los Estados miembros;
- *Erasmus+*: presta apoyo a la movilidad y la cooperación en educación, formación, juventud y deporte en Europa y fuera de su territorio.

3.43. La rúbrica «Cohesión, resiliencia y valores» tenía una asignación inicial del MFP de 378 000 millones de euros en precios de 2018, de los cuales aproximadamente dos tercios correspondían conjuntamente al FEDER (200 000 millones de euros) y al Fondo de Cohesión (43 000 millones de euros) (***ilustración 3.8***). El FSE+, el FEDER y el Fondo de Cohesión se ejecutan mediante *gestión compartida* entre la Comisión y los Estados miembros, mientras que Erasmus+ se ejecuta principalmente mediante *gestión indirecta*, a través de agencias nacionales. En el ***capítulo 6*** de nuestro Informe Anual se recogen nuestras constataciones sobre la *regularidad* de los gastos de esta rúbrica del MFP

Ilustración 3.8 – Rúbrica 2 del MFP para el período 2021-2027



Fuente: Comisión Europea, «Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in commitments) – 2018 prices».

Alcance y enfoque de la auditoría

3.44. Analizamos el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión, que es el informe anual de alto nivel de la Comisión sobre el rendimiento del presupuesto de la UE. Comprobamos si la Comisión había aplicado correctamente su marco de información sobre rendimiento a las declaraciones de rendimiento de los programas relativas a la rúbrica 2 del MFP en el informe anual de gestión y rendimiento de 2024. Tomamos en consideración nuestro anterior trabajo de auditoría y examinamos cómo se habían utilizado los indicadores para informar sobre el rendimiento. En los cuatro programas de la muestra (FEDER, Fondo de Cohesión, FSE+ —y su predecesor, el FSE— y Erasmus+), examinamos la fiabilidad de la información sobre el rendimiento, incluidos los indicadores notificados en las declaraciones de rendimiento de los programas, y si se diseñaron en consonancia con el principio SMART, lo que significa que eran específicos, mensurables, realizables, pertinentes y acotados en el tiempo. El FSE+ tiene su propia declaración de rendimiento del programa (al igual que su predecesor, el FSE), mientras que el FEDER y el Fondo de Cohesión se notifican conjuntamente en el marco de la declaración de rendimiento del programa de la política regional. También evaluamos el progreso general tal como lo medían los indicadores.

La información sobre el rendimiento de la rúbrica 2 se ajustaba a las instrucciones de la Comisión

3.45. El marco de información para el informe anual de gestión y rendimiento se mantuvo estable y contaba con instrucciones emitidas por el Consejo de Administración de la Comisión. Las declaraciones de rendimiento de los programas examinadas cumplían estas instrucciones.

3.46. Las cifras presupuestarias comunicadas en las declaraciones de rendimiento de los programas respecto de los programas incluidos en la muestra procedían del sistema contable de la Comisión. No detectamos ningún error significativo en los compromisos o pagos notificados respecto a 2024.

3.47. La Dirección General de Presupuestos comprobó la calidad de los datos incluidos en el informe anual de gestión y rendimiento. Constatamos que la mayoría de las referencias cuantitativas a los programas examinados en el informe anual de gestión y rendimiento de 2024 se basaban en pruebas justificativas pertinentes.

3.48. A pesar de las instrucciones para la presentación de información que permiten notificar hasta nueve indicadores en el cuadro sobre *indicadores clave de rendimiento* (ICR) en la declaración de rendimiento del programa, observamos que el FSE 2014-2020 solo mostró tres indicadores evaluados como «logrados», sin incluir en el cuadro los dos indicadores restantes, uno que había sido evaluado como «logrado» y otro como «progresa moderadamente». Del mismo modo, la lista restringida de nueve indicadores incluidos en la declaración de rendimiento del programa de la política regional para el período 2014-2020 no incluye todas las categorías, como «requiere atención».

3.49. Nuestro análisis de la información notificada en el epígrafe «Ejemplos concretos de logros» de las declaraciones de rendimiento de los programas de la muestra mostró que, en el caso del programa del FSE +, las cifras notificadas resumían los logros reales del programa. En cambio, en el caso del FEDER y el Fondo de Cohesión, la información notificada se refería a valores resultantes de proyectos seleccionados para recibir apoyo y actualmente en ejecución, en lugar de únicamente a las realizaciones finales logradas al final de los proyectos y, como tal, no debería presentarse como logros concretos. Además, constatamos que la declaración de rendimiento del programa Erasmus+ incluida en el informe anual de gestión y rendimiento de 2024 se refiere, en su mayor parte, a logros de 2023, lo que las hace menos pertinentes para el período de referencia en cuestión.

El marco de rendimiento 2021-2027 mejoró el seguimiento de los resultados, pero no del impacto

El marco 2021-2027 incluye más indicadores de resultados que antes, pero todavía faltan indicadores de impacto para la mayoría de los programas

3.50. En general, consideramos que los indicadores clave de rendimiento de las declaraciones de rendimiento de los programas incluidas en la muestra para los períodos de programación (2014-2020 y 2021-2027), se definieron en gran medida con arreglo al principio SMART. Sin embargo, los ICR utilizados para el FEDER y el Fondo de Cohesión para el período 2014-2020 no abordaron suficientemente los resultados, mientras que, en el caso del FSE, no abordaron el impacto.

3.51. En cuanto al período 2021-2027, los Reglamentos incluían conjuntos equilibrados de indicadores que abarcaban las realizaciones y los resultados; en el caso de Erasmus+, también incluían el impacto. Los Reglamentos correspondientes al período 2021-2027 sobre el FEDER y el Fondo de Cohesión y sobre el FSE+ no establecían ningún indicador de impacto (***cuadro 3.1***) que ayudara a evaluar el rendimiento a largo plazo del gasto de la UE.

Cuadro 3.1 – Tipos de indicadores de rendimiento

Programa	Insumo	Realización	Resultado	Impacto	Total
2014-2020 (*)					
FEDER y Fondo de Cohesión	0	58	0	0	58
FSE	0	22	9	0	31
Total	**0**	**80**	**9**	**0**	**89**
2021-2027 (**)					
FEDER y Fondo de Cohesión	0	23	21	0	44
FSE+	0	16	9	0	25
Erasmus+	3	37	14	6	60
Total	**3**	**76**	**34**	**6**	**129**

(*) a partir de los Reglamentos de los programas.
(**) a partir de los cuadros de datos de rendimiento que acompañan al proyecto de presupuesto de 2026.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

3.52. Algunas de las evaluaciones de los programas también reconocen las limitaciones causadas por la ausencia de indicadores de impacto Por ejemplo, la evaluación de impacto de la Comisión[40] sobre el FEDER y el Fondo de Cohesión se refirió a la necesidad de una mejora para el período 2021-2027 en comparación con el período 2014-2020, siendo una de las opciones que se ampliara el conjunto de indicadores comunes, para incluir resultados e impactos y no solo realizaciones.

3.53. Según el conjunto de instrumentos de indicadores comunes para el capítulo de gestión compartida del FSE+, no se recomienda el uso de indicadores de impacto con fines de seguimiento y el impacto debe evaluarse mediante evaluaciones. El enfoque del conjunto de instrumentos se justificó por las dificultades para recopilar datos sólidos y oportunos a efectos de los indicadores de impacto y para demostrar un nexo causal.

[40] Evaluación de impacto sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión [SWD(2018) 282], de 29 de mayo de 2018, p. 73.

3.54. En nuestro Dictamen 10/2026 sobre la propuesta legislativa de la Comisión relativa a un marco de rendimiento para el MFP posterior a 2027, observamos que la propuesta no incluía indicadores de impacto, a pesar de que se indican claramente en las directrices para la mejora de la legislación. En nuestra opinión, los indicadores de impacto son necesarios a efectos de seguimiento y para facilitar las evaluaciones posteriores. Además, la evaluación intermedia[41] de los programas de la política de cohesión concluyó que su sistema de seguimiento había mejorado en comparación con el período anterior, pero que podría mejorarse aún más en cuanto a disponibilidad y coherencia de los datos con el fin de satisfacer mejor las necesidades de evaluación y la apreciación del impacto de los proyectos que han recibido apoyo.

Buena trazabilidad de los datos notificados en general

3.55. Comprobamos los valores subyacentes a cada uno de los ICR presentados en las declaraciones de rendimiento de los programas. En el caso de los fondos de gestión compartida, examinamos los datos de ocho Estados miembros para el FEDER y el Fondo de Cohesión, y de cuatro Estados miembros para el FSE+. En conjunto, constatamos que los datos subyacentes a los ICR seleccionados en general estaban disponibles y los valores eran trazables.

3.56. En el caso de Erasmus+, las pruebas justificativas subyacentes a los indicadores seleccionados estaban generalmente disponibles. No obstante, en el caso del ICR «número de participantes en actividades de aprendizaje virtual», observamos que los resultados notificados se basaban en cifras previstas y no en las reales, lo que no se ajusta a las instrucciones del informe anual de gestión y rendimiento. Debido a ello, la cifra notificada para este indicador estaba sobrestimada.

---

[41] Evaluación intermedia de los programas de la política de cohesión 2021-2027 financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo de Cohesión y el *Fondo de Transición Justa* [SWD(2025) 299], p. 75.

3.57. La evaluación intermedia de Erasmus+[42] puso de relieve importantes mejoras en el marco de seguimiento en comparación con el programa anterior, como la introducción de nuevos indicadores para mejorar el seguimiento del rendimiento y el impacto del programa, y la reducción del número de objetivos específicos. No obstante, también llamó la atención sobre el hecho de que, en el caso de algunos indicadores, los datos de seguimiento eran insuficientes para cuantificar el nexo causal entre las actividades de Erasmus+ y sus resultados.

Los indicadores muestran que el rendimiento varió de un programa a otro: nuestra evaluación fue menos favorable que la de la Comisión

Nuestra evaluación de los avances hacia los objetivos de los indicadores es menos positiva que la de la Comisión

3.58. Para ambos períodos del MFP, la metodología de evaluación de la Comisión se mantuvo estable. La evaluación de los avances en la consecución de los objetivos de los ICR podía clasificarse en una de las siguientes categorías: «logrado», «en vías de lograrse», «progresa moderadamente», «requiere atención» o «sin datos». La Comisión aplica esta metodología de evaluación a los cuadros de datos de rendimiento que se adjuntan tanto al proyecto de presupuesto como al informe anual de gestión y rendimiento.

3.59. Observamos que, en el caso del FEDER y el Fondo de Cohesión para el período 2021-2027, los programas solo proporcionaron hitos intermedios para 2024, tal como exige el Reglamento[43]. La ausencia de hitos anuales dificulta la evaluación anual de los avances del indicador hacia el objetivo de 2029. Sin estos hitos, los gestores de programas y las partes interesadas carecen de información oportuna sobre los avances, lo que dificulta la adaptación de sus estrategias.

---

[42] Evaluación intermedia del programa Erasmus+ 2021-2027 y evaluación final del programa Erasmus+ 2014-2020 [SWD(2025) 186].

[43] Artículo 16 del Reglamento (UE) 2021/1060.

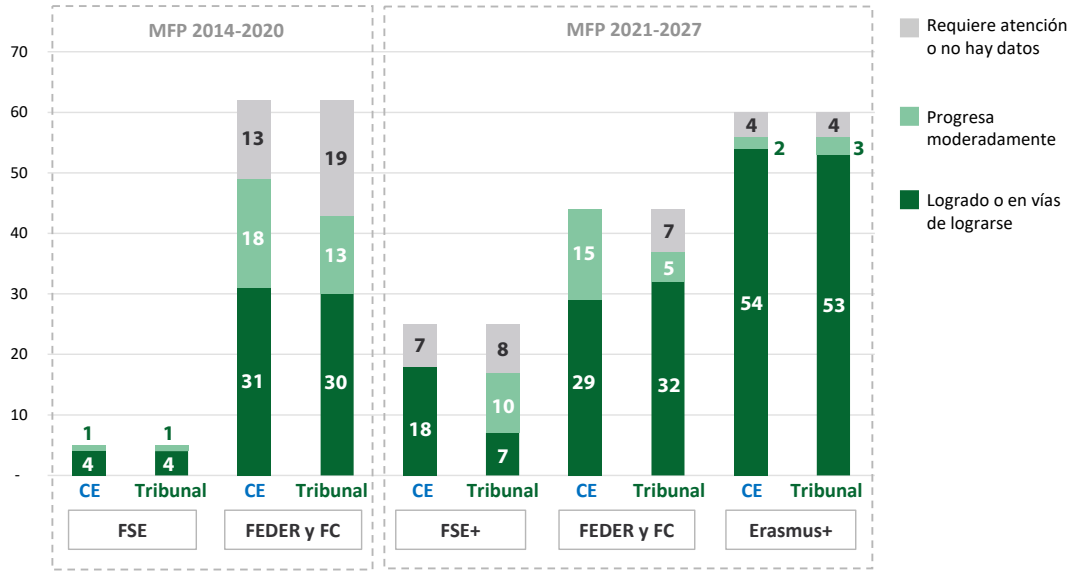
3.60. En el caso del FSE+, 13 (52 %) de los 25 indicadores habían establecido hitos intermedios, mientras que Erasmus+ era aún más regular, pues proporcionó hitos anuales, lo que hizo que el seguimiento de los avances fuera más detallado. La cuestión de la frecuencia de los hitos anuales definidos por los programas en los cuadros de datos de rendimiento ya se planteó en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2024[44].

3.61. También constatamos que algunos indicadores no tenían valores objetivo. Por ejemplo, en el FSE+, 5 (20 %) de los 25 indicadores relacionados con el objetivo «inclusión social, incluida la contribución a la erradicación de la pobreza y a la salud» carecían de valores objetivo designados.

3.62. Analizamos la evaluación realizada por la Comisión de los avances notificados en las declaraciones de rendimiento de los programas de 2024 de nuestra muestra para ambos períodos aplicando una metodología similar a la descrita en el anexo de nuestro informe de 2019 sobre el rendimiento del presupuesto de la UE. En el 19 % de los casos (38 de 196), nuestra evaluación del rendimiento difería de la de la Comisión (***ilustración 3.9***). En el ***anexo 3.3*** se incluye un análisis detallado de nuestra evaluación por objetivos del programa. En la mayoría de los casos, consideramos que la evaluación se habían sobrestimado. Hasta cierto punto, esto podría explicarse por el hecho de que la evaluación de la Comisión incluía proyectos en curso que aún no eran visibles en las cifras comunicadas.

[44] Informe Anual relativo al ejercicio 2024, capítulo 3, recomendación 3.2.

Ilustración 3.9 – Evaluación de los indicadores de rendimiento – Comisión y Tribunal de Cuentas Europeo



CE	Comisión Europea
Tribunal	Tribunal de Cuentas Europeo
FSE	Fondo Social Europeo
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FC	Fondo de Cohesión
FSE+	Fondo Social Europeo Plus

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

3.63. En el ***recuadro 3.1*** se muestran dos ejemplos, tomados de los programas del FEDER y del Fondo de Cohesión del período 2014-2020, en los que consideramos que la evaluación de los progresos realizada por la Comisión no se ajustaba a los resultados notificados como logrados en las declaraciones de rendimiento de los programas. En el caso de los cinco indicadores incluidos en la declaración de rendimiento del programa del FSE 2014-2020, nuestra evaluación fue la misma que la de la Comisión.

Recuadro 3.1

Ejemplo de evaluaciones optimistas de los indicadores de rendimiento

FEDER 2014-2020

Indicador/subindicador	Referencia	Progreso	Objetivo	Resultados a 31.12.2022	Evaluación de la Comisión
Capacidad adicional de reciclado de residuos	0	31 %	1 424 815	436 056	Progresa moderadamente

Fuente: Declaraciones de rendimiento de los programas de la política regional, informe anual de gestión y rendimiento de 2024.

Fondo de Cohesión 2014-2020

Indicador/subindicador	Referencia	Progreso	Objetivo	Resultados a 31.12.2022	Evaluación de la Comisión
Población adicional beneficiada por una mejor depuración de aguas residuales	0	37 %	9 843 012	3 670 236	Progresa moderadamente

Fuente: Declaraciones de rendimiento de los programas de la política regional, informe anual de gestión y rendimiento de 2024.

En estos casos, la evaluación de la Comisión se basa en la expectativa de alcanzar los objetivos (resultados reales más resultados futuros de los acuerdos firmados). En ninguno de los dos casos, la calificación «progresa moderadamente» parece realista, ya que los resultados notificados se remontan al final de 2022 y solo queda un año (2023) para seguir informando al respecto. Sobre la base de la información existente, una evaluación más prudente de estos dos indicadores sería «requiere atención», ya que sería razonable esperar que los indicadores no alcancen sus objetivos.

3.64. Respecto al período 2021-2027, además de los resultados reales, las declaraciones de rendimiento de los programas para el FSE+ y las declaraciones de rendimiento de los programas para el FEDER y el Fondo de Cohesión se complementaron con valores de ICR relativos a acuerdos de *subvención* firmados que aún no se habían aplicado. Este enfoque permite una evaluación más completa de los indicadores, ya que tiene en cuenta los logros esperados. No obstante, en el actual MFP hallamos indicadores en los que consideramos que la evaluación de los avances por parte de la Comisión era demasiado optimista en comparación con los resultados obtenidos, ya fuera utilizando valores reales o valores seleccionados.
En el ***recuadro 3.2*** se ofrecen dos ejemplos.

Recuadro 3.2

Ejemplo de evaluaciones optimistas de los indicadores de rendimiento

FEDER y Fondo de Cohesión 2021-2027

Indicador/subindicador	Progreso	Objetivo	Resultados 31.12.2024	Evaluación de la Comisión
12.1. Superficie de infraestructuras verdes	Resultado real: 0,41 % Operaciones seleccionadas: 5,31 %	249 669	Resultado real: 1 023 Operaciones seleccionadas: 13 247	Progresa moderadamente

Fuente: Declaraciones de rendimiento de los programas de la política regional, informe anual de gestión y rendimiento de 2024.

FSE+

Indicador/subindicador	Progreso	Objetivo	Resultados 31.12.2024	Evaluación de la Comisión
3.4. Número total de participantes en acciones que promueven la integración social de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social	3 %	135 800 000	3 420 000	En vías de lograrse

Fuente: Declaración de rendimiento del programa FSE+, informe anual de gestión y rendimiento de 2024.

Al final de 2024, incluso cuando se divulgan los avances sobre la base de los acuerdos firmados (denominados «operaciones seleccionadas» por la Comisión) para el cálculo de la ratio del FEDER, los avances al nivel de las operaciones seleccionadas (no ejecutadas) del 5 % no indican, según nuestra evaluación, un progreso moderado, sino que corresponden a «requiere atención» (en cuanto a las razones de la lentitud de los avances).

En el caso del FSE+, la declaración de rendimiento del programa presentó los resultados reales. Sin más información sobre la posible cartera de proyectos, aparte de la afirmación de que la ejecución cobró impulso en 2024, que figura en los cuadros de datos de rendimiento, la evaluación del 3 % de los avances como «en vías de lograrse» tras cuatro años de ejecución parece injustificada.

3.65. En el caso de Erasmus+, en general estamos de acuerdo con todas las evaluaciones de los ICR realizadas por la Comisión.

Con la excepción del FSE+, los indicadores de los programas actuales muestran hasta ahora un mejor rendimiento que en el anterior MFP

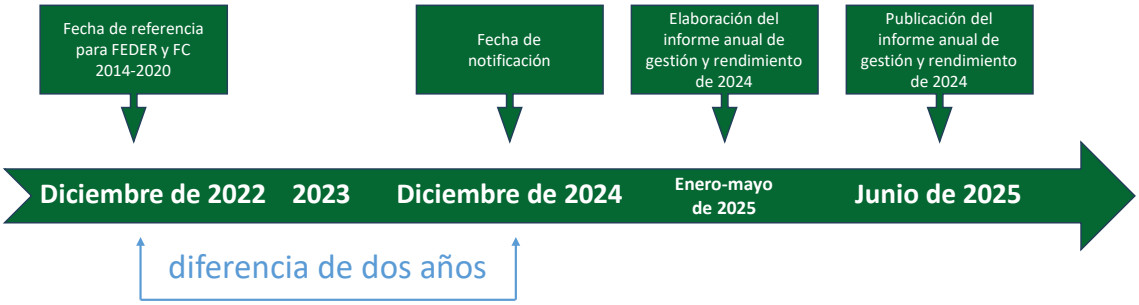
3.66. Los ICR proporcionan información útil sobre los avances realizados y sobre la consecución de los objetivos. Sin embargo, para determinar en qué medida las acciones financiadas han abordado las necesidades de la UE no basta únicamente con examinar si los indicadores han alcanzado sus objetivos, sino que también es necesaria una evaluación por parte de la Comisión una vez ejecutado el programa. En los apartados siguientes se presenta el rendimiento global de los programas seleccionados, sobre la base de nuestra evaluación de la información presentada en los cuadros de datos de rendimiento del proyecto de presupuesto de 2026. En algunos casos, esto difiere de los avances indicados por la Comisión (apartado ***3.62***).

Período 2014-2020

3.67. En relación con el FEDER y el Fondo de Cohesión, los cuadros de datos de rendimiento informaron sobre 62 indicadores y subindicadores que abordaban 11 objetivos/categorías específicos. Según nuestra evaluación (***ilustración 3.9***), 30 (48 %) de los 62 indicadores notificados mostraban que el objetivo se había «logrado» o estaba «en vías de lograrse», mientras que para 9 de ellos no se disponía de datos que sustentaran una evaluación. Estos 9 indicadores eran indicadores de impacto que se abandonarán para el próximo período de referencia (apartado ***3.50***). Consideramos que, desde la perspectiva de los indicadores notificados en la declaración de rendimiento del programa de 2024, los programas de política regional solo han alcanzado parcialmente sus objetivos, ya que casi la mitad de los indicadores para objetivos como «conservar y proteger el medio ambiente […]» y «promover el transporte sostenible […]» se habían evaluado como «progresa moderadamente» o «requiere atención» (anexo ***3.3***).

3.68. El informe anual de gestión y rendimiento de 2024 se elaboró al principio de 2025, utilizando datos de 2022, que era la información más actualizada en ese momento. En nuestra opinión, esta situación creó una diferencia significativa entre la fecha de publicación y la fecha de referencia de las cifras publicadas (***ilustración 3.10***).

Ilustración 3.10 – Fechas clave en el período de referencia para el informe anual de gestión y rendimiento de 2024



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

3.69. En el caso del programa del FSE, los cuadros de datos de rendimiento que acompañaban al proyecto de presupuesto de 2026 presentaban 5 *indicadores de resultados* inmediatos de un total de 14 establecidos en el Reglamento. Nuestra evaluación (***ilustración 3.9***) se ajusta a la de la Comisión. Sobre la base de los indicadores notificados, consideramos que el programa ha alcanzado sus objetivos (***anexo 3.3***).

Período 2021-2027

3.70. Los cuadros de datos de rendimiento presentaban 44 indicadores para los programas del FEDER y del Fondo de Cohesión que abordaban 20 objetivos específicos. Según nuestra evaluación (***ilustración 3.9***), y sobre la base de los resultados esperados notificados, 32 (73 %) de los 44 indicadores notificados mostraban que el objetivo estaba en vías de lograrse. Por lo tanto, consideramos que, en general, los programas están en vías de lograr la mayoría de sus objetivos (***anexo 3.3***). También observamos que la evaluación intermedia[45] fue en general positiva, y afirmó que los fondos evaluados eran adecuados para abordar las disparidades regionales y que la aplicación se aceleró considerablemente en el primer semestre de 2024, acercándose a la tendencia de 2014-2020.

[45] SWD(2025) 299.

3.71. Para el FEDER y el Fondo de Cohesión del período 2021-2027, todos los indicadores notificados en los cuadros de datos de rendimiento van acompañados de la misma explicación genérica de la tendencia, según la cual es demasiado pronto para comentar los objetivos establecidos para la política de cohesión; sin embargo, se añade, en el presente momento del ciclo de ejecución, no hay motivos para prever que no se alcanzarán los objetivos. Teniendo en cuenta que la ejecución se acerca a la mitad del período (el programa debe informar sobre nueve años, y este es el cuarto año), la ausencia de hitos anuales dificulta una evaluación objetiva de los avances y no facilita la adopción oportuna de medidas correctoras (apartado ***3.59***).

3.72. En el caso del programa del FSE+, los cuadros de datos de rendimiento presentaban 25 indicadores que abordaban 4 ámbitos políticos generales (***anexo 3.3***). A diferencia de los indicadores de la política regional, en este caso se notifican los resultados reales en lugar de los resultados esperados de las operaciones seleccionadas. A este respecto, nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2024 incluía una recomendación relativa a la justificación de la evaluación realizada sobre la base de información distinta de los datos validados (recomendación 3.3). Según nuestra evaluación (***ilustración 3.9***), de los 20 indicadores notificados con objetivos, solo 7 (35 %) mostraban que el objetivo estaba en vías de lograrse. Nuestra evaluación de los indicadores muestra que el programa solo ha logrado parcialmente sus objetivos hasta la fecha, siendo el «empleo e innovación social» el objetivo específico más avanzado y la «inclusión social», el menos avanzado.

3.73. En el caso de Erasmus+, los cuadros de datos de rendimiento presentaban 60 indicadores que abordaban 3 objetivos específicos (***anexo 3.3***). Nuestra evaluación (***ilustración 3.9***) es similar a la de la Comisión. De los 60 indicadores notificados, 53 (88 %) mostraban que el objetivo estaba en vías de lograrse o ya se había logrado. Está valoración fue corroborada la evaluación intermedia.

3.74. Sin embargo, en el caso de Erasmus+ hay 21 indicadores (el 35 % de los 60 indicadores) que ya habían alcanzado los objetivos fijados tras solo cuatro años de ejecución, a pesar de que el programa tiene una duración prevista de siete años. Esto suscita dudas acerca del nivel de ambición de los objetivos. Además, el rendimiento notificado puede haberse subestimado, ya que 10 indicadores (el 17 % de los 60) no comunicaron datos para 2024, por lo que solo mostraban el rendimiento relacionado con el período 2021-2023, mientras que tres indicadores no habían comunicado ningún dato para todo el período de referencia. Las explicaciones de los cuadros de datos de rendimiento a menudo son poco claras en cuanto a estas lagunas de información.

Conclusiones y recomendaciones

3.75. Los información de la Comisión sobre el rendimiento respecto a la rúbrica 2 del MFP en el informe anual de gestión y rendimiento de 2024 siguió las instrucciones institucionales (apartados ***3.45*** a ***3.47***). En algunos casos, el cuadro resumen del rendimiento de los programas ofrecía una impresión demasiado positiva, ya fuera al incluir ejemplos de indicadores que mostraban únicamente avances positivos (apartado ***3.48***) o información sobre el rendimiento relacionada con proyectos en curso en lugar de resultados finales (apartado ***3.49***).

3.76. Los indicadores de rendimiento notificados para ambos períodos en las declaraciones de rendimiento de los programas eran acordes con el principio SMART (apartado ***3.50***). Aunque el marco de rendimiento para el MFP 2021-2027 incluye más indicadores de resultados que el período anterior, siguen faltando indicadores de impacto para la mayoría de los programas. En nuestra opinión, la identificación de los indicadores de impacto al inicio del período de programación facilita el seguimiento y las evaluaciones posteriores (apartados ***3.53*** y ***3.54***). Erasmus+, por su parte, representa una buena práctica a este respecto, con una lista completa de indicadores de realizaciones, resultados e impacto (apartado ***3.54***).

3.77. En general, la trazabilidad de los datos de rendimiento notificados era buena. No obstante, en el caso de uno de los indicadores notificados de Erasmus+, observamos el uso de cifras previstas en lugar de resultados reales, lo que dio lugar a una sobrestimación (apartado ***3.56***).

3.78. La metodología de la Comisión para evaluar los avances de los indicadores hacia sus objetivos se mantuvo sin cambios con respecto a años anteriores, proporcionando estabilidad en el marco general de rendimiento (apartado ***3.58***). Teníamos una visión diferente de los avances logrados en el 19 % de los indicadores (37 de 196) incluidos en las declaraciones de rendimiento de los programas comprendidas en la muestra. Respecto a la mayoría de ellos, consideramos que los resultados eran menos positivos que lo estimado por la Comisión. Hasta cierto punto, esto podría explicarse por el hecho de que la evaluación de la Comisión incluía proyectos en curso y consideraciones adicionales que aún no eran visibles en las cifras comunicadas (apartados ***3.62*** a ***3.65***).

3.79. Respecto a los programas de gestión compartida del período 2014-2020, sobre la base de la declaración de rendimiento del programa de 2024, consideramos que el FEDER y el Fondo de Cohesión solo lograron parcialmente sus objetivos (apartado ***3.67***). Además, la diferencia (apartado ***3.68***) entre el año de referencia (2024) y el año en que se comunicaron los datos (2022) dificultó una evaluación actualizada de los programas en su conjunto. El FSE logró sus objetivos (apartado ***3.69***).

3.80. En el caso de los programas del período 2021-2027, y de los indicadores para los que se dispone de datos, el FEDER y el Fondo de Cohesión (apartado ***3.70***) y Erasmus+ (apartado ***3.73***) están en vías de lograr sus objetivos, mientras que el FSE+ (apartado ***3.72***) va a la zaga, ya que consideramos que solo el 35 % de los indicadores (7 de 20) está en vías de lograrse.

3.81. No obstante, para el período 2021-2027, el FEDER y el Fondo de Cohesión no tienen hitos anuales para sus indicadores de rendimiento, lo que afecta a la objetividad de las evaluaciones intermedias de los avances (apartado ***3.71***). Además, el elevado número de indicadores de Erasmus+ que ya habían alcanzado sus objetivos tres años antes de su hito final (apartado ***3.74***) indica que los objetivos correspondientes pueden no haber sido suficientemente ambiciosos.

3.82. Sobre la base de nuestras conclusiones, formulamos las siguientes recomendaciones.

Recomendación 3.1 – Mejorar la elaboración de informes de rendimiento

La Comisión debería:

a) determinar indicadores de impacto para facilitar la evaluación del rendimiento a largo plazo de los programas, que serviría de base para las evaluaciones *ex post* del MFP 2021-2027,

b) actualizar los valores objetivo de Erasmus+ sobre la base de los logros actuales y del período de ejecución restante.

Fecha de aplicación prevista: Informe anual de gestión y rendimiento de 2026

Recomendación 3.2 – Mejorar el resumen en el que se presentan los principales logros del programa

La Comisión debería comunicar en la rúbrica inicial sobre ejemplos concretos de logros de las declaraciones de rendimiento de los programas únicamente logros reales.

Fecha de aplicación prevista: Informe anual de gestión y rendimiento de 2026

Anexos

Anexo 3.1 – Ámbitos estratégicos del Tribunal de Cuentas Europeo tratados en informes especiales en 2025

 **Respuesta de la UE a la recuperación posterior a la crisis**	▪ IE 09/2025: Sistemas para garantizar la conformidad del gasto del MRR con las normas sobre contratación pública y ayudas estatales ▪ IE 10/2025: Reformas del mercado laboral en los planes nacionales de recuperación y resiliencia ▪ IE 13/2025: Apoyo del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia a la transición digital en los Estados miembros de la UE ▪ IE 18/2025: Flexibilidad del presupuesto de la UE ▪ IE 21/2025: Apoyo del MRR a la mejora del entorno empresarial
 **Competitividad**	▪ IE 01/2025: Pagos digitales en la UE ▪ IE 03/2025: El bloqueo geográfico injustificado en el comercio electrónico ▪ IE 07/2025: Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas ▪ IE 12/2025: La estrategia de la UE en el ámbito de los microchips ▪ IE 19/2025: Escasez crítica de medicamentos
 **Resiliencia y valores europeos**	▪ IE 04/2025: Movilidad militar en la UE ▪ IE 05/2025: Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa ▪ IE 11/2025: Transparencia de la financiación de la UE concedida a las ONG ▪ IE 15/2025: Ayuda humanitaria de la UE en régimen de gestión a distancia ▪ IE 17/2025: Ayuda de la UE para el comercio destinada a los países menos adelantados ▪ IE 26/2025: Organismos de la UE que luchan contra el fraude
 **Cambio climático, medio ambiente y recursos naturales**	▪ IE 02/2025: Contaminación urbana en la UE ▪ IE 06/2025: Acciones de la UE contra la contaminación marina causada por buques ▪ IE 16/2025: Financiación de la UE para luchar contra los incendios forestales ▪ IE 20/2025: Apoyo de la Comisión a la lucha contra el hambre en el África subsahariana ▪ IE 23/2025: Gestión de los residuos municipales ▪ IE 25/2025: Proyectos estratégicos LIFE
 **Política presupuestaria y finanzas públicas**	▪ IE 08/2025: Fraude del impuesto sobre el valor añadido en las importaciones ▪ IE 14/2025: Desarrollo de pensiones complementarias en la UE ▪ IE 22/2025: Correcciones financieras en la política de cohesión ▪ IE 24/2025: Instrumentos financieros en la política de cohesión

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo 3.2 – Ejemplos de acciones tempranas de la Comisión a raíz de las recomendaciones de los informes especiales del Tribunal de 2025

La respuesta de la UE a la recuperación posterior a la crisis

En junio de 2025, la Comisión proporcionó orientaciones a los Estados miembros sobre cómo seguir racionalizando sus *planes nacionales de recuperación y resiliencia* (PNRR) para garantizar que se cumplieran todos los hitos y objetivos que debían alcanzarse a más tardar el 31 de agosto de 2026[46]. En el futuro, los planes de colaboración nacional y regional propuestos por la Comisión en el marco del MFP 2028-2034 deben garantizar un estrecho vínculo entre la financiación de la UE y las recomendaciones específicas por país[47].

En julio de 2025, la Comisión publicó su propuesta para el MFP 2028-2034 junto con el *documento de trabajo de los servicios de la Comisión* que la acompaña. En octubre de 2025, la Comisión revisó y actualizó sus procedimientos para la preparación de *proyectos de presupuestos rectificativos*[48].

La transición digital en el período 2028-2034 se incluyó entre los objetivos específicos de la propuesta del Fondo Europeo. Esta iniciativa también se financiará a través del eje de actuación de liderazgo digital del Fondo Europeo de Competitividad propuesto.

Aumentar la competitividad económica de la UE en beneficio de todos los ciudadanos

En diciembre de 2025, los colegisladores alcanzaron un acuerdo político provisional sobre el paquete legislativo sobre medicamentos y concluyeron las negociaciones. Además, la Comisión adoptó su paquete de medidas sanitarias, incluido el Acto legislativo de Biotecnología I, que revisó las normas de la UE sobre ensayos clínicos. El Consejo de Empleo y Política Social, Sanidad y Consumidores ha refrendado la orientación general de la Comisión sobre el Reglamento de Medicamentos Críticos.

En febrero de 2026, la Comisión firmó el acuerdo de contratación precomercial para impulsar el desarrollo de vacunas contra la gripe de próxima generación[49].

---

[46] Informes Espaciales 10/2025 y 13/2025.

[47] Informe Especial 10/2025.

[48] Informe Especial 18/2025.

[49] Informe Especial 19/2025.

Resiliencia ante las amenazas a la seguridad de la UE y respeto de los valores europeos de libertad, democracia y Estado de Derecho

En octubre de 2025, la Comisión publicó sus evaluaciones *ex post* del período de programación 2014-2020, que incluían secciones sobre instrumentos de crisis, un estudio de apoyo separado centrado en la respuesta a las crisis, fichas por país y estudios de casos, además del informe de evaluación[50] de *REACT-UE*.

En noviembre de 2025, la Comisión publicó una propuesta de Reglamento por el que se establece un marco de medidas para facilitar el transporte de equipos, mercancías y personal militares en toda la Unión, así como una Comunicación conjunta sobre la movilidad militar[51].

Cambio climático, medio ambiente y recursos naturales

En diciembre de 2025, la Comisión adoptó la Comunicación «Acelerar la transición de Europa hacia una economía circular: un proyecto piloto para impulsar la circularidad de los plásticos»[52].

En junio de 2025, la Comisión adoptó el Pacto Europeo por el Océano. La estrategia industrial marítima de la UE, la estrategia portuaria de la UE[53] y la Comunicación de la Comisión sobre la gestión integrada de los incendios forestales[54] se adoptaron en marzo de 2026.

[50] Informe Especial 05/2025.

[51] Informe Especial 04/2025.

[52] Informe Especial 23/2025.

[53] Informe Especial 06/2025.

[54] Informe Especial 16/2025.

Política presupuestaria y finanzas públicas

En julio de 2025 se adoptó la Directiva (UE) 2025/1539 del Consejo, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE. Introdujo medidas que garantizarán la recaudación del IVA sobre los bienes importados a los consumidores de la UE[55].

En noviembre de 2025, la Comisión propuso reforzar la cooperación entre las autoridades tributarias, la OLAF y la Fiscalía Europea. En el momento de redactar el presente documento, la propuesta de modificación del Reglamento (UE) n.º 904/2010 se estaba debatiendo en el Consejo[56].

En noviembre de 2025, la Comisión también adoptó un paquete de pensiones destinado a impulsar las pensiones complementarias. Incluía una recomendación sobre los sistemas de rastreo de las pensiones, la revisión de la Directiva sobre fondos de pensiones de empleo II y la propuesta de modificación de un Reglamento relativo a un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP), junto con una Comunicación sobre el aumento de la capacidad del sector de las pensiones complementarias de la UE para mejorar los ingresos de jubilación y proporcionar capital a largo plazo a la economía de la UE[57].

[55] Informe Especial 08/2025.

[56] Informe Especial 08/2025.

[57] Informe Especial 14/2025.

Anexo 3.3 – Situación de los indicadores de rendimiento a 31.12.2024, según la evaluación del Tribunal

FEDER y Fondo de Cohesión 2014-2020

Prioridades de inversión	Evaluación de los indicadores de rendimiento					Total
	Logrado	En vías de lograrse	Progresa modera-damente	Requiere atención	Sin objetivo	
1. Potenciar la investigación	3	0	2	0	0	5
2. Mejorar el acceso a las tecnologías de la comunicación	0	0	1	0	0	1
3. Mejorar la competitividad de las pymes	2	1	0	0	0	3
4. Transición a una economía baja en carbono	0	3	3	2	0	8
5. Promover la adaptación al cambio climático	1	2	0	1	0	4
6. Conservar y proteger el medio ambiente	1	2	2	3	0	8
7. Promover el transporte sostenible	2	6	3	4	3	18
8. Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo	0	1	0	0	0	1
9. Promover la inclusión social	0	1	1	0	0	2
10. Invertir en educación, formación	1	0	0	0	0	1
11. Reducir las disparidades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones	2	2	1	0	6	11
Total	**12**	**18**	**13**	**10**	**9**	**62**
	19 %	29 %	21 %	16 %	15 %	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los cuadros de datos de rendimiento del presupuesto de 2026.

FSE 2014-2020

Ámbito político amplio	Evaluación de los indicadores de rendimiento			Total
	Logrado	En vías de lograrse	Progresa moderadamente	
1. Promover la sostenibilidad y la calidad en el empleo	0	1	0	1
2. Promover la inclusión social	0	0	1	1
3. Invertir en educación, formación	1	0	0	1
4. Promover el apoyo específico a los jóvenes que ni estudian ni trabajan	2	0	0	2
Total	**3**	**1**	**1**	**5**
	60 %	20 %	20 %	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los cuadros de datos de rendimiento del proyecto de presupuesto de 2026.

FEDER 2021-2027

Objetivo específico	Evaluación de los indicadores de rendimiento			Total
	En vías de lograrse	Progresa modera-damente	Requiere atención	
1. Mejora de las capacidades de investigación e innovación y la asimilación de tecnologías avanzadas	3	0	0	3
2. Aprovechamiento de las ventajas de la digitalización para los ciudadanos, las empresas y las autoridades públicas	2	0	0	2
3. Refuerzo del crecimiento y la competitividad de las pymes	2	0	0	2
4. Desarrollo de capacidades para la especialización inteligente, la transición industrial y el emprendimiento	2	0	0	2
5. Mejora de la conectividad digital	2	0	0	2
6. Fomento de la *eficiencia* energética y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero	1	0	1	2
7. Fomento de las energías renovables	2	0	0	2
8. Desarrollo de sistemas, redes y equipos de almacenamiento de energía inteligentes al margen de la RTE-E	1	0	1	2
9. Fomento de la adaptación al cambio climático, la prevención de riesgos y la resiliencia ante las catástrofes	2	0	0	2
10. Fomento de una gestión sostenible del agua	2	0	0	2
11. Fomento de la transición hacia una economía circular	0	1	1	2
12. Fomento de la protección de la naturaleza y la biodiversidad, las infraestructuras verdes, en particular en las zonas urbanas, y la reducción de la contaminación	0	1	1	2
13. Fomento de la movilidad urbana multimodal sostenible	1	1	0	2
14. Desarrollo de una RTE-T sostenible, resistente al cambio climático, inteligente, segura e intermodal	4	0	0	4
15. Desarrollo y refuerzo de una movilidad sostenible, resistente al cambio climático, inteligente e intermodal a escala nacional, regional y local, que incluye la mejora del acceso a la RTE-T y de la movilidad transfronteriza	3	0	1	4
16. Mejora de la eficacia de los mercados de trabajo y acceso al empleo de calidad mediante el desarrollo de las infraestructuras y la innovación social	0	1	1	2
17. Mejora del acceso a servicios inclusivos y de calidad en el ámbito de la educación, la formación y el aprendizaje permanente mediante el desarrollo de infraestructuras	2	0	0	2
18. Aumento de la integración socioeconómica de las comunidades marginadas, los migrantes y los grupos desfavorecidos a través de medidas integradas que incluyan la vivienda y los servicios sociales	0	1	1	2
19. Garantía de la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria mediante el desarrollo de infraestructuras, incluida la atención primaria	2	0	0	2
20. Fomento de un desarrollo social, económico y medioambiental integrado, del patrimonio cultural, el turismo y la seguridad en las zonas urbanas	1	0	0	1
Total	**32**	**5**	**7**	**44**
	73 %	11 %	16 %	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los cuadros de datos de rendimiento del proyecto de presupuesto de 2026.

FSE+ 2021-2027

Objetivo específico	Evaluación de los indicadores de rendimiento				Total
	En vías de lograrse	Progresa modera-damente	Requiere atención	Sin datos	
1. Empleo y movilidad laboral	0	5	0	0	5
2. Educación	0	4	0	0	4
3. Inclusión social, incluida la contribución a la erradicación de la pobreza y a la salud	2	1	3	5	11
4. Empleo e innovación social	5	0	0	0	5
Total	**7**	**10**	**3**	**5**	**25**
	28 %	40 %	12 %	20 %	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los cuadros de datos de rendimiento del proyecto de presupuesto de 2026.

Erasmus+

Objetivo específico	Evaluación de los indicadores de rendimiento					Total
	Logrado	En vías de lograrse	Progresa modera-damente	Requiere atención	Sin datos	
1. Promover la *movilidad educativa* de las personas y los grupos, así como la cooperación, la calidad, la inclusión, la justicia, la excelencia, la creatividad y la innovación a nivel de las organizaciones y las políticas en el campo de la educación y la formación	5	23	0	0	0	28
2. Promover la movilidad educativa no formal e informal y la participación activa entre los jóvenes, así como la cooperación, la calidad, la inclusión, la creatividad y la innovación a nivel de las organizaciones y las políticas relativas a la juventud	2	12	2	0	1	17
3. Promover la movilidad educativa del personal del ámbito deportivo, así como la cooperación, la calidad, la inclusión, la creatividad y la innovación a nivel de las organizaciones deportivas y las políticas de deporte	1	10	1	1	2	15
Total	**8**	**45**	**3**	**1**	**3**	**60**
	13 %	75 %	5 %	2 %	5 %	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los cuadros de datos de rendimiento del proyecto de presupuesto de 2026.

Capítulo 4

Ingresos

Índice

	Apartados
Introducción	4.1.-4.7.
Breve descripción	4.2.-4.4.
Alcance y enfoque de la auditoría	4.5.-4.7.
Regularidad de las operaciones	4.8.
Examen de elementos de los sistemas de gestión y control	4.9.-4.34.
Retrasos por parte de los Estados miembros e insuficiencias en la aplicación de intereses de demora para las salvedades sobre la RNB	4.10.-4.16.
La simplificación del sistema del IVA dio lugar a una reducción significativa de las salvedades pendientes	4.17.
Sigue habiendo insuficiencias en la gestión y la contabilidad de los recursos propios tradicionales de los países	4.18.-4.24.
Los datos de los Estados miembros sobre los plásticos no cumplen plenamente las normas de la UE, pero la Comisión formula salvedades pertinentes	4.25.-4.27.
Aunque la creación de la Autoridad Aduanera de la UE va por buen camino, siguen existiendo riesgos para el desarrollo del Centro de Datos Aduaneros de la UE	4.28.-4.30.
Algunos Estados miembros están retrasando la transición hacia un entorno aduanero de la UE digital e interoperable	4.31.-4.34.
Informes anuales de actividades	4.35.-4.36.
Conclusión y recomendaciones	4.37.-4.41.
Conclusión	4.37.-4.39.
Recomendaciones	4.40.-4.41.

Anexos

Anexo 4.1 – Número de salvedades pendientes sobre la RNB, sobre el IVA y sobre los residuos por envases de plástico, así como de observaciones pendientes sobre recursos propios tradicionales por Estado miembro a 31 de diciembre de 2025

Anexo 4.2 – Seguimiento de recomendación anterior

Anexo 4.3 – Proceso de verificación de las bases del IVA y de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros

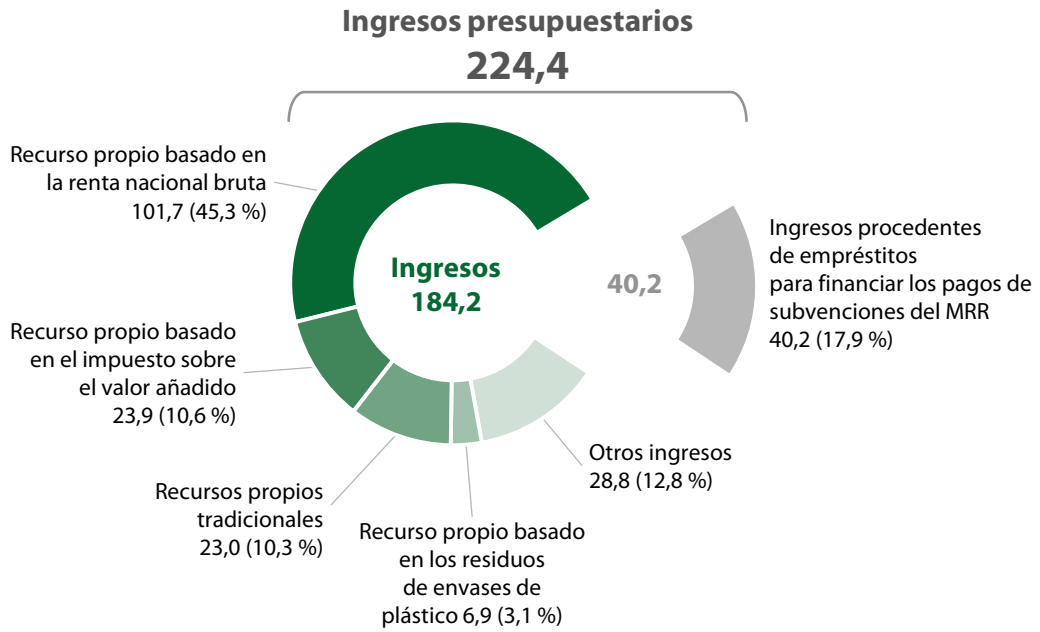
Anexo 4.4 – El proceso de elaboración de los estados de derechos de los recursos propios tradicionales (recaudados y pendientes de recaudación) y su consignación en las cuentas y en el presupuesto de la UE

Introducción

4.1. En el presente capítulo se presentan nuestras constataciones sobre los ingresos, que comprenden las 4 categorías diferentes de *recursos propios*, otros ingresos y endeudamiento para financiar los gastos del Instrumento Europeo de Recuperación (*NextGenerationEU*). En la ***ilustración 4.1*** se desglosan los ingresos de 2025.

Ilustración 4.1 – Ingresos – Desglose de 2025 (*)

(miles de millones de euros)



(*) El importe total de 224 400 millones de euros representa los ingresos de la UE en los informes de ejecución presupuestaria de 2025 que se basan en normas de contabilidad de caja modificadas. El importe de 202 500 millones de euros presentado en el estado de los resultados financieros de 2025 se calcula con arreglo al sistema de contabilidad de devengo. Los ingresos procedentes de empréstitos para financiar los pagos de subvenciones del MRR se incluyen como ingresos afectados en los informes de ejecución presupuestaria, de conformidad con la legislación[1], pero no se consignan como ingresos en el estado de resultados financieros de conformidad con las normas contables.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las *cuentas consolidadas* de la Unión Europea de 2025.

[1] Reglamento (UE) 2020/2094 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.

Breve descripción

4.2. En 2025, el 69 % de los ingresos de la UE procedían de recursos propios[2]:

a) El ***recurso propio basado en la renta nacional bruta (RNB)*** proporcionó el 45 % de los ingresos de la UE y equilibró el presupuesto de la UE una vez calculados los ingresos procedentes de todas las demás fuentes. Cada Estado miembro contribuye en proporción a su RNB.

b) El ***recurso propio basado en el impuesto sobre el valor añadido (IVA)*** representó el 11 % de los ingresos de la UE. Corresponde a un porcentaje recaudado sobre los ingresos por IVA de los Estados miembros.

c) Los ***recursos propios tradicionales*** representaron el 10 % de los ingresos de la UE. Consisten en los derechos de aduana sobre las importaciones recaudados por los Estados miembros. El 75 % del importe total se abona al presupuesto de la UE, mientras que el 25 % restante es retenido por los Estados miembros para cubrir los costes de recaudación.

d) El ***recurso propio basado en los residuos de envases de plástico no reciclados*** representó el 3 % de los ingresos de la UE. Se calcula aplicando un tipo uniforme al peso de los residuos de envases de plástico que no se reciclan generados en cada Estado miembro.

4.3. Entre otras fuentes significativas cabe mencionar las contribuciones y restituciones relacionadas con acuerdos y *programas* de la UE, que supusieron el 13 % de los ingresos de la UE. Estas incluyen recuperaciones de los Estados miembros en los ámbitos de «cohesión, resiliencia y valores», «mercado único, innovación y economía digital», así como contribuciones de países no pertenecientes a la UE a los programas y actividades de la UE.

4.4. Asimismo, los empréstitos contraídos para financiar pagos de subvenciones no reembolsables a los Estados miembros en el contexto de NextGenerationEU proporcionaron el 18 % de los ingresos de la UE.

---

[2] Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea.

Alcance y enfoque de la auditoría

4.5. Nuestro objetivo es aportar una opinión sobre las *operaciones* de ingresos y contribuir así a la *declaración de fiabilidad*. Mediante la aplicación del enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el ***anexo 1.1***, examinamos:

a) una *muestra representativa* de 65 *órdenes de ingreso* de la Comisión (incluidas 10 órdenes de ingreso relativas a subvenciones de NextGenerationEU);

b) los *sistemas de gestión y control* aplicados por la Comisión para:

   i) comprobar que los datos facilitados por los Estados sobre la RNB, el IVA y los residuos de envases de plástico constituyen una base apropiada para el cálculo y la recaudación de estas contribuciones de recursos propios;

   ii) verificar que los Estados miembros disponen de sistemas eficaces para recaudar, notificar y abonar los importes correctos de recursos propios tradicionales al presupuesto de la UE;

   iii) calcular los importes resultantes de los ajustes en los recursos propios;

c) los sistemas de contabilidad y gestión de los recursos propios tradicionales en 3 Estados miembros (Bélgica, Alemania y Grecia), seleccionados a partir de los importes de los derechos de aduana que pusieron a disposición del presupuesto de la UE y nuestra evaluación interna del riesgo;

d) la fiabilidad de la información sobre la *regularidad* de los recursos propios contenida en los *informes anuales de actividades* de la Dirección General de Presupuestos (DG Presupuestos) y de Eurostat.

4.6. Nuestra evaluación de los sistemas de la Comisión para calcular las contribuciones basadas en la RNB, el IVA y los residuos de envases de plástico toma como punto de partida las estadísticas y los datos facilitados por los Estados miembros y verificados por la Comisión.

4.7. En el caso de los recursos propios tradicionales, algunos derechos de aduana no son declarados por los importadores o se declaran incorrectamente a las autoridades aduaneras nacionales, lo que da lugar a un déficit en los derechos de importación recaudados: la «*brecha aduanera*». Este déficit no queda registrado en los sistemas de contabilidad de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros ni entran en el ámbito de nuestra opinión de auditoría sobre la regularidad de los ingresos. Una serie de factores, muchos de los cuales escapan al control directo de la UE, afectan al nivel de la brecha aduanera. Sin embargo, puesto que la brecha aduanera puede afectar a los importes de los derechos recaudados por los Estados miembros, analizamos las medidas de la UE adoptadas para reducir la brecha y mitigar el riesgo de que los recursos propios tradicionales no estén completos. En particular, examinamos los avances de la Comisión en la preparación para aplicar la propuesta legislativa de reforma aduanera de la UE.

Regularidad de las operaciones

4.8. En la presente sección se exponen nuestras observaciones sobre la regularidad de las operaciones de ingresos subyacentes a las cuentas de la UE. Nuestras conclusiones se basan en nuestro examen de una muestra representativa de las operaciones de ingresos y en nuestra evaluación de los sistemas establecidos por la Comisión para la verificación, el cálculo y la recaudación de los ingresos. Examinamos una muestra de 65 órdenes de ingreso y constatamos que ninguna de ellas estaba afectada por un *error cuantificable*.

Examen de elementos de los sistemas de gestión y control

4.9. Examinamos una serie de sistemas de control (véase el apartado ***4.5***). Nuestras observaciones sobre dichos sistemas no afectan a nuestra opinión sobre la regularidad de los ingresos de la UE. Hallamos insuficiencias persistentes en la recaudación de determinadas categorías de recursos propios. Además, observamos retrasos por parte de los Estados miembros en el suministro de datos para la evaluación de riesgos aduaneros a escala de la UE y un riesgo de retrasos en el desarrollo del Centro de Datos Aduaneros de la UE, lo que puede debilitar la acción de la UE para reducir la brecha aduanera y mitigar el riesgo de que los recursos propios tradicionales estén incompletos.

Retrasos por parte de los Estados miembros e insuficiencias en la aplicación de intereses de demora para las salvedades sobre la RNB

Los retrasos de algunos Estados miembros a la hora de abordar las salvedades sobre la RNB han provocado que todas las contribuciones basadas en la RNB de los últimos 15 años puedan ser objeto de ajuste

4.10. La Comisión formula salvedades cuando detecta deficiencias que plantean riesgos importantes para la fiabilidad, comparabilidad y exhaustividad de los datos de la RNB facilitados por los Estados miembros. A 31 de diciembre de 2025, seguían vigentes 102 *salvedades sobre la RNB* formuladas por la Comisión (véase el ***anexo 4.1***):

- 7 (Croacia 4, Luxemburgo 1, Malta 1 y Rumanía 1) deberían haberse abordado antes de 2021 y 2 (Luxemburgo 1 y Malta 1) antes de 2022;
- 6 (Rumanía 3, Bulgaria 2 y Luxemburgo 1) deberían haberse abordado antes de 2025;
- los Estados miembros deberían abordar las 87 restantes en 2026.

4.11. Los Estados miembros no han facilitado la información necesaria dentro del plazo previsto[3], lo que retrasa el trabajo posterior de verificación de la Comisión y su retirada de las salvedades. Todavía pueden producirse cambios en la RNB de 4 Estados miembros ya que sigue habiendo salvedades pendientes sobre las estadísticas de la RNB que se remontan a 2010. Dado que los cambios en la RNB de un único Estado miembro generan cambios en la RNB de la UE, en la práctica, las contribuciones de todos los Estados miembros pueden seguir siendo objeto de ajustes. Los retrasos en el tratamiento de las salvedades anteriores pueden dar lugar a nuevos retrasos en los Estados miembros afectados con respecto a cualquier posible nueva salvedad formulada por la Comisión.

La Comisión está haciendo un uso limitado de la herramienta legislativa diseñada para incentivar que los Estados miembros resuelvan rápidamente las salvedades sobre la RNB

4.12. Si los Estados miembros se retrasan a la hora de realizar correcciones en los datos de la RNB necesarios para abordar las salvedades notificadas por la Comisión y estas correcciones tienen un impacto significativo en la RNB, la Comisión debería cobrar intereses de demora[4]. En nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2023, observamos que la Comisión no había cobrado intereses de demora cuando no había podido cuantificar el impacto de las correcciones, o cuando los Estados miembros solo habían abordado parcialmente las salvedades sobre la RNB dentro del plazo. Para los casos de esta última categoría, recomendamos a la Comisión cobrar intereses de demora[5]. La Comisión no aceptó ni aplicó nuestra recomendación debido a que la legislación no menciona la aplicación de pagos de intereses de demora cuando la información se facilita parcialmente dentro del plazo (véase el ***anexo 4.2***).

---

[3] Véanse también Informe Anual relativo al ejercicio 2024, apartados 4.14 y 4.15; Informe Anual relativo al ejercicio 2023 , apartado 4.9; Informe Anual relativo al ejercicio 2022, apartado 4.22; Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 3.19.

[4] Artículo 12, apartado 2, letra d), del Reglamento n.º 609/2014 sobre la puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y basados en el IVA y en la RNB.

[5] Informe Anual relativo al ejercicio 2023, apartados 4.12 a 4.14 y recomendación 4.1.

4.13. Desde entonces, la Comisión ha cobrado intereses de demora a 2 Estados miembros (Malta en 2024 y 2025, y Croacia en 2025) debido a que no habían realizado ninguna de las correcciones necesarias dentro del plazo establecido. En 2025, la Comisión retiró 19 salvedades en 10 Estados miembros. Sin embargo, 8 de ellas en 4 Estados miembros (Grecia 5, Bulgaria 1, Polonia 1 y el Reino Unido 1) las retiró sin cobrar intereses de demora a pesar de que las correcciones necesarias en los datos de la RNB se habían realizado por término medio 3 años después del plazo previsto. La Comisión consideró que, en esos casos, las disposiciones legales relativas al cobro de intereses de demora no eran aplicables (véanse ejemplos en el ***recuadro 4.1***).

Recuadro 4.1

Ejemplos de correcciones en los datos de la RNB no realizadas a tiempo sobre las que la Comisión no cobró intereses de demora

Realización parcial de correcciones a tiempo

1 salvedad para Polonia, cuyo plazo expiraba en septiembre de 2021, contenía 20 subpuntos. De estos, solo se abordaron 3 a tiempo. Los 17 puntos restantes se abordaron en septiembre de 2022. En 2022, la Comisión solicitó información y cálculos adicionales que el Estado miembro facilitó en 2024. En septiembre de 2024, el Estado miembro aplicó correcciones adicionales y la salvedad se retiró en 2025. Las correcciones globales finales para la totalidad de la salvedad aceptadas por la Comisión difirieron sustancialmente de lo que el Estado miembro había propuesto inicialmente en los 3 puntos abordados a tiempo.

En este caso, la Comisión no cobró intereses de demora durante 28 meses, a pesar de que el Estado miembro solo había facilitado información a tiempo sobre 3 de los 20 puntos de la salvedad (15 %) y había aplicado correcciones que diferían significativamente de las correcciones finales aceptadas por la Comisión.

Impacto no cuantificable de la salvedad

En 2025 se retiraron 5 salvedades relativas a Grecia. La Comisión concluyó que, en el caso de 3 de estas salvedades, Grecia había facilitado toda la información necesaria fuera de plazo y, en el caso de las 2 salvedades restantes, parte de la información se había facilitado fuera de plazo. La Comisión consideró que el impacto de cada salvedad evaluada individualmente no era cuantificable y, por ello, decidió no cobrar intereses de demora.

4.14. En nuestra opinión, según la legislación, el único factor determinante para cobrar intereses de demora es el momento en que se facilitan a la Comisión las correcciones en los datos de la RNB de los Estados miembros que dan lugar a la retirada de las salvedades. La legislación no especifica normas para la realización parcial de correcciones en los datos de la RNB o la supresión parcial de salvedades.

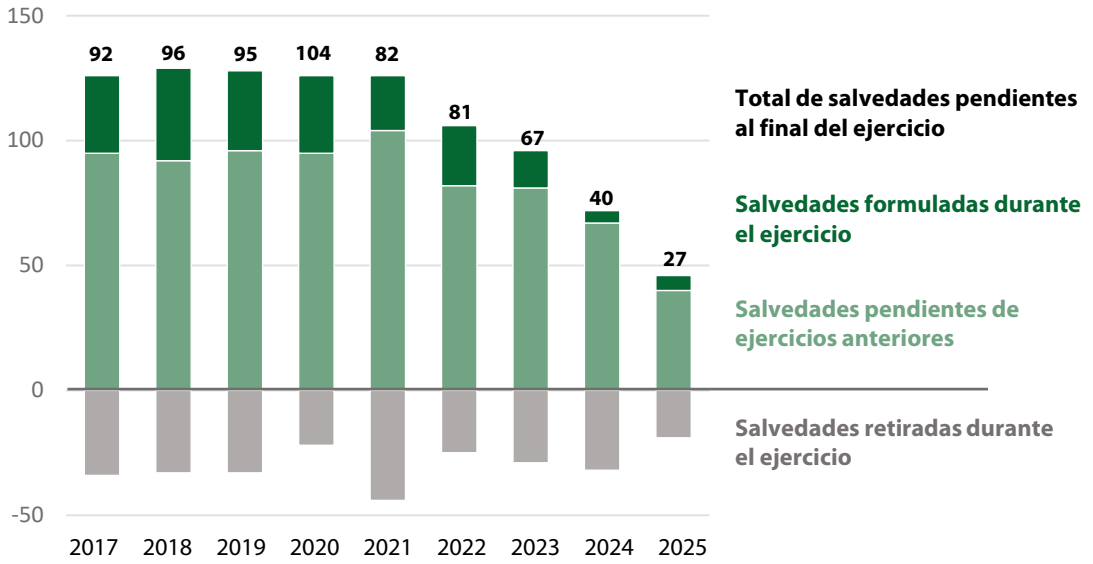
4.15. Las normas de la Comisión para las salvedades sobre la RNB exigen que los Estados miembros faciliten información con un impacto cuantificado para cada (sub)punto de una salvedad. Por lo tanto, consideramos que la Comisión debería haber estado en condiciones de cuantificar el impacto de cada salvedad o de solicitar la información necesaria al Estado miembro cuando no se la facilitaba.

4.16. Es posible que los cambios en las contribuciones basadas en la RNB de todos los Estados miembros se remonten a 2010. A pesar de este problema, la Comisión está aplicando de forma limitada la única herramienta disponible diseñada para incentivar a los Estados miembros a abordar las salvedades a su debido tiempo. Con la excepción de 2 casos (véase el apartado ***4.13***), los Estados miembros que no facilitan toda la información necesaria para retirar las salvedades sobre la RNB dentro del plazo fijado por la Comisión reciben el mismo trato que otros Estados miembros y no soportan consecuencias financieras.

La simplificación del sistema del IVA dio lugar a una reducción significativa de las salvedades pendientes

4.17. El recurso propio basado en el IVA se simplificó para el *MFP* 2021-2027 limitando las correcciones exigidas a los Estados miembros y congelando el *tipo medio ponderado del IVA* para cada país en su valor de 2016. Esto contribuyó a una reducción significativa del número de *salvedades del IVA* formuladas en el MFP 2021-2027, que pasó de 104 en 2020 a 27 al final de 2025 (véanse la ***ilustración 4.2*** y el ***anexo 4.1***). En 2025, también se avanzó en la retirada de las salvedades pendientes durante más de 5 años, que disminuyeron de 8 al final de 2020 a 4 a principios de 2026.

Ilustración 4.2 – Evolución del número de salvedades del IVA pendientes al cierre del ejercicio



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

Sigue habiendo insuficiencias en la gestión y la contabilidad de los recursos propios tradicionales de los países

4.18. El ***anexo 4.3*** muestra el proceso que emplea la Comisión para verificar el cálculo de los recursos propios tradicionales y las *bases del IVA* por parte de los Estados miembros. El número de *observaciones pendientes sobre los recursos propios tradicionales* al final de 2025 aumentó un 14 % en comparación con el año anterior (véase el ***cuadro 4.1***). En el ***anexo 4.1*** figura un desglose por país de las observaciones pendientes al final de 2025. El número de observaciones pendientes durante más de 5 años se mantuvo sin cambios en 80, pero su cuota relativa disminuyó desde el 39 % en 2024 hasta el 34 % en 2025.

Cuadro 4.1 – Estadísticas de observaciones pendientes sobre los recursos propios tradicionales

Observaciones pendientes sobre los recursos propios tradicionales	2025	2024	Variación porcentual
Formuladas	93	36	128 %
Cerrada	64	106	- 40 %
Pendientes al cierre del ejercicio	233	204	14 %

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

4.19. En 2025, la Comisión puso en marcha un sistema informático para informar sobre sus inspecciones de los recursos propios tradicionales y hacer un seguimiento de las observaciones pendientes con los Estados miembros. Este sistema permitió a la Comisión emitir los informes de sus inspecciones de 2025 con mayor rapidez, lo que dio lugar a que se publicara el doble de informes en 2025 que en 2024 y a que se formularan más observaciones durante el ejercicio. Según la Comisión, la reducción del número de observaciones cerradas durante el ejercicio se debió a su mayor complejidad, lo que provocó que resolverlas exigiera más tiempo. La proporción de observaciones pendientes de larga duración sobre los recursos propios tradicionales se redujo en comparación con 2024, pero seguían siendo una parte significativa de las observaciones pendientes al final de 2025.

4.20. Examinamos el modo en que Bélgica, Alemania y Grecia elaboraron sus declaraciones de recursos propios tradicionales, así como sus procedimientos de gestión de los recursos propios tradicionales adeudados al presupuesto de la UE (véase el ***anexo 4.4***). Consideramos parcialmente satisfactorios los principales sistemas de gestión y control de los recursos propios tradicionales en los 3 Estados miembros.

4.21. Anteriormente, señalamos que el sistema informático de la aduana belga no había procesado los datos financieros sobre las declaraciones de importación relativas a mercancías con diferentes estatutos para el cálculo de los derechos de aduana[6]. Durante nuestra visita de este año, observamos que las autoridades aduaneras habían introducido mejoras en sus sistemas informáticos diseñadas para evitar casos similares de omisión. Al mismo tiempo, observamos que, aunque no tiene impacto financiero, la forma en que las autoridades belgas contabilizan los recursos propios tradicionales sigue siendo compleja y da lugar a informes que no cumplen las normas de la UE[7]. Además, observamos insuficiencias en la gestión de algunas deudas aduaneras.

4.22. Examinamos el sistema informático utilizado por los operadores para presentar las declaraciones aduaneras de importación a Bélgica y el sistema informático utilizado por las autoridades aduaneras belgas para la gestión y la contabilidad de los recursos propios tradicionales. Constatamos que las autoridades aduaneras belgas han establecido un marco informático bastante sólido y que la muestra de controles que comprobamos en general funcionaba según lo previsto. Sin embargo, detectamos algunas insuficiencias en la gestión del acceso de los usuarios y en las copias de seguridad y la recuperación en caso de catástrofe. Además, la falta de una política de gestión de riesgos informáticos y de planes de pruebas aprobados hace más difícil garantizar un enfoque coherente de gestión de riesgos y un proceso fiable de realización de pruebas de los cambios en el sistema.

---

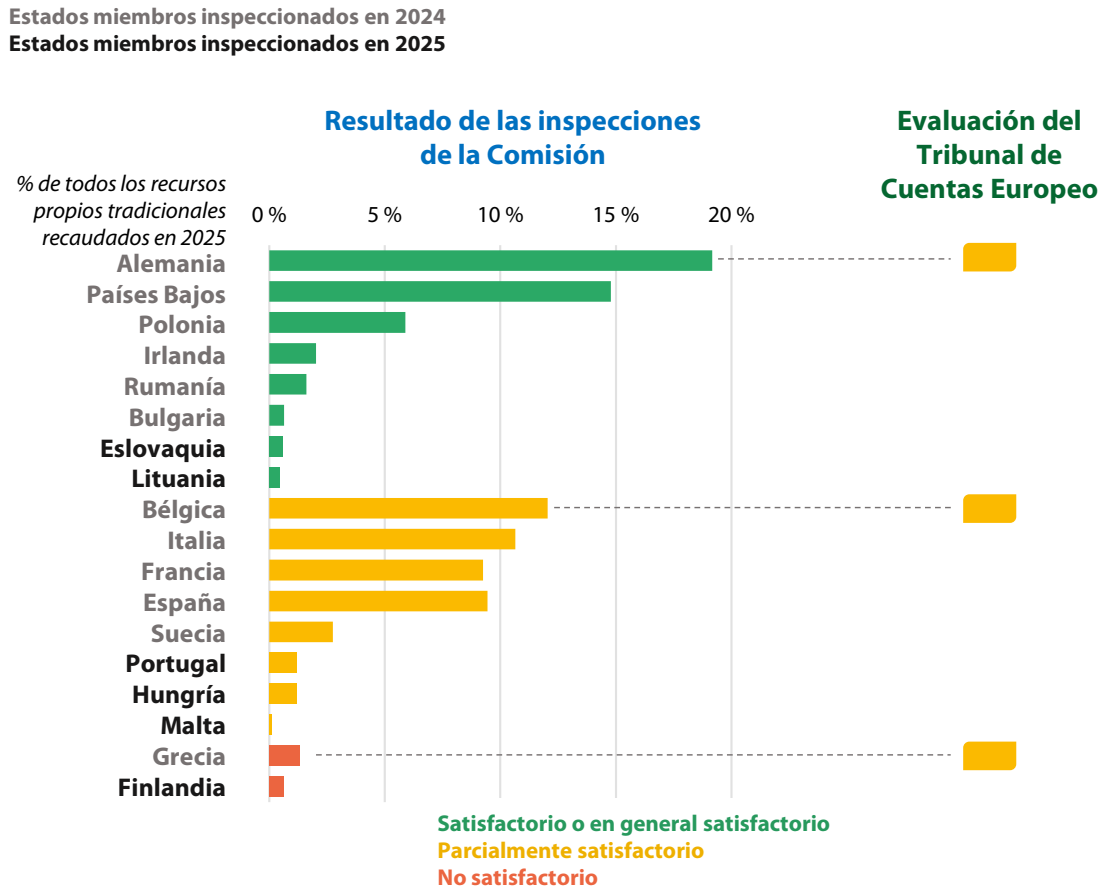
[6] Informe Anual relativo al ejercicio 2022, recuadro 4.1.

[7] Decisión (UE, Euratom) 2018/194 por la que se establecen los modelos de los estados de cuentas relativos a los derechos sobre los recursos propios, modificada por la Decisión (UE) 2022/523.

4.23. En Alemania, hallamos casos en los que se solicita con retraso la asistencia de otros Estados miembros para cobrar deudas aduaneras cuando el deudor no es un residente alemán. Esto podría poner en peligro el cobro de la totalidad de la deuda. Al igual que en Bélgica, la forma en que las autoridades alemanas notificaron los recursos propios tradicionales a la Comisión no cumplía las normas de la UE. En Grecia, también detectamos insuficiencias en la gestión de las deudas aduaneras, como retrasos y errores de procedimiento en la notificación de la deuda y la identificación del deudor a la hora de constatar y recaudar deudas aduaneras, en la actuación contra los riesgos detectados y comunicados por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y en la cancelación de deudas irrecuperables.

4.24. La Comisión, en sus inspecciones, sigue detectando y notificando insuficiencias similares en la gestión y contabilidad de los derechos de aduana y las deudas en los Estados miembros. Constató que, en algunos casos, debido a los retrasos de los Estados miembros en el establecimiento, la contabilidad y la notificación de las deudas aduaneras, los derechos de aduana no se abonaron al presupuesto de la UE o se pagaron con retraso. En 2025, como parte de su programa de inspección, la Comisión visitó 6 Estados miembros para evaluar la fiabilidad de sus declaraciones de recursos propios tradicionales. En 2 Estados miembros, La Comisión evaluó los sistemas y procedimientos relacionados con las cuentas de los recursos propios tradicionales como satisfactorios o en general satisfactorios. En 3 casos se evaluaron como parcialmente satisfactorios y, en 1 caso, se consideraron no satisfactorios (véase la ***ilustración 4.3***).

Ilustración 4.3 – Evaluación por la Comisión de los sistemas y procedimientos relacionados con las cuentas de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros inspeccionados en 2024 y 2025



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

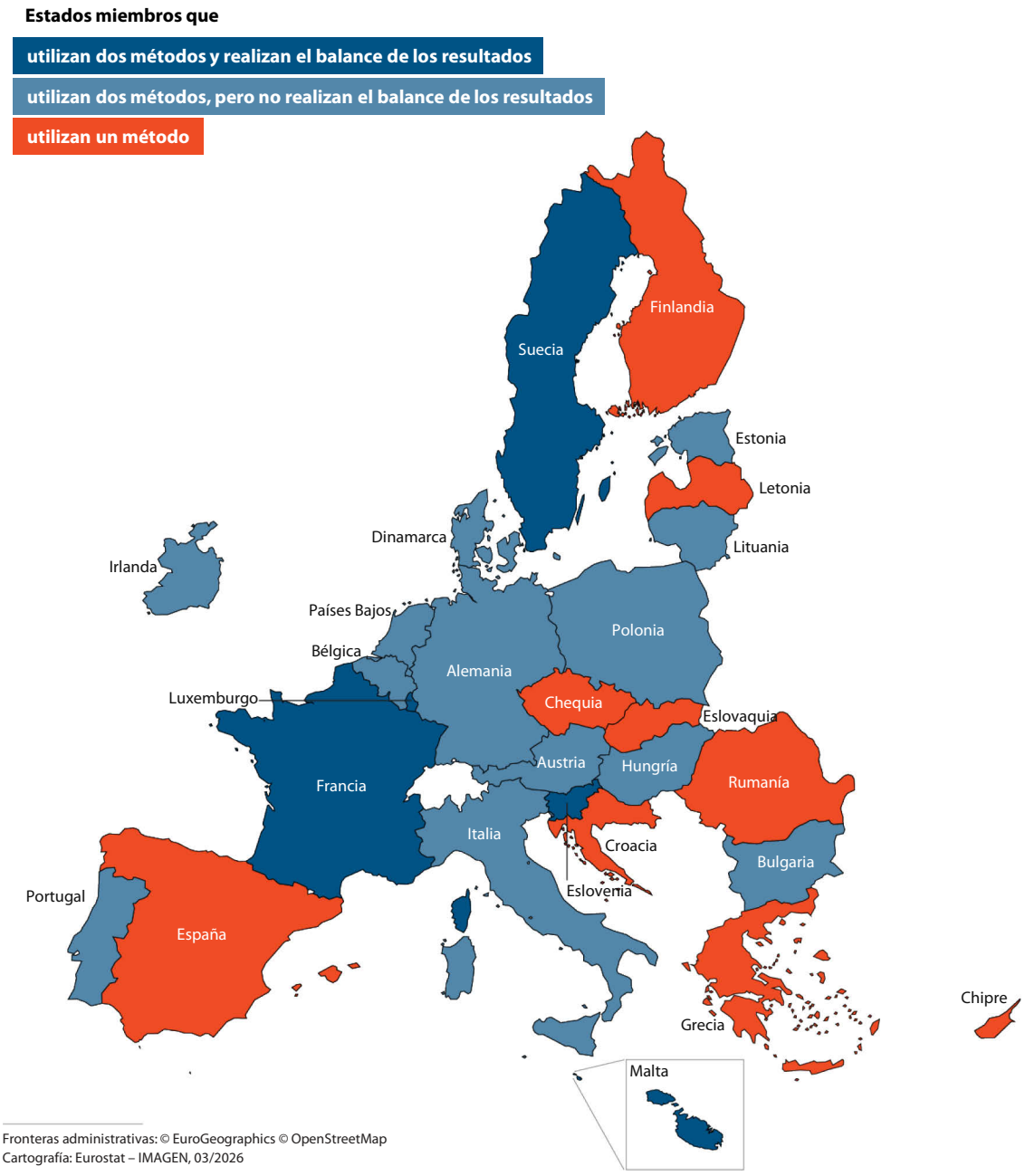
Los datos de los Estados miembros sobre los plásticos no cumplen plenamente las normas de la UE, pero la Comisión formula salvedades pertinentes

4.25. Para estimar los residuos de envases de plástico generados y calcular el recurso propio de los envases de plástico, los Estados miembros deben utilizar dos métodos de compilación diferentes y proporcionar una única estimación derivada del *balance* de los resultados[8]. Constatamos que en 2025, 18 Estados miembros presentaron datos de 2023 basándose en los 2 métodos (también 18 Estados miembros en 2024) y 5 Estados miembros (1 en 2024) realizaron un balance de los resultados (véase la ***ilustración 4.4***). El uso de ambos métodos y la realización del balance derivado garantiza que los datos producidos sean fiables y comparables entre los Estados miembros. En nuestro Informe Especial 16/2024[9] sobre el recurso propio de los envases de plástico recomendamos que, para 2026, la Comisión, junto con los Estados miembros, mejorara la comparabilidad y fiabilidad de los datos utilizados para el cálculo de las contribuciones de los Estados miembros.

[8] Reglamento (UE) 2023/595 por el que se establece el formulario para el estado sobre el recurso propio basado en los residuos de envases de plástico.

[9] Informe Especial 16/2024: «Ingresos de la UE basados en los residuos de envases de plástico no reciclados: Un comienzo irregular y lastrado por datos que no son suficientemente comparables o fiables».

Ilustración 4.4 – Métodos utilizados por los Estados miembros para calcular los residuos de envases de plástico generados



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

4.26. En 2025, la Comisión prosiguió su trabajo sobre el primer ciclo de verificación del período 2023-2026 realizando visitas de inspección formales a 10 Estados miembros. El ciclo se completó con visitas a los 5 Estados miembros restantes en el primer trimestre de 2026. Al final de 2025, la Comisión había formulado 34 salvedades en 12 Estados miembros y había retirado 1 (véase el ***anexo 4.1***), frente a las 10 salvedades formuladas en 4 países y ninguna retirada al final de 2024. La Comisión ha formulado salvedades en todos los Estados miembros que no utilizan los dos métodos de compilación y en los Estados miembros en los que ha detectado insuficiencias en:

- la utilización de los métodos;
- el balance de los resultados;
- la estimación, el cálculo y la verificación de las cantidades recicladas.

4.27. Se formuló una salvedad general en Polonia por facilitar información insuficiente sobre su metodología de cálculo. En Francia no se formularon salvedades tras la inspección de la Comisión. Al final de 2025, se estaban formulando otras 19 salvedades.

Aunque la creación de la Autoridad Aduanera de la UE va por buen camino, siguen existiendo riesgos para el desarrollo del Centro de Datos Aduaneros de la UE

4.28. El 26 de marzo de 2026, el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo sobre la propuesta de reforma aduanera de la Comisión publicada en mayo de 2023. Los colegisladores acordaron la creación de una nueva agencia de la UE, la *Autoridad Aduanera de la UE*, responsable de la gestión de riesgos a escala de la UE. Además, estaba previsto que el *Centro de Datos Aduaneros de la UE*, un portal en línea centralizado destinado a sustituir la infraestructura informática aduanera existente en los Estados miembros, entrara en su primera fase operativa en 2028, inicialmente para mercancías de comercio electrónico.

4.29. Realizamos un seguimiento de los riesgos de retrasos en la aplicación de la reforma aduanera de la UE que detectamos en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2024[10]. En 2025, la Comisión organizó el procedimiento para seleccionar la sede de la Autoridad Aduanera de la UE y preparó planes con respecto a su ámbito de aplicación, mecanismos de gobernanza, hitos clave y recursos necesarios para su creación inicial. Los colegisladores seleccionaron Lille, en Francia, como sede de la Autoridad Aduanera de la UE en marzo de 2026, a tiempo para la adopción formal de la reforma aduanera.

4.30. La Comisión ha dado los primeros pasos en el proceso de contratación pública para la selección del desarrollador de la fase de comercio electrónico del Centro de Datos Aduaneros de la UE. Sin embargo, no está previsto que el proceso finalice antes de principios de 2027. Esto daría un margen aproximado de un año para el diseño, el desarrollo, las pruebas y la aplicación antes de que el Centro de Datos Aduaneros de la UE esté operativo el 1 de julio de 2028. Dada la complejidad inherente a un proyecto de este tipo, existe el riesgo de que no se disponga de suficiente tiempo.

Algunos Estados miembros están retrasando la transición hacia un entorno aduanero de la UE digital e interoperable

4.31. La hoja de ruta para la transición hacia un entorno aduanero de la UE totalmente electrónico y armonizado contiene un programa de trabajo[11] adoptado por la UE con hitos y plazos específicos para el sistema. Estos hitos se concibieron para apoyar la sustitución gradual de los sistemas nacionales fragmentados y en soporte papel mediante el despliegue progresivo de sistemas informáticos aduaneros interoperables de la UE, con el objetivo de completar la transición para 2025.

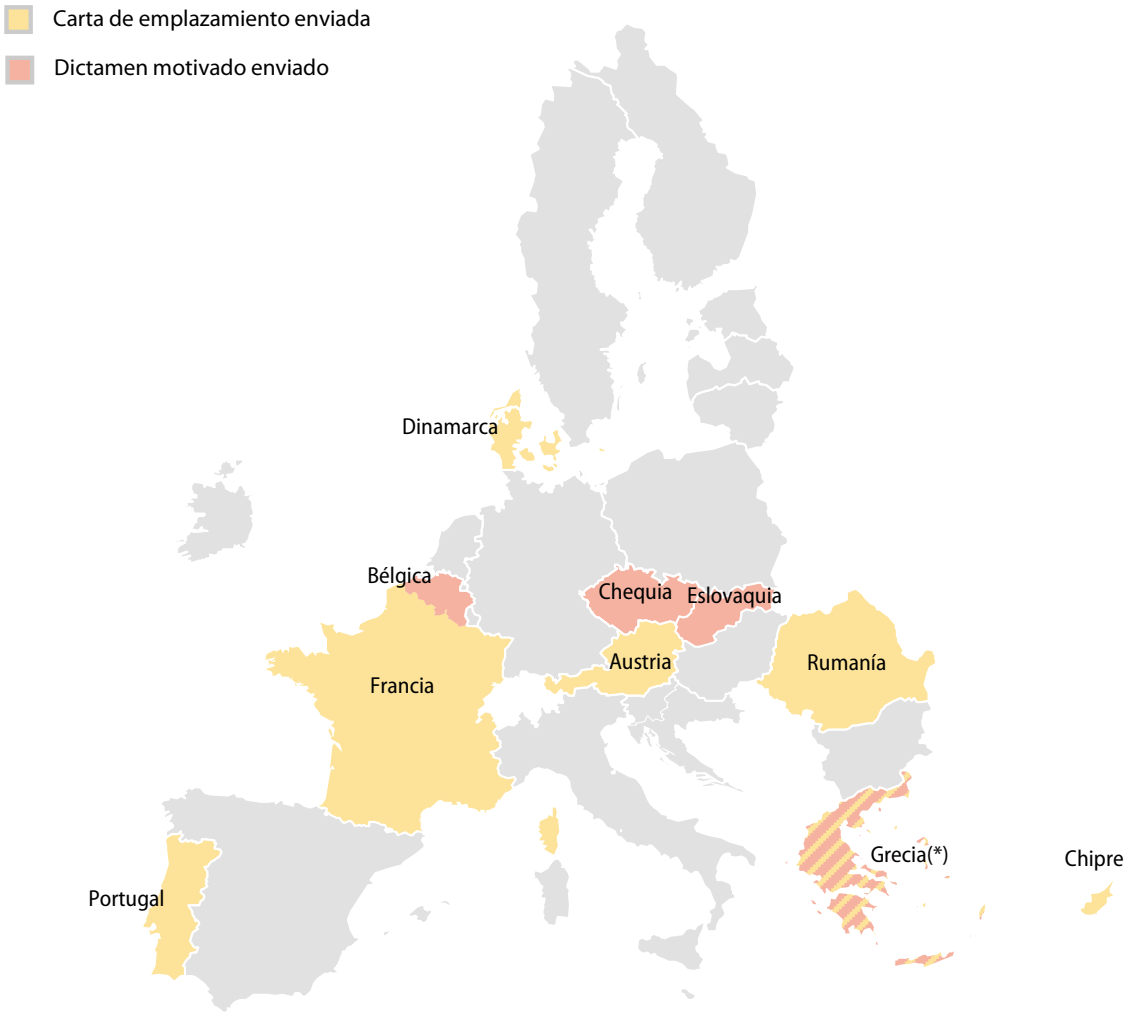
---

[10] Informe Anual relativo al ejercicio 2024, apartados 4.27 a 4.30.

[11] Decisión de Ejecución (UE) 2023/2879 por la que se establece el programa de trabajo relativo al desarrollo y a la implantación de los sistemas electrónicos previstos en el código aduanero de la Unión.

4.32. Aunque la mayoría de los sistemas se desplegaron de conformidad con el programa de trabajo, algunos sufrieron retrasos por parte de los Estados miembros. En 2025, la Comisión incoó *procedimientos de infracción*, mediante el envío de cartas de emplazamiento, contra 10 Estados miembros por incumplir sus obligaciones de desplegar uno o varios sistemas informáticos o de mejorar sus sistemas nacionales de importación a tiempo. Tras recibir información adicional, la Comisión avanzó en el procedimiento de infracción enviando dictámenes motivados para 4 de ellos (véase la ***ilustración 4.5***) y mantuvo el procedimiento para los 6 restantes.

Ilustración 4.5 – Procedimientos de infracción contra Estados miembros que no habían aplicado a tiempo el programa de trabajo de los sistemas informáticos aduaneros (en marzo de 2026)

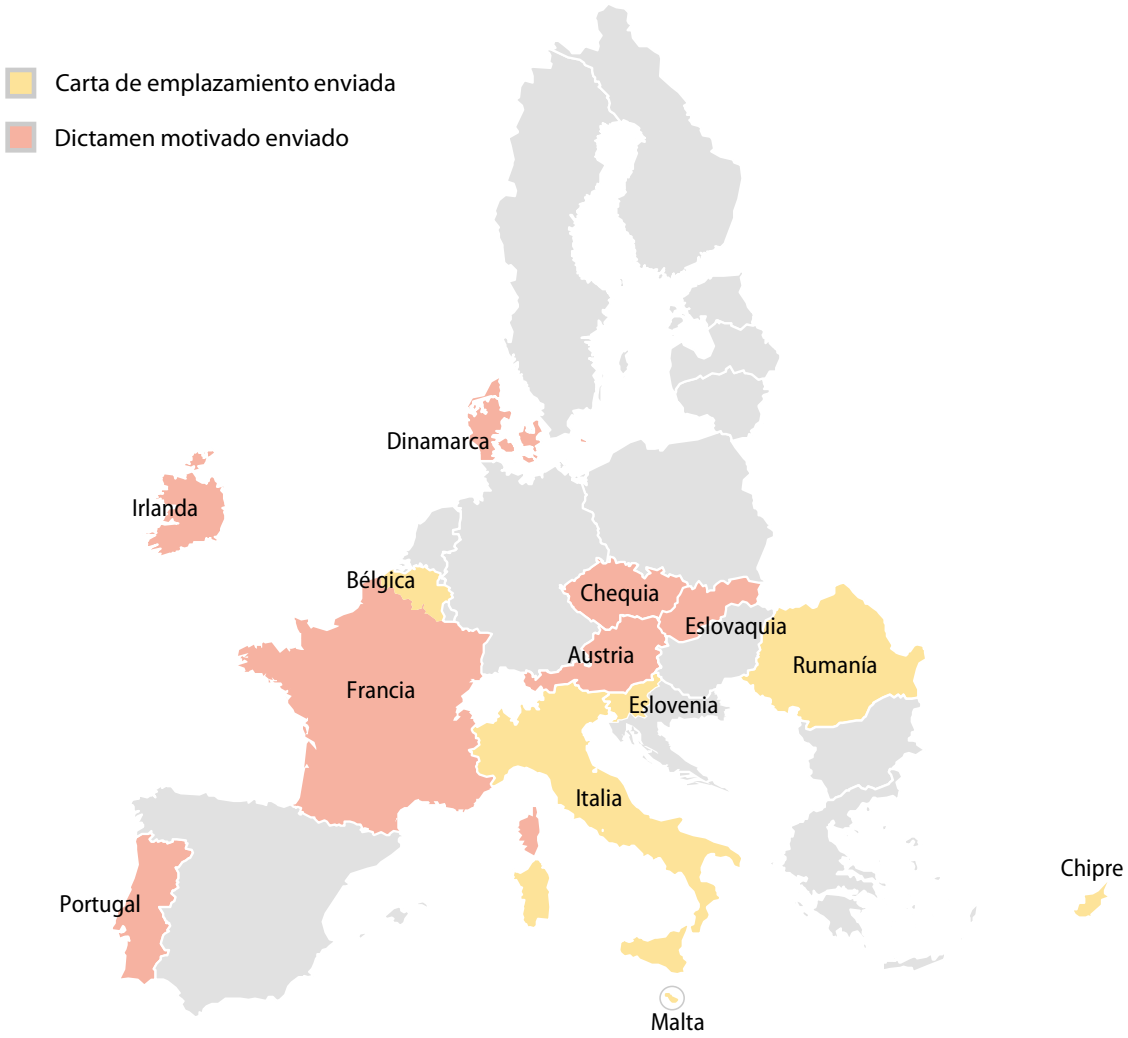


(*) La Comisión ha enviado un dictamen motivado a Grecia por el retraso en un sistema informático y una carta de emplazamiento por otros dos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

4.33. Como parte del programa de trabajo, la Comisión ha desarrollado un sistema de la UE, «Surveillance III», diseñado para mejorar la aplicación uniforme de los controles y la legislación aduaneros, desarrollar la gestión de riesgos y apoyar el cumplimiento de las medidas fronterizas de la UE. Para que pueda funcionar eficazmente, «Surveillance III» exige que los Estados miembros transmitan un conjunto normalizado de información sobre cada importación. Debido principalmente a los retrasos en el despliegue de los sistemas mencionados, algunos Estados miembros no facilitaron toda la información requerida. La Comisión incoó procedimientos de infracción contra 13 Estados miembros y, tras sus respuestas, avanzó en el procedimiento para 7 de ellos (véase la ***ilustración 4.6***) y lo mantuvo para los 6 restantes.

Ilustración 4.6 – Procedimientos de infracción contra Estados miembros que no habían facilitado datos aduaneros completos a efectos de evaluación de riesgos (en marzo de 2026)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

4.34. Estos retrasos significan que aún no se han logrado plenamente los beneficios esperados de la digitalización, a saber, la automatización, la interoperabilidad y el seguimiento en tiempo real, así como la mejora del análisis de riesgos. El despliegue incompleto del sistema y la transmisión parcial de datos limitan la capacidad de la Comisión y de los Estados miembros para abordar los riesgos y llevar a cabo controles aduaneros eficaces, en particular en el caso de las importaciones. Esto socava la aplicación uniforme de las normas aduaneras de la UE.

Informes anuales de actividades

4.35. En general, la información relativa a la regularidad de los recursos propios facilitada en los informes anuales de actividades de 2025 publicados por la DG Presupuestos y Eurostat corroboraba nuestras observaciones y conclusiones.

4.36. En su informe anual de actividades de 2025, la DG Presupuestos informó de que había finalizado la cuantificación de las pérdidas de recursos propios tradicionales derivadas de la infravaloración de las importaciones de productos textiles y calzado procedentes de China durante el período comprendido entre 2011 y 2017 en Hungría y España, además de en los 7 Estados miembros donde finalizó en 2024. A 31 de diciembre de 2025, el importe acumulado de las pérdidas de recursos propios tradicionales relacionadas con la infravaloración por parte de todos los demás Estados miembros se estima en las cuentas de la UE en 700 millones de euros y los correspondientes intereses de demora en 300 millones de euros. La DG Presupuestos tiene intención de finalizar los cálculos para el resto de los Estados miembros a lo largo de 2026.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

4.37. La evidencia general de auditoría indica que el nivel de error de los ingresos no era significativo. Los sistemas relativos a los ingresos examinados eran, en general, eficaces. Sin embargo, algunos elementos de los sistemas de control para la gestión de las salvedades sobre la RNB y las observaciones pendientes de los recursos propios tradicionales fueron parcialmente eficaces (véanse los apartados ***4.16*** y ***4.19***). Además, el suministro de información acerca de las salvedades sobre la RNB y la notificación de datos sobre el recurso propio de los residuos de envases de plástico, así como algunos elementos de los principales sistemas de gestión y control de los recursos propios tradicionales que evaluamos en 3 Estados miembros, fueron parcialmente eficaces (véanse los apartados ***4.11***, ***4.20*** y ***4.25***).

4.38. Por tanto, en nuestra opinión, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2025 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

4.39. También constatamos que existían riesgos para el desarrollo oportuno del Centro de Datos Aduaneros de la UE (véase el apartado ***4.30***) y retrasos por parte de los Estados miembros en la ejecución del programa de trabajo de los sistemas informáticos aduaneros (véase el apartado ***4.34***). Llegamos a la conclusión de que estos riesgos no tienen una incidencia significativa en la regularidad de las operaciones de ingresos subyacentes a las cuentas y, por lo tanto, no afectan a nuestra opinión de auditoría.

Recomendaciones

4.40. En el ***anexo 4.2*** figura el resultado de nuestro seguimiento de una recomendación anterior. Véase también el apartado ***4.12***.

4.41. Basándonos en nuestras constataciones y conclusiones relativas al ejercicio 2025, recomendamos a la Comisión:

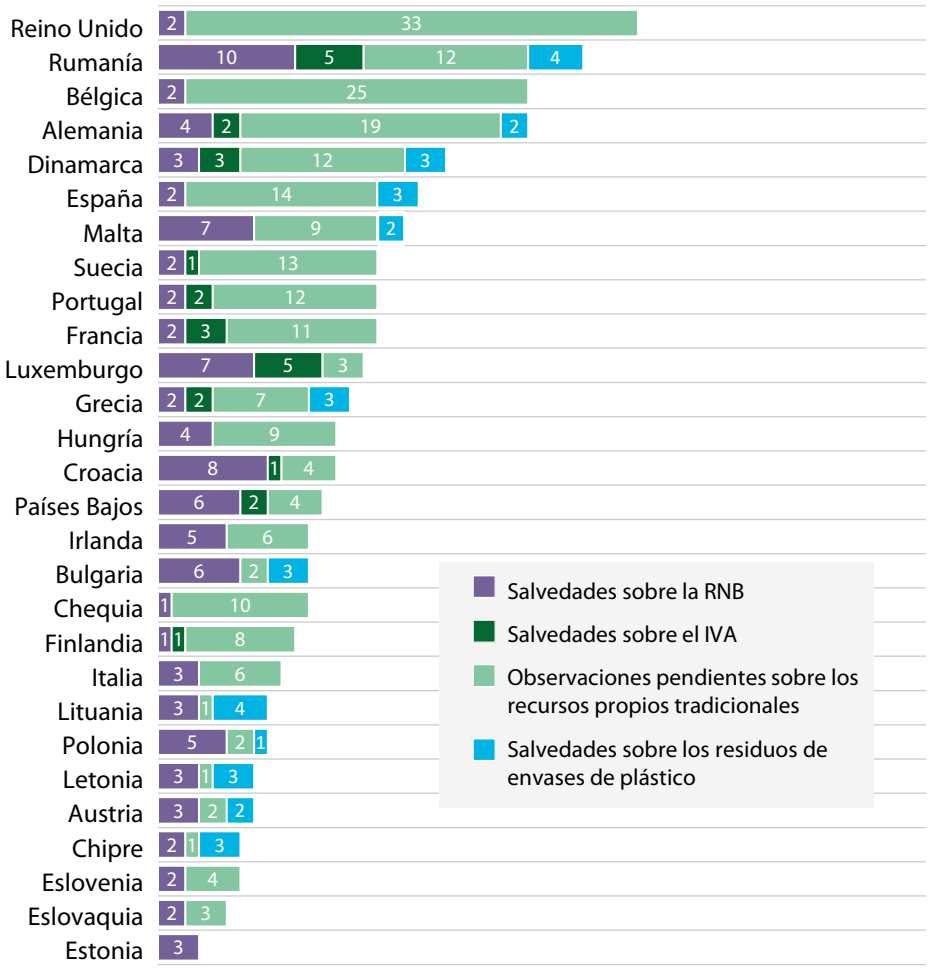
Recomendación 4.1 – Proponer normas más claras para el cobro de intereses de demora

En la propuesta de Reglamento de Puesta a Disposición de la RNB, aclarar normas inequívocas y completas sobre los intereses de demora, para que se cobren intereses cuando los Estados miembros no faciliten la información necesaria en el plazo prescrito.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2027.

Anexos

Anexo 4.1 – Número de salvedades pendientes sobre la RNB, sobre el IVA y sobre los residuos por envases de plástico, así como de observaciones pendientes sobre recursos propios tradicionales por Estado miembro a 31 de diciembre de 2025



	Salvedades sobre la RNB	Salvedades sobre el IVA	Observaciones pendientes sobre los recursos propios tradicionales	Salvedades sobre los residuos de envases de plástico
Total a 31.12.2025	102	27	233	33
Total a 31.12.2024	109	40	204	10

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

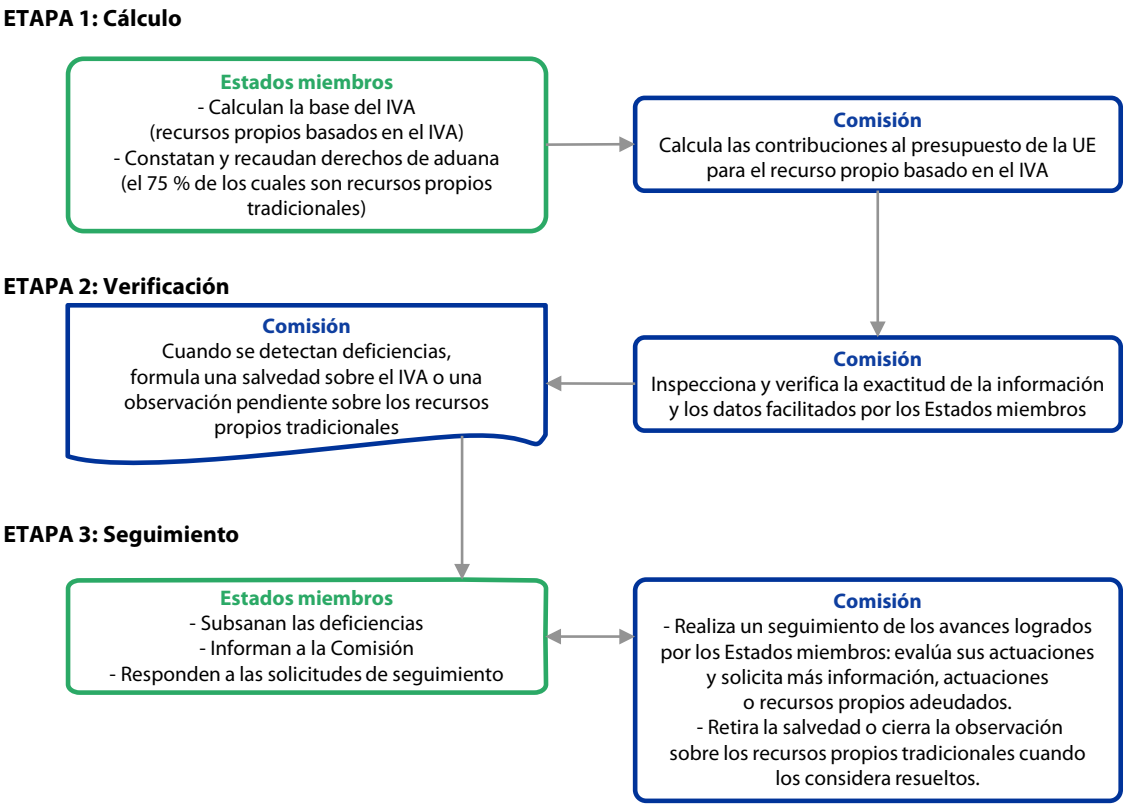
Anexo 4.2 – Seguimiento de recomendación anterior

Grado de aceptación: aceptada; aceptada parcialmente; no aceptada; sin información.

Grado de aplicación: íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada; ya no es relevante o no se puede llegar a una conclusión.

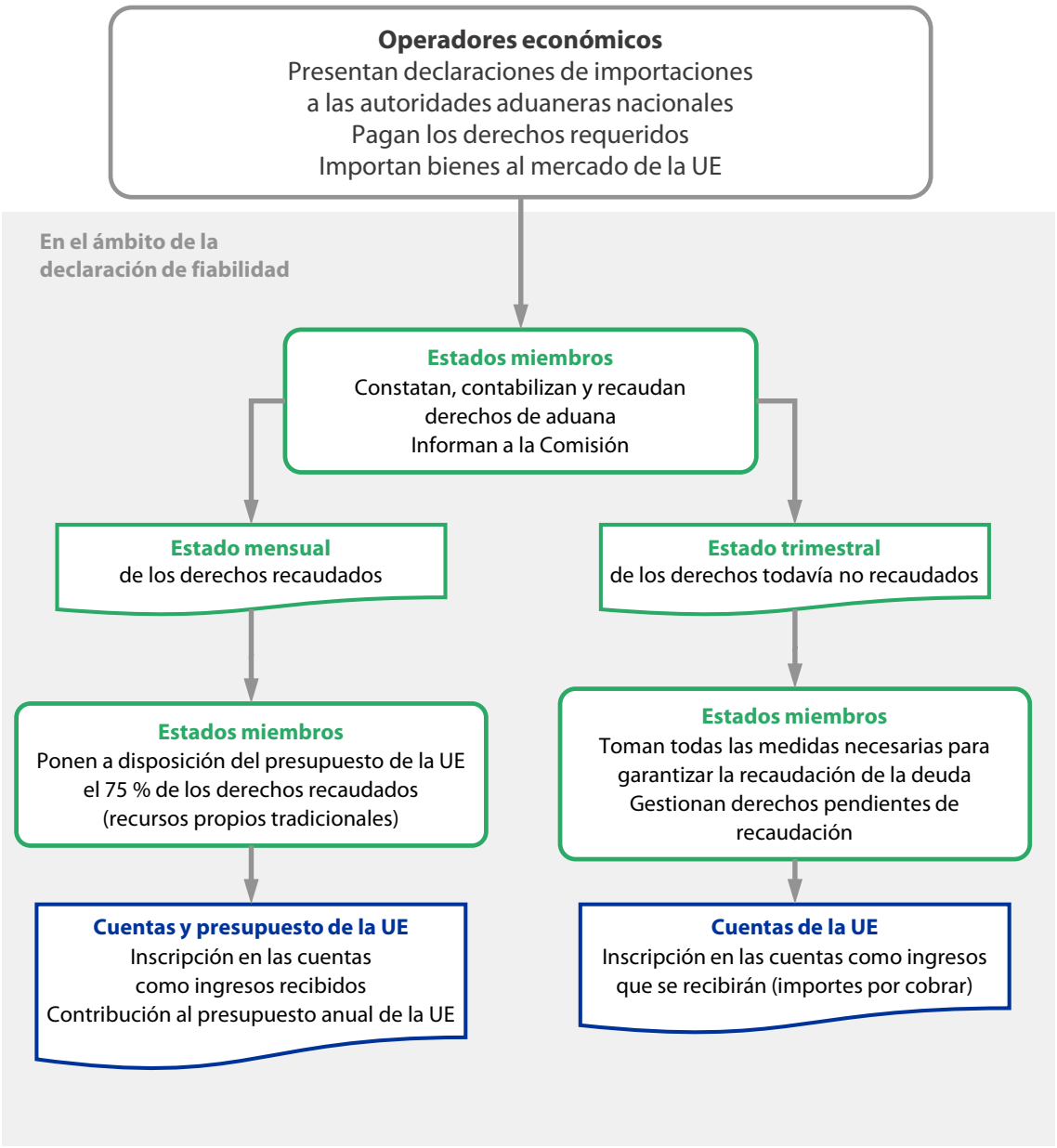
Año	Recomendación del Tribunal	Grado de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Grado de aplicación	Observaciones
2023	Recomendamos a la Comisión: **Recomendación 4.1:** Imponer intereses de demora cuando los Estados miembros no faciliten toda la información necesaria para abordar plenamente las salvedades y corregir los datos de la RNB dentro del plazo establecido.			Véase el apartado ***4.12***.

Anexo 4.3 – Proceso de verificación de las bases del IVA y de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

Anexo 4.4 – El proceso de elaboración de los estados de derechos de los recursos propios tradicionales (recaudados y pendientes de recaudación) y su consignación en las cuentas y en el presupuesto de la UE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la legislación y las normas vigentes de la UE.

Capítulo 5

Mercado único, innovación y economía digital

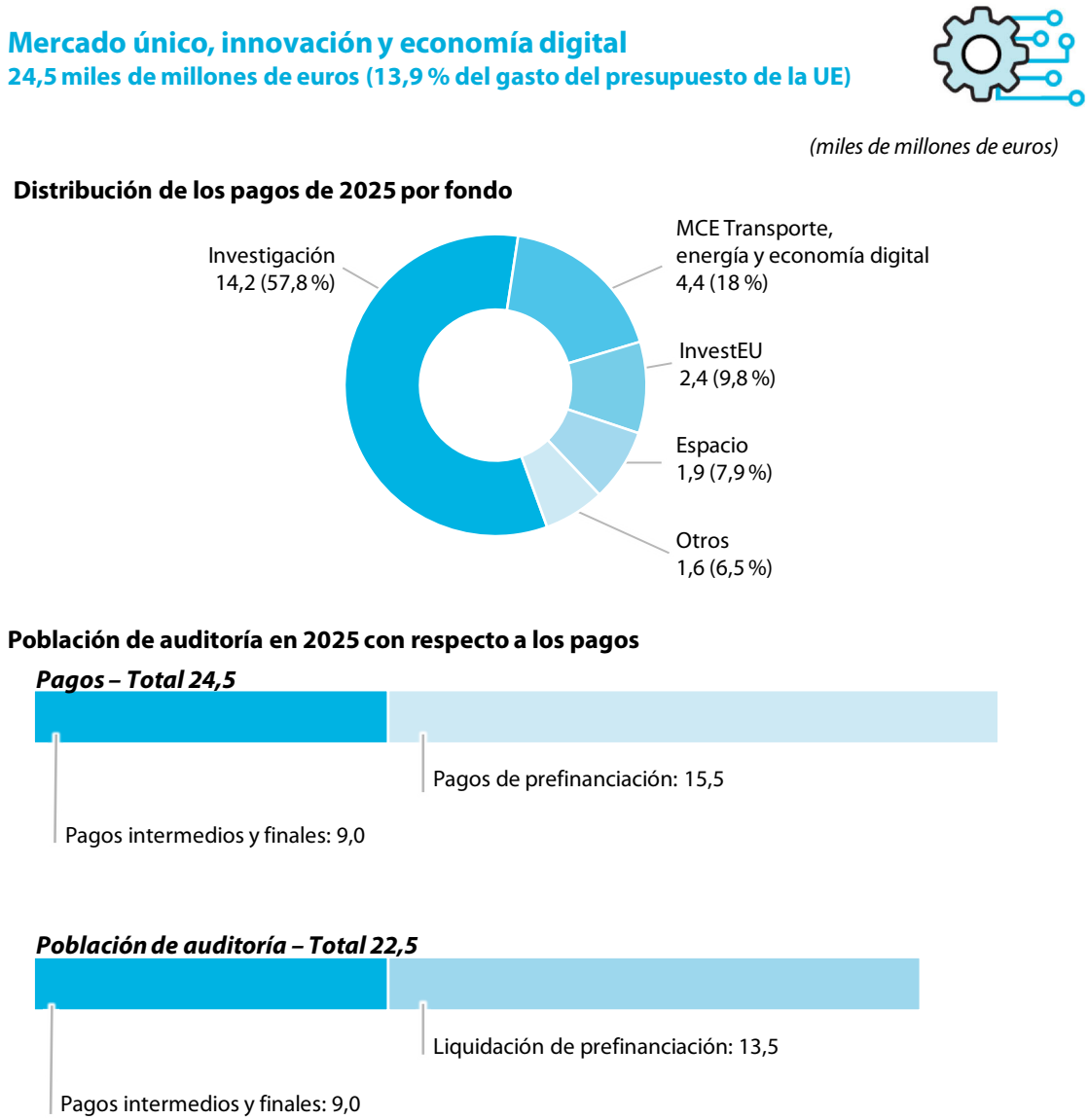
Índice

	Apartados
Introducción	5.1.-5.10.
Breve descripción	5.2.-5.8.
Alcance y enfoque de la auditoría	5.9.-5.10.
Regularidad de las operaciones	5.11.-5.27.
Los costes de personal son los más afectados por errores	5.16.-5.20.
Costes declarados por tiempo no empleado en el proyecto	5.17.-5.18.
Cálculo incorrecto de las tarifas horarias y diarias	5.19.-5.20.
Otros *costes directos* no necesarios para la acción	5.21.
Deficiencias en el uso de subvenciones a tanto alzado	5.22.-5.25.
Los beneficiarios de países terceros y las *pequeñas y medianas empresas* son más propensos a cometer errores	5.26.-5.27.
Sistemas de control de la Comisión para prevenir el plagio y la doble financiación en Horizonte Europa	5.28.-5.32.
Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza	5.33.-5.38.
Conclusiones y recomendaciones	5.39.-5.44.
Conclusiones	5.39.-5.42.
Recomendaciones	5.43.-5.44.
Anexos	
Anexo 5.1 – Seguimiento de recomendaciones anteriores	

Introducción

5.1. En el presente capítulo se exponen los resultados de nuestra auditoría sobre la rúbrica 1 del marco financiero plurianual (*MFP*), «Mercado único, innovación y economía digital». En la ***ilustración 5.1*** figura una visión general de las actividades principales, el gasto y la población de auditoría en esta rúbrica en 2025.

Ilustración 5.1 – Pagos y población de auditoría



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las *cuentas consolidadas* de la Unión Europea de 2025.

Breve descripción

5.2. Los *programas* financiados en el marco de «Mercado único, innovación y economía digital» son diversos y tienen por objeto financiar proyectos de la UE que contribuyan a la investigación y la innovación, el desarrollo de las infraestructuras europeas de transporte, los sectores energético y digital, las comunicaciones, la transformación digital y el mercado único y la política espacial, entre otros ámbitos.

5.3. La mayor parte del gasto en los programas de esta rúbrica es gestionado directamente por la Comisión. Las partes restantes del presupuesto de la rúbrica 1 del MFP son ejecutadas por *empresas comunes* y *agencias descentralizadas*.

5.4. Los principales programas de investigación e innovación son *Horizonte Europa*, para el período 2021-2027, y su predecesor *Horizonte 2020*, para el período 2014-2020. En 2025, el primero representaba algo más de la mitad de las *operaciones* de investigación que auditamos.

5.5. El MFP1 también financia proyectos de infraestructuras como el *Mecanismo «Conectar Europa» (MCE)*, *InvestEU* y los programas espaciales, tales como *Galileo* (el sistema global de navegación por satélite de la UE), el *Sistema Europeo de Navegación por Complemento Geoestacionario (EGNOS)* y Copernicus (el programa de observación de la Tierra de la Unión Europea). Además, el Programa Europa Digital y el Programa para el Mercado Único también se financian en el marco del MFP1. En el actual período del MFP, las normas de subvencionabilidad de los costes para Horizonte Europa, el MCE, el Programa Europa Digital y el Programa para el Mercado Único están en su mayoría normalizadas.

5.6. El grueso del gasto en investigación en el marco de los programas Horizonte y el MCE consiste en *subvenciones* en favor de los *beneficiarios* del sector público o privado que participan en proyectos. Inicialmente, la Comisión proporciona prefinanciación a los beneficiarios tras la firma de un acuerdo de subvención. En el caso de las subvenciones que reembolsan los costes reales, que es el tipo de financiación más común en el ámbito de la investigación en este ejercicio, los beneficiarios notifican sus costes reales y se les reembolsa en consecuencia. Cuando se conceden subvenciones *a tanto alzado*, se paga a los beneficiarios una cantidad a tanto alzado predefinida una vez finalizado cada paquete de trabajo.

5.7. Por lo general, los programas espaciales son gestionados indirectamente por organismos de ejecución específicos (como la Agencia Espacial Europea y la Agencia de la UE para el Programa Espacial), a los que se reembolsa sobre la base de sus gastos reales en los programas.

5.8. Los *instrumentos financieros* (es decir, préstamos, garantías e *inversiones en capital*) en el marco del programa InvestEU son ejecutados principalmente por el Banco Europeo de Inversiones o el *Fondo Europeo de Inversiones*, que a su vez utilizan *intermediarios financieros*.

Alcance y enfoque de la auditoría

5.9. Nuestro objetivo era estimar el nivel de error de esta rúbrica del MFP y contribuir así a la *declaración de fiabilidad*. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el ***anexo 1.1***, examinamos los siguientes elementos con respecto a esta rúbrica del MFP en 2025:

a) una muestra estadísticamente representativa de 126 operaciones que abarcaba todos los ámbitos de gasto con cargo a esta rúbrica del MFP. Consistía en 90 operaciones en el ámbito de investigación e innovación (40 de Horizonte 2020 y 50 de Horizonte Europa), además de 36 de otros programas (principalmente 14 operaciones del MCE, 6 instrumentos financieros, 10 operaciones del Programa para el Mercado Único y del Programa Europa Digital, y 2 operaciones para los programas espaciales); los beneficiarios auditados estaban ubicados en 21 Estados miembros y en 4 países terceros;

b) los sistemas de control de la Comisión establecidos para prevenir el plagio y la doble financiación en el ámbito de la investigación (Horizonte Europa);

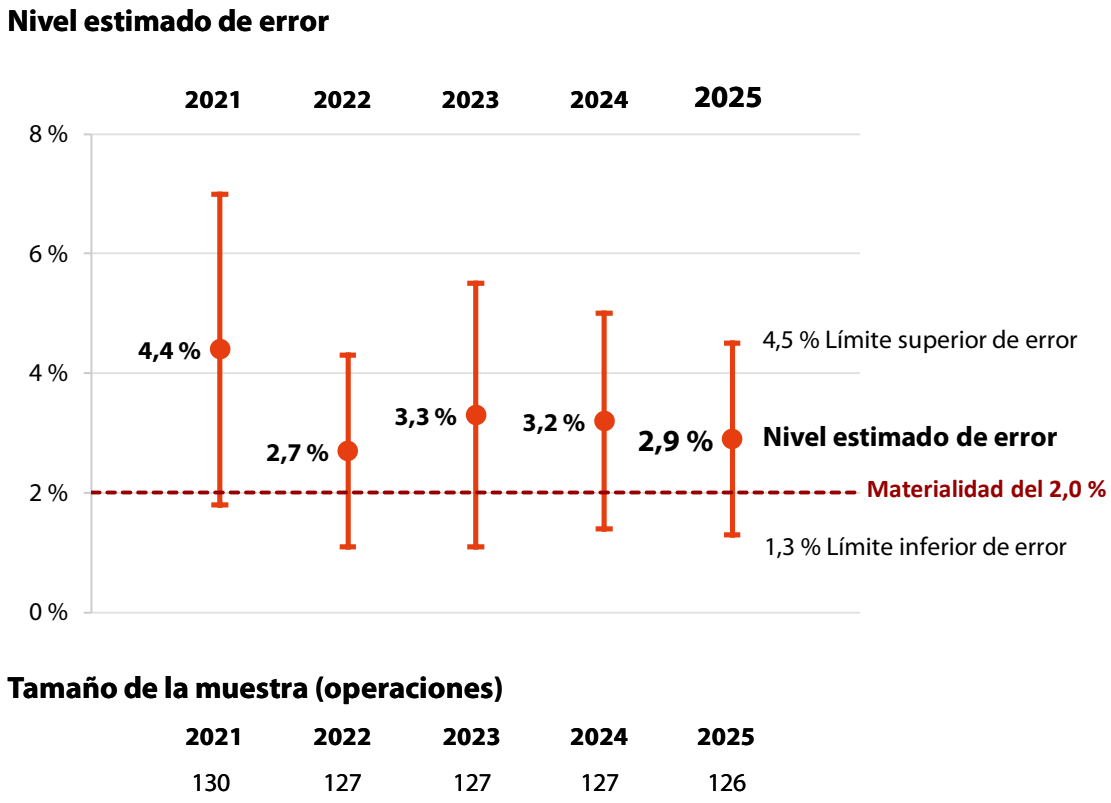
c) la información sobre la *regularidad* que figura en los *informes anuales de actividades* de la *Agencia Ejecutiva Europea en los ámbitos de la Salud y Digital (HaDEA)* y la *Agencia Ejecutiva Europea de Investigación (REA)*, y que posteriormente se incluyó en el *informe anual de gestión y rendimiento* de la Comisión.

5.10. Asimismo, tuvimos en cuenta los resultados de nuestras auditorías anuales de las 12 agencias de la UE, incluido el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT), y 11 empresas comunes que ejecutan el presupuesto en el marco del MFP1, con un impacto mínimo sobre nuestro porcentaje de error. Estos se notificaron en nuestros informes anuales específicos correspondientes al ejercicio 2024 y se basan en el examen de 218 operaciones.

Regularidad de las operaciones

5.11. De las 126 operaciones examinadas, 37 (el 29,0 %) contenían *errores*. Sobre la base de los 33 errores cuantificados y de los errores adicionales detectados en las operaciones ejecutadas por agencias de la UE y empresas comunes, estimamos que el nivel de error es del 2,9 % (véase la ***ilustración 5.2***).

Ilustración 5.2 – Repercusión estimada de los errores cuantificables



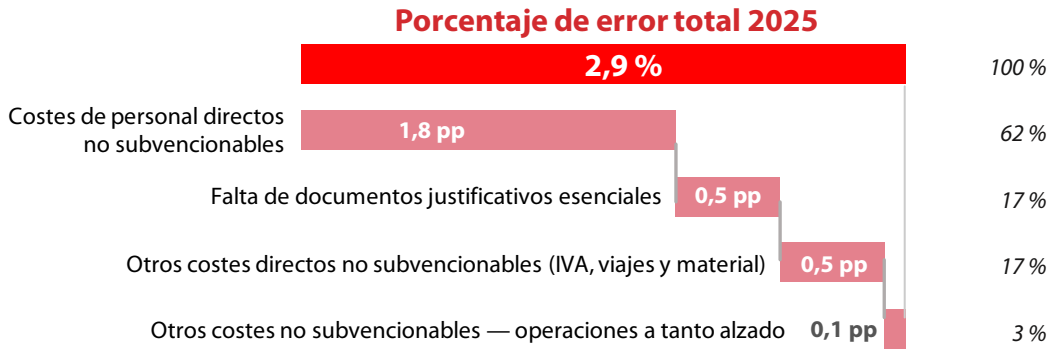
Tamaño de la muestra (operaciones)

2021	2022	2023	2024	2025
130	127	127	127	126

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

5.12. En la ***ilustración 5.3*** se presenta un desglose del *nivel estimado de error* por tipo de error correspondiente a 2025.

Ilustración 5.3 – Desglose del nivel de error estimado por tipo de error



pp: puntos porcentuales

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

5.13. La investigación sigue siendo un ámbito de gasto con un elevado riesgo de error. Hallamos *errores cuantificables* en 28 de las 90 operaciones de investigación auditadas en el marco de nuestra muestra representativa (el 31 %). Además, notificamos *errores no cuantificables* en 4 operaciones. Al igual que en 2024, en nuestra auditoría hallamos diferencias significativas entre Horizonte 2020 y Horizonte Europa con respecto a la regularidad del gasto, a pesar de las simplificaciones introducidas en el marco de este último programa para facilitar la notificación de los costes de los beneficiarios.

5.14. En el caso de otros programas y actividades, detectamos errores en 5 de las 36 operaciones de la muestra (14 %); todos ellos cuantificables.

5.15. Las Comisión había aplicado medidas correctoras que afectaban directamente a 7 de las operaciones de la muestra. Estas medidas redujeron el nivel estimado de error para este capítulo en 0,4 puntos porcentuales.

Los costes de personal son los más afectados por errores

5.16. Los costes de personal constituyen la mayor parte de los costes en que incurrieron casi todos los proyectos de investigación. En general, hallamos errores cuantificables relacionados con los costes de personal en 22 (24 %) de las 90 operaciones de investigación examinadas. Además, notificamos 2 errores no cuantificables relacionados con los costes de personal.

Costes declarados por tiempo no empleado en el proyecto

5.17. Los beneficiarios solo pueden declarar los costes correspondientes al tiempo que su personal ha empleado en los proyectos financiados por la UE. Sin embargo, esta norma básica no se ha seguido en 7 de las 50 operaciones de Horizonte Europa incluidas en nuestra muestra: los beneficiarios habían declarado días en los que las personas estaban ausentes o días que no estaban justificados en el registro del tiempo de trabajo. Hallamos errores similares en 1 de las 40 operaciones de Horizonte 2020 examinadas.

5.18. Es el tercer año consecutivo[1] que notificamos este tipo de error para una organización intergubernamental europea que ejecuta una acción concreta en el marco de Horizonte Europa. En el ***recuadro 5.1*** explicamos los detalles de este caso.

Recuadro 5.1

Ejemplo de un caso en que el uso del modelo de acuerdo de subvención no es adecuado para financiar una acción concreta en el marco de Horizonte Europa

La Asociación COST (Cooperación Europea en Ciencia y Tecnología) es una organización intergubernamental europea establecida en Bélgica para fomentar la colaboración entre investigadores e innovadores dentro y fuera de Europa, a través de actividades de creación de redes. Esta acción no es un «proyecto» de investigación tradicional ni financia directamente la investigación, y Horizonte Europa es su única fuente de financiación. Sin embargo, la Comisión utilizó el modelo de acuerdo de subvención de Horizonte Europa para financiar esta acción concreta.

En esta situación, un beneficiario está expuesto a un déficit de financiación estructural, ya que no todos los costes pueden imputarse a la acción. Como consecuencia de este desajuste estructural, algunos costes, incluidos períodos de vacaciones y otras ausencias, no pudieron reflejarse en el cálculo de los costes de personal, de conformidad con las normas del modelo de acuerdo de subvención, lo que ilustra sus límites para una acción de este tipo.

[1] Informe Anual relativo al ejercicio 2024, apartado 5.21 y recuadro 5.2, e Informe Anual relativo al ejercicio 2023, apartado 5.18 y recuadro 5.1.

Cálculo incorrecto de las tarifas horarias y diarias

5.19. En el marco de Horizonte 2020, los beneficiarios deben calcular las tarifas horarias anuales o mensuales de su personal y multiplicarlas por el número de horas dedicadas a proyectos de la UE. Sin embargo, en el marco de Horizonte Europa, se han modificado las normas para simplificar: los beneficiarios deben calcular ahora las tarifas diarias y multiplicarlas por el número de días (equivalentes diarios) dedicados a trabajar en proyectos de la UE.

5.20. Constatamos que, tanto en las operaciones de Horizonte 2020 como en las de Horizonte Europa, los beneficiarios no calcularon correctamente las tarifas horarias o diarias. Estas tarifas se calculan dividiendo los costes de personal durante un período definido por el tiempo productivo (horas o equivalentes diarios) durante el mismo período. En algunas operaciones auditadas, los beneficiarios utilizaron el tiempo productivo incorrecto, calcularon tarifas para el período incorrecto o incluyeron *costes indirectos* o costes de personal no subvencionables en sus tarifas. En el ***recuadro 5.2*** presentamos ejemplos de este tipo de error.

Recuadro 5.2

Ejemplos de costes no subvencionables incluidos en los costes de personal declarados

En Dinamarca, las autoridades nacionales reembolsan a los empleadores algunos costes abonados a los empleados durante el permiso parental. Por consiguiente, estos costes no pueden optar a la financiación de la UE. Auditamos una operación en el marco de Horizonte Europa en la que el beneficiario había incluido esos costes, sobrestimando así los costes de personal reales. Por lo tanto, los costes declarados por el beneficiario eran excesivos.

Una entidad pública de Francia declaró los costes de dos investigadores en el marco de una subvención de Horizonte Europa. En su cálculo de los costes de personal, el beneficiario excluyó correctamente algunos costes no subvencionables, pero incluyó las cotizaciones a la seguridad social correspondientes, lo que dio lugar a una sobreestimación de la tarifa diaria.

Otros *costes directos* no necesarios para la acción

5.21. Otra condición esencial para la subvencionabilidad es que los gastos en que se incurra deben estar relacionados con la acción y ser necesarios para su ejecución. Como ya señalamos en ejercicios anteriores[2], este año también constatamos que esta condición a menudo no se había cumplido, lo que afectaba a 10 de las operaciones que auditamos. Ejemplos de estos casos eran el coste de los equipos y el inventario que no se habían utilizado en el proyecto, los servicios no prestados durante el período del proyecto y los gastos de viaje no relacionados directamente con el proyecto.

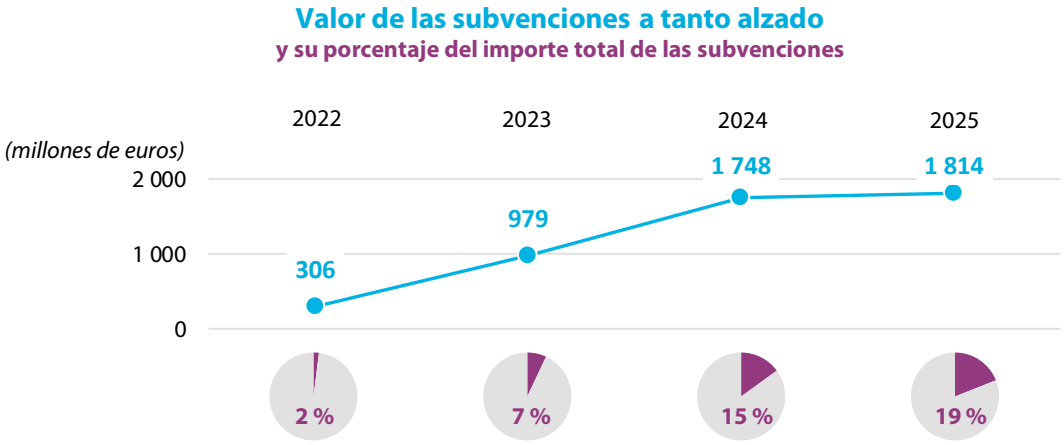
Deficiencias en el uso de subvenciones a tanto alzado

5.22. La financiación a tanto alzado es una *opción de costes simplificados* prevista en el artículo 125 del *Reglamento Financiero* que exige que se faciliten por adelantado estimaciones de costes detalladas para cada categoría de costes por beneficiario y paquete de trabajo. Antes de firmar el acuerdo de subvención, los expertos contratados por la Comisión evalúan las estimaciones de costes con respecto a las actividades propuestas para garantizar que sean razonables y no excesivas.
A continuación, la Comisión paga el importe de la subvención en función de la «correcta ejecución» de los paquetes de trabajo, según la evaluación realizada con la ayuda de los expertos.

5.23. Al final de 2027, la Comisión tiene previsto asignar alrededor de la mitad del presupuesto anual de Horizonte Europa (asignado a las convocatorias) a través de importes a tanto alzado. Los importes de la subvención para proyectos financiados mediante importes a tanto alzado y firmados en 2025 ascendieron a 1 814 millones de euros y representaron aproximadamente el 19 % del importe de todas las subvenciones firmadas ese año, como se muestra en la ***ilustración 5.4***.

[2] Informe Anual relativo al ejercicio 2024, apartado 5.22; Informe Anual relativo al ejercicio 2023, apartado 5.22; Informe Anual relativo al ejercicio 2022, apartado 5.22.

Ilustración 5.4 – Acuerdos de subvención a tanto alzado firmados de Horizonte Europa: importe y porcentaje del presupuesto global de subvenciones (2022 a 2025)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

5.24. En 2025, el gasto a través de la financiación a tanto alzado en el marco de Horizonte Europa ascendió a 232 millones de euros (el 4 % del gasto total del programa en 2025). Auditamos tres proyectos de investigación financiados a través de subvenciones a tanto alzado únicas en el marco de Horizonte Europa, ejecutados por consorcios de proyectos compuestos por entre cinco y diecisiete beneficiarios. En todos los casos, examinamos tanto la fijación de la subvención a tanto alzado como si los paquetes de trabajo se habían completado correctamente, incluida su verificación por parte de la Comisión. Como en ejercicios anteriores[3], detectamos deficiencias principalmente en dos ámbitos, que describimos en el ***recuadro 5.3***. En 1 de las 3 operaciones examinadas, estas deficiencias condujeron a la cuantificación del error.

[3] Informe Anual relativo al ejercicio 2024, recuadro 5.3, e Informe Anual relativo al ejercicio 2022, apartados 5.31 y 5.32.

Recuadro 5.3

Ejemplos de deficiencias en los pagos de subvenciones a tanto alzado

Falta de pruebas de una evaluación previa sólida del presupuesto

En las propuestas presupuestarias, cada beneficiario facilitó información sobre la categoría del personal que se necesitaba para el proyecto (por ejemplo, científicos senior o junior), el número de meses necesarios por categoría y paquete de trabajo, y el coste estimado por mes («tarifas mensuales»).

En los tres proyectos, los expertos expresaron algunas salvedades relacionadas con los costes de personal, los recursos de gestión de proyectos u otros componentes del presupuesto. Sin embargo, estas preocupaciones solo se reflejaron parcialmente en los informes finales de evaluación y no dieron lugar a ningún ajuste de los presupuestos propuestos.

Además, aunque los expertos externos evaluaron los presupuestos, se desconocía si se había llevado a cabo una evaluación comparativa de las tarifas mensuales propuestas con los datos de referencia disponibles (como los costes históricos) o una evaluación crítica de las diferencias entre los costes de las categorías de personal.

En consecuencia, constatamos que los costes de personal no estaban suficientemente justificados, lo que implica el riesgo de que se utilizaran importes excesivamente elevados para los 3 acuerdos de subvención.

Definición poco clara de los entregables y ejecución insuficiente de los paquetes de trabajo

En 2 de los proyectos auditados, algunos entregables clave no estaban bien definidos, y en 1, las pruebas disponibles indicaban que existía la posibilidad de que no se hubiesen completado algunos paquetes de trabajo como se exigía en el acuerdo de subvención.

En 1 de los proyectos, un paquete de trabajo contenía una tarea sobre el desarrollo de capacidades, incluida la ejecución de un conjunto de actividades. En el acuerdo de subvención no se especificaron ni el alcance ni el diseño de las actividades, lo que dificulta tanto la ejecución como su evaluación.

En el otro proyecto, un entregable debería haber presentado la «cadena de valor» para el sector industrial concreto, pero la describió, en cambio, en términos genéricos, por lo que no difería de las cadenas de valor de otros sectores. Otro entregable describió una cadena de valor significativamente diferente, poniendo de manifiesto incoherencias entre los distintos documentos del proyecto. Además, los indicadores de rendimiento notificados relacionados con la organización de seminarios web y el aumento del número de miembros no estaban respaldados por pruebas verificables. La Comisión aceptó los paquetes de trabajo declarados como finalizados y autorizó los pagos para este proyecto. Sin embargo, dado que consideramos que no todos estos paquetes de trabajo se completaron satisfactoriamente, no debería haberse realizado una parte del pago.

También formulamos constataciones en relación con los importes a tanto alzado de otras 4 operaciones de Horizonte Europa ejecutadas por la Empresa Común para el Ferrocarril Europeo.

5.25. Entretanto, la Comisión ha aclarado sus orientaciones sobre las subvenciones a tanto alzado. En particular, desde octubre de 2023, la Comisión exige a los expertos que evalúan las propuestas presupuestarias emplear el cuadro de indicadores de Horizonte para las evaluaciones de los importes a tanto alzado como referencia para los costes de personal. Las operaciones auditadas se refieren a propuestas presentadas en 2022 y 2023, cuando el cuadro de indicadores todavía no era obligatorio. Además, en consonancia con nuestra recomendación 5.3 de 2022, la Comisión actualizó su definición de «correcta ejecución» de estas subvenciones en 2024. Sin embargo, deben aclararse aún las normas sobre cómo evaluar su ejecución parcial y sus repercusiones financieras; la Comisión no ha publicado orientaciones al respecto.

Los beneficiarios de países terceros y las *pequeñas y medianas empresas* son más propensos a cometer errores

5.26. En nuestros informes anuales[4] anteriores, destacamos que las pequeñas y medianas empresas (pymes) son más propensas a cometer errores. Este año, las pymes representaban el 9 % de la muestra (11 de 126 operaciones), pero suponían asimismo el 30 % del porcentaje de error estimado. Hallamos errores en las declaraciones de gastos de las pymes en 6 operaciones, 4 de ellas en el ámbito de la investigación y 2 en el marco de otros programas. 4 de estas pymes tenían poca o ninguna experiencia previa de proyectos financiados por la UE.

5.27. Tanto Horizonte 2020 como Horizonte Europa permiten a entidades de países no pertenecientes a la UE participar y recibir financiación. Al final del ejercicio, 21 países estaban asociados al programa Horizonte Europa y 2 contaban con disposiciones transitorias que permitían la participación. Nuestra muestra contenía 13 operaciones con beneficiarios de países no pertenecientes a la UE y 5 (38 %) de ellas contenían errores. En el ***recuadro 5.4*** presentamos dos ejemplos.

[4] Informe Anual relativo al ejercicio 2022, apartado 5.24, e Informe Anual relativo al ejercicio 2023, apartado 5.25.

Recuadro 5.4

Ejemplos de beneficiarios de países no pertenecientes a la UE que declararon costes no subvencionables

Dos pymes privadas de un país no perteneciente a la UE recibieron financiación para participar en proyectos de investigación, uno financiado en el marco de Horizonte 2020 y otro en el de Horizonte Europa.

Uno de los beneficiarios declaró gastos de viaje relacionados con la participación del director ejecutivo en la reunión de la asamblea general del proyecto. El importe declarado incluía costes no relacionados con la acción, como billetes de avión para un familiar del director ejecutivo.

El otro beneficiario declaró costes de personal, pero no pudo facilitar ni los cálculos subyacentes ni pruebas fiables que justificaran el tiempo de trabajo. Además, la declaración de gastos incluía costes de viaje y gastos varios que no estaban relacionados con la acción, como gastos privados.

Sistemas de control de la Comisión para prevenir el plagio y la doble financiación en Horizonte Europa

5.28. El plagio, es decir, utilizar las ideas, el trabajo o las palabras de otra persona sin el debido reconocimiento, es un problema fundamental para los programas relacionados con la investigación (como Horizonte Europa). Los principios de integridad de la investigación, como los de la Carta Europea del Investigador, hacen hincapié en la conducta ética y la prevención del plagio a lo largo de todo el proceso de investigación. Además, la reutilización de contenidos en proyectos financiados podría crear el riesgo de que los mismos gastos se financien dos veces (doble financiación), algo que está prohibido por el marco jurídico pertinente (el Reglamento Financiero y las normas para Horizonte Europa[5]).

5.29. En Horizonte Europa, el riesgo de plagio y doble financiación se valora sistemáticamente en la evaluación del proyecto. En la práctica, la Comisión se basa en SIMBA (SIMilarity-Based Analysis [análisis basado en las similitudes]), un sistema perteneciente a la Dirección General de Investigación e Innovación (DG Investigación e Innovación) para apoyar estos controles. Durante la fase de preparación de la subvención, SIMBA compara automáticamente la composición del consorcio y la descripción de la acción de las propuestas nuevas que han sido evaluadas positivamente con todas las propuestas seleccionadas de la base de datos *eGrants* de la Comisión. Aplica el emparejamiento palabra por palabra y calcula un índice global de similitud. Las propuestas que superan el umbral del 30 % se marcan para su seguimiento, y los resultados se muestran en el sistema de flujo de trabajo de la Comisión para la evaluación y aprobación de subvenciones (COMPASS).

5.30. En el caso de las propuestas marcadas por SIMBA, los responsables del proyecto deben evaluar si las similitudes son «críticas» (por ejemplo, objetivos, ideas o enfoques muy similares, o, en relación con la doble financiación, beneficiarios idénticos o consorcios muy similares). La evaluación puede abarcar ponerse en contacto con el servicio que gestiona el proyecto coincidente, solicitar explicaciones a los solicitantes, consultar a expertos independientes o implicar al servicio jurídico. Esto puede dar lugar a que la propuesta se financie con o sin un seguimiento reforzado o, en casos graves, a que se rechace.

---

[5] Reglamento (UE) 2021/695 por el que se crea el Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa».

5.31. En general, consideramos que SIMBA es una herramienta madura y con un mantenimiento continuo que apoya la toma de decisiones operativas y que, en general, es adecuada para su finalidad. Nuestro examen también confirmó que todos los casos de la muestra señalados por encima del umbral fueron objeto de un seguimiento adecuado, incluida la consulta a los solicitantes y, en casos más complejos, la búsqueda de una evaluación por parte de expertos independientes.

5.32. No obstante, identificamos algunas insuficiencias.

- El umbral del índice de similitud que da lugar a un seguimiento obligatorio se ha fijado en el 30 %, pero no se ha documentado ni la justificación de este nivel ni las pruebas de aprobación formal.

- SIMBA compara actualmente las propuestas nuevas y que han sido evaluadas positivamente con todas las propuestas seleccionadas en la base de datos, aunque algunas de ellas no hayan recibido financiación, lo que puede dar lugar a un trabajo de seguimiento innecesario y a un aumento del tiempo de tramitación para los responsables de proyectos. Observamos que la DG Investigación e Innovación ya ha programado una actualización de SIMBA para principios de 2026 con el fin de excluir las propuestas no financiadas de la población objeto de comparación, lo que mejora la eficiencia y la pertinencia de los resultados.

- SIMBA solo conserva el último índice de similitud. Si se realiza una nueva comparación, esta sustituye a los resultados anteriores. Además, COMPASS solo muestra índices como capturas de pantalla. Estas características limitan la trazabilidad a lo largo de todo el ciclo de vida de la subvención.

- Por último, cuando las propuestas comparadas incluyen documentos de longitudes muy diferentes, SIMBA puede calcular un valor no representativo del índice de similitud. En casos excepcionales, esto podría distorsionar las comparaciones y producir resultados engañosos.

Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

5.33. Examinamos los datos del informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión de 2025 con respecto a la estimación de *riesgo en el momento del pago* en los ámbitos políticos comprendidos en el MFP1 que, según el cálculo de la Comisión, asciende a 2,1 %. Este porcentaje se sitúa dentro de nuestra horquilla del nivel de error estimado y ligeramente por encima del umbral de materialidad.

5.34. Examinamos los informes anuales de actividades de las *agencias ejecutivas* HaDEA y REA, cuyos gastos principales en 2025 estaban relacionados con los programas Horizonte 2020 y Horizonte Europa. Por lo que se refiere a Horizonte 2020, la Comisión calculó un *porcentaje de error representativo* de alrededor del 3,8 % para el programa. El porcentaje de *error residual* para Horizonte 2020, teniendo en cuenta las medidas correctoras, es del 1,8 % (y de alrededor del 2,1 % tanto para la HaDEA como para la REA).

5.35. En cuanto a Horizonte Europa, la Comisión estimó un porcentaje de error representativo del 4,4 % para el programa y un porcentaje de error residual del 4,1 % (con porcentajes similares para las dos agencias ejecutivas). En general, las conclusiones de las revisiones técnicas *a posteriori* de las subvenciones a tanto alzado contribuyeron menos de 0,1 puntos porcentuales a estos porcentajes globales.

5.36. Estas estimaciones se basan en una muestra representativa común de 207 auditorías y revisiones *a posteriori* compuesta por 177 subvenciones de costes reales y 30 subvenciones a tanto alzado. Para 2025, como se indica en el plan plurianual de auditoría de Horizonte Europa de la Comisión, el tamaño de la muestra para las subvenciones a tanto alzado se fijó en el nivel mínimo aceptado de 30, ya que el porcentaje de error esperado era muy bajo. También observamos que los pagos en el marco de dichas subvenciones representaron solo una pequeña parte del total. Hasta la fecha, el plan plurianual de auditoría de la Comisión para Horizonte Europa no indica cómo se ajustará el tamaño de la muestra para las subvenciones a tanto alzado en los próximos años, a fin de tener en cuenta el aumento previsto de los importes y la proporción de dichos pagos.

5.37. Dado que el porcentaje de error residual de Horizonte Europa supera el *umbral de materialidad* del 2 %, la HaDEA y la REA han formulado salvedades en sus informes anuales de actividades. Por lo que se refiere a Horizonte 2020, estos porcentajes se aproximaron mucho al 2 % tanto para la HaDEA como para la REA. Esto se encuentra dentro del intervalo objetivo de la Comisión para Horizonte 2020 y, por lo tanto, no se formularon *salvedades*.

5.38. Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que los informes anuales de actividades de la HaDEA y la REA reflejaban la información de la que disponían y que, basándose en ella, proporcionaban una evaluación correcta de la gestión financiera en lo que respecta a la regularidad de las operaciones subyacentes a los gastos del MFP1.

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

5.39. La evidencia de auditoría global obtenida y expuesta en el presente capítulo indica que los gastos en «Mercado único, innovación y economía digital» están afectados por un nivel significativo de error. En esta rúbrica del MFP, nuestra verificación de las operaciones indica que el porcentaje de error estimado general es del 2,9 %.

5.40. Año tras año, nuestras auditorías en este ámbito político constatan un nivel de error por encima del umbral de materialidad. Esto sugiere un riesgo recurrente de pagos en exceso a los beneficiarios. El principal factor que contribuye a los errores en el marco del MFP1 es el de los costes de personal declarados incorrectamente o no subvencionables en el gasto en investigación. A pesar de todas las medidas de simplificación introducidas en la base jurídica a lo largo del tiempo y de las orientaciones de la Comisión para los beneficiarios, la situación se ha mantenido inalterada durante años[6].

5.41. Por lo que se refiere a la financiación a tanto alzado, nuestras auditorías indican que, en algunos casos, los presupuestos propuestos se han sobrestimado y que esto no fue detectado ni corregido por los expertos que evaluaron las propuestas. Unido a las definiciones poco claras de los entregables y a una verificación previa insuficiente de que los paquetes de trabajo se hubiesen ejecutado según lo previsto, existe el riesgo de que los acuerdos de subvención tengan presupuestos excesivos y de que se efectúen pagos por proyectos que no se hayan ejecutado satisfactoriamente.

5.42. En cuanto a los controles de la Comisión para prevenir el plagio y la doble financiación, consideramos que el sistema SIMBA está maduro y, en general, es adecuado para su finalidad. Sin embargo, hay margen para formalizar mejor los procedimientos.

---

[6] Informe Anual relativo al ejercicio 2018, apartado 5.16; Informe Anual relativo al ejercicio 2019, apartado 4.11; Informe Anual relativo al ejercicio 2020, apartado 4.13; Informe Anual relativo al ejercicio 2021, apartado 4.12; Informe Anual relativo al ejercicio 2022, apartado 5.13, Informe Anual relativo al ejercicio 2023, apartado 5.13, e Informe Anual relativo al ejercicio 2024, apartado 5.15.

Recomendaciones

5.43. En el ***anexo 5.1*** figura el resultado del seguimiento de las recomendaciones que formulamos en nuestros informes anuales relativos a los ejercicios 2022 y 2023 que debían aplicarse antes de 2025. La Comisión ha aplicado 1 recomendación en algunos aspectos y 2 recomendaciones se han aplicado íntegramente.

5.44. Basándonos en nuestras constataciones y conclusiones relativas al ejercicio 2025, recomendamos a la Comisión lo siguiente:

Recomendación 5.1 – Mejorar el marco de control de la financiación a tanto alzado en el ámbito de la investigación

La Comisión debería mejorar el marco de control de la financiación a tanto alzado en el ámbito de la investigación y, en particular:

a) garantizar que los expertos que lleven a cabo la evaluación previa de las propuestas presupuestarias realicen y documenten los controles necesarios de manera coherente;

b) establecer criterios claros, así como los márgenes de porcentajes que deben aplicarse para posibles reducciones de las subvenciones cuando los paquetes de trabajo solo se hayan completado parcialmente;

c) fijar el número de sus revisiones técnicas *a posteriori* para garantizar una representación adecuada de los pagos a tanto alzado dentro de la muestra estadísticamente representativa a nivel de programa. el plan plurianual de auditoría debería actualizarse en consecuencia.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2027.

Recomendación 5.2 – Formalizar los procedimientos relativos a los controles del plagio y la doble financiación (en SIMBA)

La Comisión debería:

a) documentar y aprobar formalmente el nivel seleccionado del umbral del índice de similitud, incluida su justificación;

b) definir el procedimiento para aprobar y aplicar futuros cambios en el umbral del índice, incluidas las disposiciones mínimas de control y la *pista de auditoría*.

Fecha de aplicación prevista: Mediados de 2027.

Anexos

Anexo 5.1 – Seguimiento de recomendaciones anteriores

Grado de aceptación: aceptada; aceptada parcialmente; no aceptada; sin información.

Grado de aplicación: íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada; ya no es relevante o no se puede llegar a una conclusión.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Grado de aplicación	Observaciones
2022	Formulamos la siguiente recomendación, dirigida a la Comisión, para mediados de 2025 (evaluación intermedia de Horizonte Europa): **Recomendación 1 – Evaluar la financiación a tanto alzado** a) En el marco de la evaluación intermedia de Horizonte Europa, introducir una evaluación de la financiación a tanto alzado para determinar si ciertos tipos de proyectos (en cuanto a contenido, tamaño, etc.) son realmente adecuados para la financiación a tanto alzado, así como cubrir el riesgo de *fraude* e *irregularidades*.			La Comisión publicó el 30 de abril de 2025 un *documento de trabajo de los servicios de la Comisión* sobre la evaluación intermedia del Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa» (2021-2024) que se basaba en datos de ejecución y en una encuesta a gran escala entre participantes, expertos y personal interno de la Comisión.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Grado de aplicación	Observaciones
2023	Formulamos la siguiente recomendación, dirigida a la Comisión, para mediados de 2025: **Recomendación 1 – Procurar un mayor cumplimiento por parte de los beneficiarios de las normas relativas a las tasas diarias** En lo relativo a los informes de Horizonte Europa, recomendamos introducir medidas que trasciendan las medidas de sensibilización adoptadas hasta la fecha con el fin de procurar un mayor cumplimiento por parte de los beneficiarios de las normas relativas a las tasas diarias.			La Comisión ha abordado esta recomendación de dos modos: desarrollando el asistente de costes de personal de Horizonte Europa para ayudar a los beneficiarios a introducir sus costes de personal, así como enviando notificaciones personalizadas a los beneficiarios propensos a cometer errores a medida que se aproxima el plazo de presentación de informes.
	Formulamos la siguiente recomendación, dirigida a la Comisión, para mediados de 2025: **Recomendación 2 – Garantizar la claridad en los documentos de Horizonte Europa** En cuanto a Horizonte Europa, aportar aclaraciones complementarias sobre las normas y la metodología de cálculo de las tasas diarias de los costes de personal empleadas en el modelo de acuerdo de subvención.			La Comisión ha añadido aclaraciones menores al acuerdo de subvención anotado y ha adoptado otras medidas explicativas. No obstante, las disposiciones del acuerdo de subvención anotado y del modelo de acuerdo de subvención aún no están plenamente armonizadas.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Capítulo 6

Cohesión, resiliencia y valores

Índice

	Apartados
Introducción	6.1.-6.17.
Descripción sucinta	6.3.-6.6.
Objetivos de las políticas e instrumentos de gasto	6.3.
Gestión de los fondos	6.4.-6.6.
Alcance y enfoque de la auditoría	6.7.-6.17.
Regularidad de las operaciones	6.18.-6.39.
Resultados de nuestro examen de las operaciones	6.18.-6.19.
Cohesión – gestión compartida	6.20.-6.38.
Proyectos y gastos no subvencionables	6.23.-6.25.
Falta de documentos justificativos esenciales	6.26.-6.29.
Infracciones de las normas del mercado interior sobre contratación pública y ayudas estatales	6.30.-6.36.
Opciones de costes simplificados	6.37.-6.38.
Resiliencia y valores — gestionados por la Comisión	6.39.
Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza	6.40.-6.58.
Evaluación de 2025 de la Comisión	6.40.-6.51.
Los sistemas de gestión y control de los Estados miembros no funcionaron bien en algunos programas	6.40.-6.41.
Nivel significativo de gastos irregulares en las cuentas aceptadas	6.42.-6.49.
Evaluación de bajo riesgo para los programas Interreg — no confirmada por nuestras constataciones	6.50.-6.51.
Cierre de los programas del período 2014-2020	6.52.-6.55.
Período de programación 2021-2027	6.56.-6.58.

Conclusión y recomendaciones 6.59.-6.62.

Conclusión 6.59.-6.60.

Recomendaciones 6.61.-6.62.

Anexos

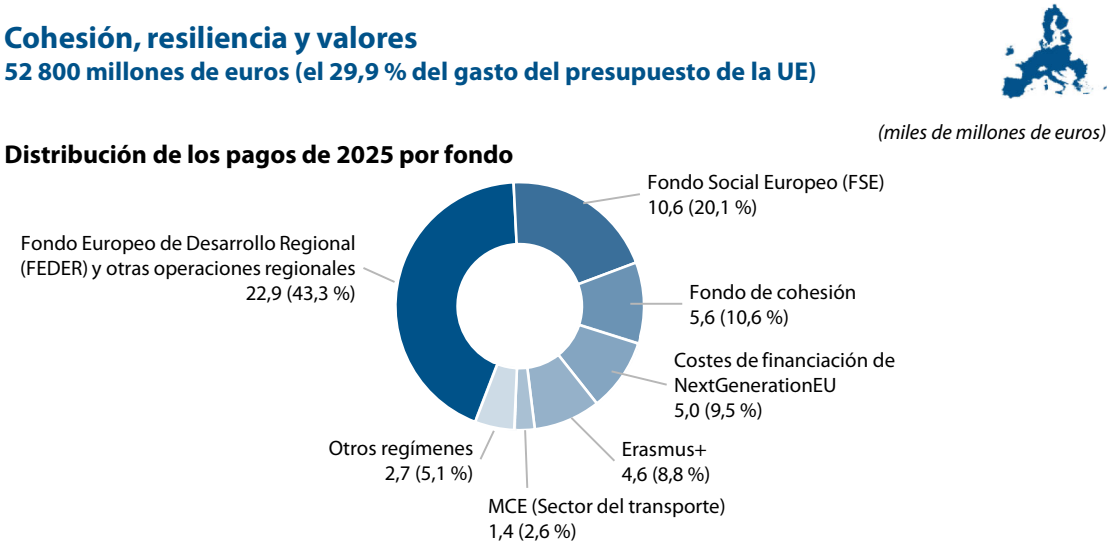
Anexo 6.1 – Nuestra muestra de operaciones y de errores de cumplimiento en régimen de gestión compartida de 2025

Anexo 6.2 – Seguimiento de recomendaciones anteriores

Introducción

6.1. En el presente capítulo se exponen nuestras constataciones sobre la rúbrica 2 del *marco financiero plurianual (MFP)* «Cohesión, resiliencia y valores». En la ***ilustración 6.1*** figura una visión general de las principales actividades, del gasto y de la población de auditoría en esta rúbrica en 2025.

Ilustración 6.1 – Pagos y población de auditoría



(*) Incluidos los anticipos anuales *en régimen de gestión compartida* y los pagos intermedios todavía no aceptados por la Comisión.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las *cuentas consolidadas* de la Unión Europea de 2025.

6.2. La rúbrica 2 del MFP abarca 2 subrúbricas. La mayoría de los pagos de la subrúbrica 2a prefinancian *programas* de gestión compartida para el *período de programación* 2021-2027. Dado que los pagos de prefinanciación no representan gastos finalizados, no los auditamos. Las *operaciones* que auditamos y sobre las que emitimos nuestra opinión son las subyacentes a los gastos aceptados por la Comisión como incluidos en las cuentas. La subrúbrica 2b consiste en operaciones *gestionadas directa* o *indirectamente* por la Comisión. En este caso, auditamos los gastos pagados o liquidados en 2025. Una parte del pago de los costes de financiación de *NextGenerationEU* también se asigna a esta subrúbrica.

Descripción sucinta

Objetivos de las políticas e instrumentos de gasto

6.3. El principal propósito del gasto en esta rúbrica es reducir las disparidades de desarrollo entre los Estados miembros y las regiones de la UE (subrúbrica 2a), apoyar y proteger los valores de la UE, y dotar a esta de mayor resiliencia ante los retos que afronta (subrúbrica 2b). Para conocer más detalles, véase la ***ilustración 6.2***.

Ilustración 6.2 – Objetivos de las políticas

Subrúbrica 2a (cohesión económica, social y territorial)



Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)
Aborda los desequilibrios regionales mediante el apoyo a la innovación y la investigación, la agenda digital, las pymes, la economía hipocarbónica y el desarrollo sostenible e integrado de todo tipo de territorios e iniciativas locales.



Fondo Social Europeo (FSE) y FSE+
Tiene por objeto lograr unos niveles de empleo elevados, una protección social justa, una población activa cualificada y resiliente, así como sociedades inclusivas y cohesionadas como factores clave en la erradicación de la pobreza; el FSE+ para el período 2021-2027 incluye la Iniciativa de Empleo Juvenil (**IEJ**), el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (**FEAD**), el Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social, y aplica el pilar europeo de derechos sociales.



Fondo de cohesión (FC)
Promueve el desarrollo sostenible mediante la financiación de proyectos medioambientales y de transporte en los Estados miembros con una renta nacional bruta (RNB) per cápita inferior al 90 % de la media de la UE. El FC contribuye a financiar proyectos de redes transeuropeas a través del **Mecanismo «Conectar Europa» (MCE)**.

Subrúbrica 2b (resiliencia y valores)



Erasmus+
Apoya la educación, la formación, la juventud y el deporte mediante la promoción de la movilidad y la participación activa de los jóvenes.



Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU)
Costes de financiación de la ayuda no reembolsable de **NextGenerationEU** para ayudar a los Estados miembros de la UE a recuperarse de los efectos de la pandemia de COVID-19.



Otros programas, como el Programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores (**CERV**) y el programa Europa Creativa (**CREA**), instrumentos específicos que promueven la recuperación en la UE tras la COVID-19 (**UEproSalud**), el programa Justicia (**JUST**), etc.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Gestión de los fondos

6.4. Los *fondos de la política de cohesión* [*Fondo Social Europeo (FSE)*, FSE+, *Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)* y *Fondo de Cohesión (FC)*] se ejecutan principalmente en régimen de gestión compartida. Las *autoridades de gestión* son las principales responsables de la *regularidad* de los pagos, pero corresponde a la Comisión en última instancia ejecutar el presupuesto de la UE y garantizar que los Estados miembros dispongan de *sistemas de gestión y control* que funcionen correctamente. Actualmente, la Comisión ejecuta programas de los períodos 2014-2020 y 2021-2027. Respecto de este último período, las autoridades de gestión han asumido la función de certificar las cuentas anuales de cada programa. Anteriormente esta función era desempeñada por las *autoridades de certificación*. Para ambos períodos de programación, las *autoridades nacionales de auditoría* ofrecen garantías sobre la regularidad del gasto incluido en las cuentas anuales presentadas a la Comisión.

6.5. En la ***ilustración 6.3*** se destacan los principales cambios en las funciones de gestión, control y garantía entre los dos períodos de programación[1].

[1] Para más información sobre los procesos y responsabilidades correspondientes en el período 2014-2020, véase nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2024, ilustración 6.3.

Ilustración 6.3 – Diferencias en las funciones en la gestión compartida introducidas para el período 2021-2027



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del *Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) 2014-2020* y el RDC 2021-2027.

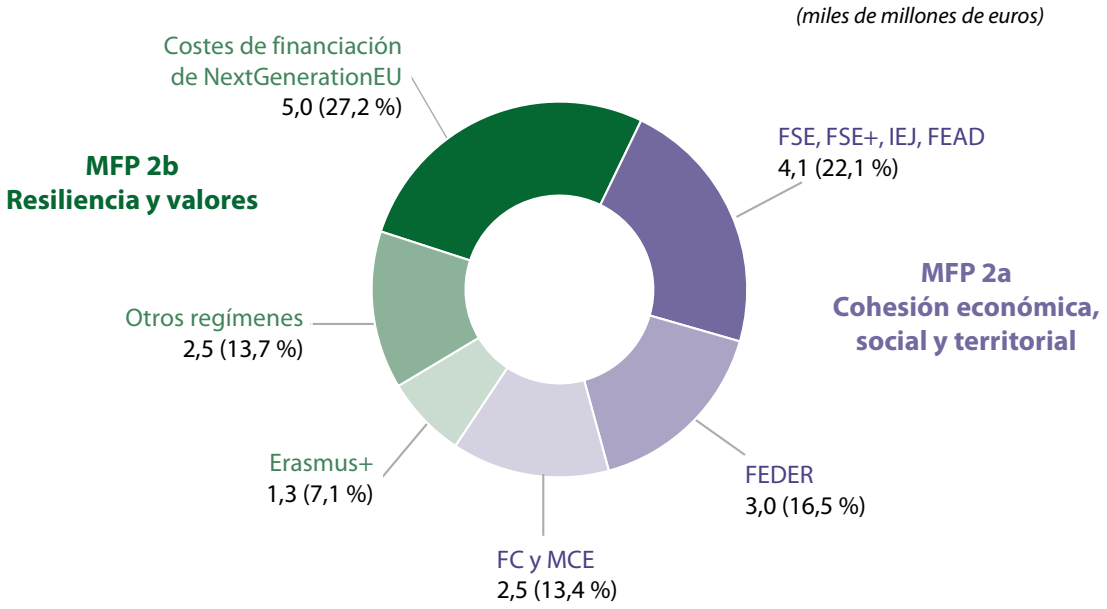
6.6. La rúbrica 2 del MFP, «Cohesión, resiliencia y valores», también comprende la financiación de la UE a través de programas o medidas que gestionan directamente las *direcciones generales (DG)* de la Comisión (así como algunas agencias ejecutivas de la UE), o indirectamente con el apoyo de organizaciones asociadas u otras autoridades, como las agencias nacionales de *Erasmus+* (véase la ***ilustración 6.2***).

Alcance y enfoque de la auditoría

6.7. El objetivo de nuestra auditoría era contribuir a la *declaración de fiabilidad (DAS)* descrita en el ***anexo 1.1*** y proporcionar una evaluación de la regularidad del gasto con cargo a la rúbrica 2 del MFP.

6.8. En 2025, nuestra población de auditoría se reparte casi uniformemente entre las subrúbricas 2a y 2b del MFP, mientras que en 2024 la subrúbrica 2a del MFP representaba el 86 % de la población. En la ***ilustración 6.4*** se muestra la proporción de nuestra población de auditoría en los fondos e instrumentos enumerados en la ***ilustración 6.2***. El pago de los costes de financiación de NextGenerationEU representa el 27 % de nuestra población de auditoría, proporción significativamente superior a la de 2024. Estos costes representan también la mitad de la población de la subrúbrica 2b. Estas operaciones son fundamentalmente diferentes del resto de nuestra población de auditoría de esta rúbrica, por naturaleza de bajo riesgo, y las consideramos legales y regulares.

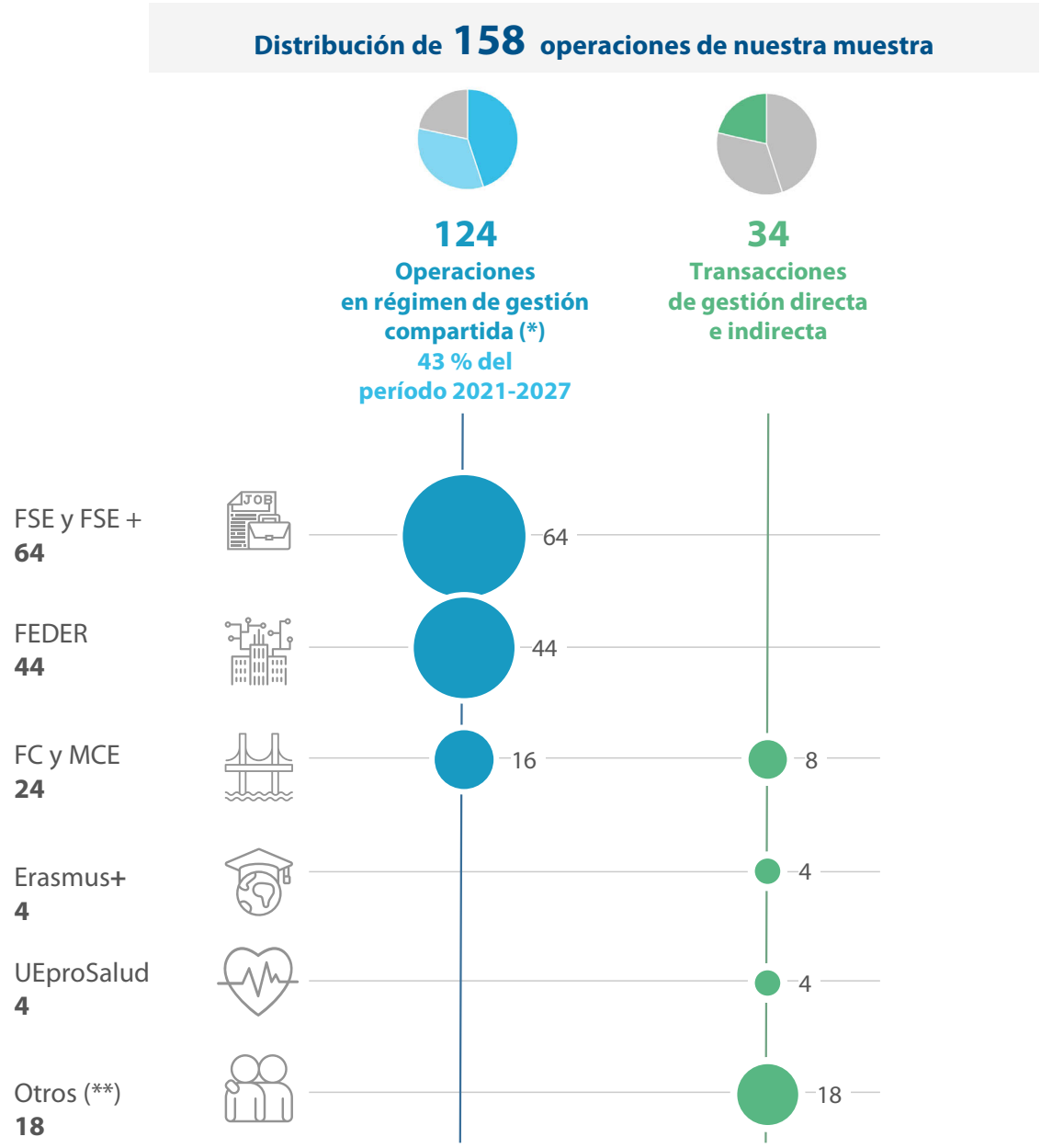
Ilustración 6.4 – Población auditada de 2025



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

6.9. Auditamos una **muestra estadísticamente representativa de 158 operaciones** obtenida de nuestra población en esta rúbrica del MFP. El objetivo es estimar el nivel de *error* de la rúbrica 2 del MFP. En la ***ilustración 6.5*** figura el número de operaciones de nuestra muestra.

Ilustración 6.5 – Número de operaciones de nuestra muestra



(*) Incluidos **3 *instrumentos financieros*** en los que auditamos 17 *inversiones de capital*, 11 préstamos y 2 costes de gestión.
(**) **Otras 18 operaciones**: 7 relacionadas con los contratos por obras y servicios de la Comisión; 3 relativas al Programa Europa Creativa (CREA); 3 a los costes de financiación de NextGenerationEU; 2 al *programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores (CERV)*; 1 al programa Justicia (JUST); 1 al programa Prerrogativa Social y Líneas de Competencias Específicas (SOCPL), y 1 relativa a los resultados de nuestras auditorías anuales de las agencias de la UE financiadas con cargo al MFP 2.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

6.10. Además, auditamos 2 operaciones en el marco del *Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE)*. Se trata de un *instrumento especial* gestionado por la DG Política Regional y Urbana, pero fuera de la rúbrica 2 del MFP, por lo que el resultado de este trabajo de auditoría no se incluye en la evaluación específica de esta rúbrica.

6.11. También examinamos la información sobre regularidad contenida en los *informes anuales de actividades* de 2025 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana, así como en el *informe anual de gestión y rendimiento* de la Comisión.

6.12. En los ejercicios de declaración de fiabilidad de 2017 a 2024, nuestro enfoque consistió en revisar y repetir el trabajo de auditoría de las autoridades nacionales de auditoría y de la Comisión. El objetivo era determinar en qué medida podíamos confiar en su trabajo y obtener nuestra propia garantía a partir de los resultados producidos. Sin embargo, en muchos casos detectamos insuficiencias en este trabajo[2]. Además, consideramos que los cambios introducidos en el diseño y la configuración del sistema de gestión y control para el período 2021-2027 (***ilustración 6.3***) no mitigaron el riesgo de que estos controles no sean eficaces. Por estas razones, a partir del ejercicio 2025, hemos retomado nuestro enfoque de auditoría anterior a 2017 para esta rúbrica del MFP, consistente en seleccionar nuestra propia muestra de operaciones subyacentes y verificarlas directamente.

6.13. Como en años anteriores, en la población de auditoría de la que hemos extraído la muestra para nuestra auditoría de 2025 de la gestión compartida figura el gasto declarado por las autoridades de certificación o de gestión entre el 1 de julio de 2023 y el 30 de junio de 2024 (es decir, el ejercicio contable) y aceptado por la Comisión en paquetes de fiabilidad y de *cierre* durante 2025. Esto sigue al ciclo anual de controles completado por las autoridades de gestión y auditoría antes de presentar las cuentas a la Comisión. El gasto corresponde a los períodos de programación 2014-2020 y 2021-2027. De conformidad con el apartado ***20*** del ***anexo 1.1***, solo tomamos una muestra de la población de gastos incluidos en las cuentas aceptadas por la Comisión.

---

[2] Informe Anual relativo al ejercicio 2024, apartados 6.39 a 6.51, y Análisis 03/2024: «Visión general del marco de fiabilidad y de los factores clave que contribuyen a los errores en el gasto de cohesión 2014-2020».

6.14. El plazo fijado para la presentación de los paquetes de fiabilidad y cierre definitivos para el período 2014-2020 era el 15 de febrero de 2025. Por lo tanto, esperábamos que nuestra muestra de 2025 incluyese un gran número de cierres de *programas*. Sin embargo, el *Reglamento sobre la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (Reglamento STEP)*[3] pospuso el plazo hasta el 15 de febrero de 2026. Muchos Estados miembros utilizaron esta flexibilidad. En consecuencia, solo alrededor del 20 % de los programas fueron certificados por ellos y aceptados por la Comisión en 2025. Además, el gasto declarado por los Estados miembros para el período 2021-2027 fue bajo. Esto significa que la población auditada por el Tribunal solo representó un tercio de la correspondiente a 2024.

6.15. Como consecuencia de la población relativamente pequeña y atípica de las cuentas presentadas por los Estados miembros y aceptadas por la Comisión, la naturaleza de las operaciones que auditamos difería considerablemente de la correspondiente a años anteriores. Por ejemplo, en cuanto a gestión compartida, la actual muestra se compone principalmente de operaciones relacionadas con el FSE, mientras que en la muestra de 2024 predominaban operaciones relacionadas con el FEDER, que presentan riesgos diferentes. Otra característica de la auditoría de 2025 es que el 43 % de las operaciones de la muestra para ambos períodos de programación (53 de 124) se concentran en programas checos, alemanes y británicos. El gasto del Reino Unido se refiere a cierres de programas del período 2014-2020, que se aprobaron cuando el Reino Unido aún era un Estado miembro de la UE. En el ***anexo 6.1*** figura la distribución por países de las operaciones en régimen de gestión compartida que auditamos.

6.16. Parte de nuestra población de 2025 correspondía a cuentas del último año de los programas del período 2014-2020, que incluían proyectos de varios años anteriores a 2025. Algunos de estos proyectos se financiaron inicialmente con fondos nacionales y se completaron antes de ser presentados en estas últimas cuentas a la Comisión. Esto ayuda a los Estados miembros a absorber la financiación de la UE todavía disponible al final del período de financiación. Esto es habitual siempre que el beneficiario haya presentado la solicitud del proyecto a la autoridad de gestión antes de la finalización del proyecto (tal como exige el RDC). La auditoría de algunos de estos casos incluidos en nuestra muestra resultaba complicada, porque los documentos no eran fácilmente accesibles.

---

[3] Artículo 14, apartado 4, del Reglamento (UE) 2024/795.

6.17. Nuestra población de auditoría incluye los importes que la Comisión aceptó de las cuentas de cuatro programas de Hungría, excluidos los anticipos de *ayudas estatales* declarados por Hungría (véase el apartado ***6.2***): Programa Operativo (PO) de Desarrollo de Recursos Humanos Plus, PO de Ejecución Plus, PO de Desarrollo Integrado del Transporte Plus y PO de Desarrollo Económico e Innovación Plus. En el momento en que finalizamos nuestro trabajo de auditoría, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no se había pronunciado sobre el recurso de anulación interpuesto por el Parlamento Europeo (C-225/24) en relación con la evaluación de la Comisión según la cual se había cumplido la condición favorecedora horizontal relativa a la independencia judicial[4]. Sobre la base de esta evaluación, la Comisión pagó 781 millones de euros (incluidos anticipos de ayudas estatales) a Hungría para tres de los cuatro programas: el PO de Desarrollo de Recursos Humanos Plus, el PO de Desarrollo Integrado del Transporte Plus y los PO de Desarrollo Económico e Innovación Plus. No emitimos una opinión sobre la evaluación de la Comisión. Sin embargo, en el marco de nuestra muestra, auditamos otros aspectos de la regularidad en dos de los programas: PO de Desarrollo de Recursos Humanos Plus y PO de Desarrollo Integrado del Transporte Plus.

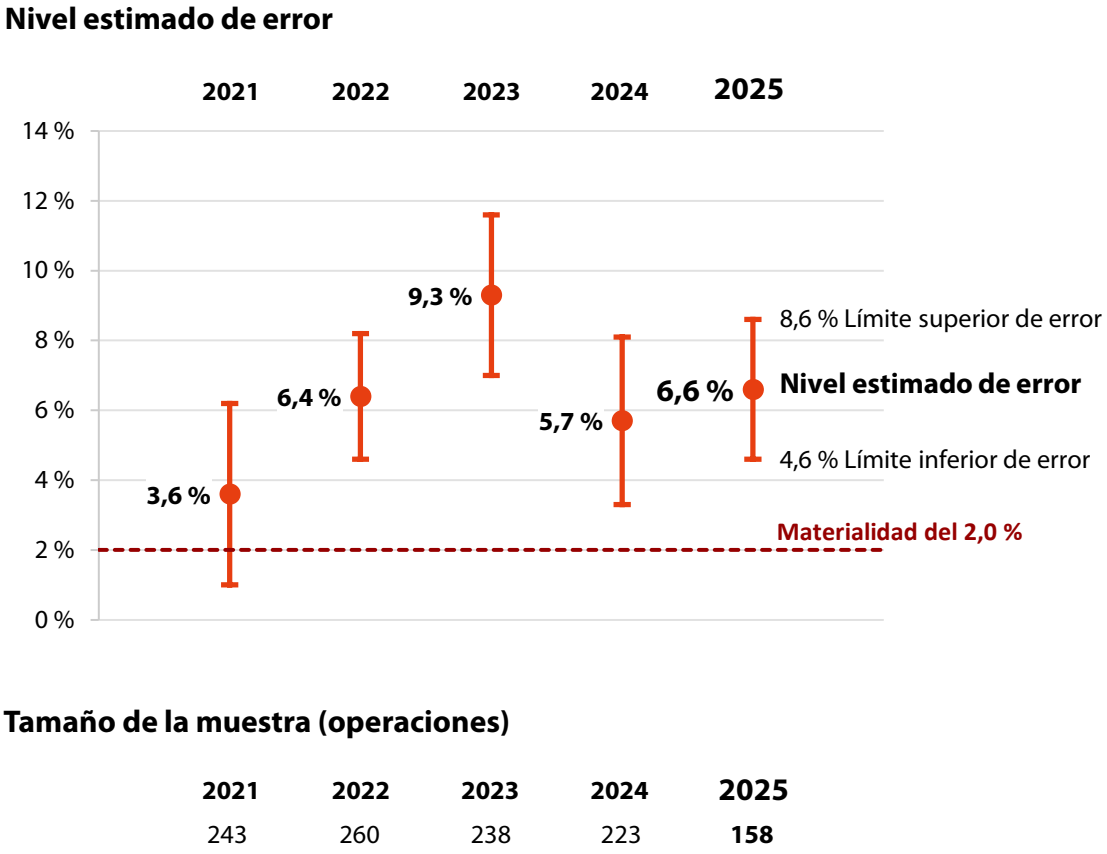
[4] Apartados VII y 86, y anexo IV del Informe Especial 03/2024.

Regularidad de las operaciones

Resultados de nuestro examen de las operaciones

6.18. De las 158 operaciones auditadas, 71 (45 %) estaban afectadas por errores, de los que *cuantificamos* 53. Como resultado de nuestra auditoría, estimamos que el nivel de error en la rúbrica 2 del MFP es del 6,6 %[5] (véase la ***ilustración 6.6***).

Ilustración 6.6 – Resultados de la verificación de las operaciones

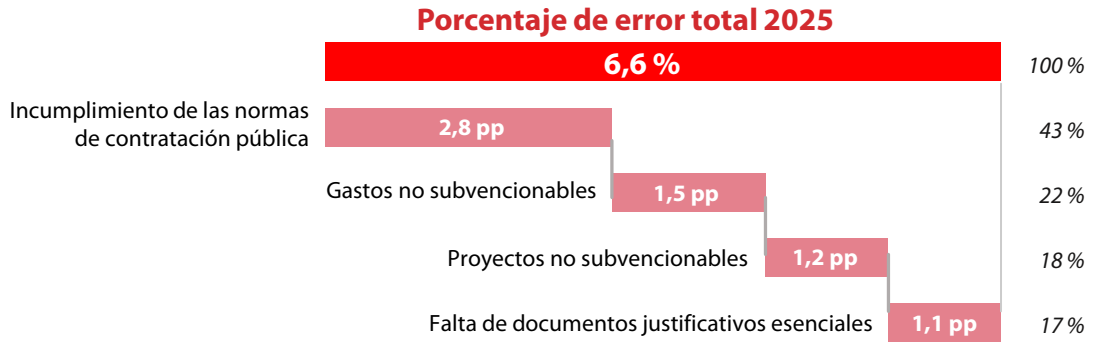


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

6.19. Los principales tipos de error que detectamos en el nivel de error estimado de este ejercicio se exponen en la ***ilustración 6.7***, presentados como puntos porcentuales del porcentaje de error total (apartados ***6.23*** a ***6.36*** y ***6.39***).

[5] El *nivel estimado de error* únicamente para la subrúbrica 2a es del 12,4 %.

Ilustración 6.7 – Principales tipos de error (*)



pp: puntos porcentuales

(*) Esta cifra no refleja todos los errores que detectamos, porque algunas operaciones individuales estaban afectadas por más de un tipo de error. En tales casos, solo tenemos en cuenta el error con mayor cuantificación a la hora de estimar el porcentaje de error.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Cohesión – gestión compartida

6.20. En esta sección del informe se exponen nuestras constataciones sobre el gasto en régimen de gestión compartida en la subrúbrica 2a del MFP (cohesión). En el ***anexo 6.1*** se ofrecen más detalles sobre nuestra muestra de operaciones en régimen de gestión compartida y sobre las constataciones relacionadas con ellas.

6.21. Cuando las autoridades de gestión de los Estados miembros declaran los gastos a la Comisión en sus cuentas, certifican que estos se efectuaron de conformidad con las normas nacionales y de la UE aplicables, y que la ayuda se concedió a *beneficiarios* y proyectos que cumplían los requisitos de subvencionabilidad y otros requisitos de los programas.

6.22. Aunque este año nuestra selección de operaciones de gestión compartida no se basó en las muestras de las autoridades de auditoría (apartado ***6.12***), el 27 % de las operaciones de nuestra muestra habían sido auditadas previamente por autoridades de auditoría. Hallamos 16 errores en estas operaciones que las autoridades no notificaron, y que cuantificamos.

Proyectos y gastos no subvencionables

6.23. En nuestra auditoría comprobamos el cumplimiento del Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) pertinente, la legislación nacional aplicable y cualquier otra condición para recibir ayuda. Los tipos de error que detectamos con mayor frecuencia estaban relacionados con costes o proyectos no subvencionables. De los 48 errores cuantificados, 21 (44 %) eran de este tipo. 18[6] de estos errores se referían a costes no subvencionables. En el ***recuadro 6.1*** se ofrece un ejemplo de costes incurridos pero no justificados por las necesidades expuestas.

Recuadro 6.1

Ejemplo de entregas informáticas que superan las necesidades de los perceptores

El objetivo del proyecto, ejecutado en una región de Alemania con una financiación del 100 % de *REACT-UE*, era desarrollar la capacidad digital de los centros regionales de educación y formación mediante el suministro de equipos informáticos. Para determinar la demanda tanto de *hardware* como de *software*, el *beneficiario* organizó amplias sesiones de información y consulta en línea, tras las cuales invitó a estas entidades a cumplimentar una encuesta detallada para especificar sus necesidades. A continuación, el beneficiario aplicó un algoritmo para comprobar que las necesidades expuestas no excedían lo que podía considerarse razonable habida cuenta del tamaño y la dotación de personal de cada centro.

Durante nuestra auditoría constatamos que las cantidades de equipos informáticos entregados a los *perceptores finales* eran a menudo superiores a las contenidas en la solicitud formulada en su respuesta a la encuesta. Por ejemplo, un destinatario que había solicitado 10 ordenadores portátiles recibió efectivamente 30, además de 44 pantallas de ordenador y 25 tabletas, que no había solicitado. En otro caso, un perceptor recibió comprimidos en cantidades superiores al máximo definido por el algoritmo. Esto no se ajustaba a las normas del programa, que exigen que las *subvenciones* públicas se utilicen para cubrir únicamente el gasto necesario para la aplicación inmediata. Dado que no recibimos ninguna justificación de los importes que sobrepasaban las necesidades expuestas por los centros de formación, consideramos que los costes correspondientes no eran subvencionables.

[6] Chequia, Alemania, Francia, Italia, Polonia, Finlandia, Suecia e Interreg.

6.24. Para nuestra evaluación de la subvencionabilidad, nos remitimos tanto a las normas nacionales y de la UE aplicables como a los convenios de subvención entre los beneficiarios y las autoridades de gestión. En un caso de Francia, el acuerdo de subvención establecía las acciones que debían ejecutarse. Constatamos que, debido a la redacción del acuerdo de subvención, resultaba difícil determinar cuál era el vínculo entre los costes subvencionables y estas acciones. Por tanto, concluimos que, si bien se habían llevado a cabo actividades subvencionables, no existía un vínculo documental claro entre estas y el coste declarado. De acuerdo con nuestra metodología, lo clasificamos como un error que no pudimos cuantificar.

6.25. En otro caso, hallamos un proyecto en Hungría que no podía optar a la financiación de la UE. Cuantificamos este error. Otros 5 proyectos de nuestra muestra (3 en Chequia y 2 en Francia) no cumplían todos los criterios establecidos en las convocatorias de propuestas de proyectos correspondientes. Consideramos que estos errores de cumplimiento son significativos, pero carecen de un impacto financiero directo y mensurable, por lo que no los cuantificamos.

Falta de documentos justificativos esenciales

6.26. El RDC exige a los beneficiarios y a las *autoridades de los programas* mantener sistemas, procedimientos y documentación que garanticen una *pista de auditoría* adecuada. De acuerdo con nuestra metodología, extraemos una muestra representativa de operaciones en la que basamos nuestra conclusión global. Siguiendo este enfoque, tenemos que obtener pruebas sólidas de cada operación seleccionada a fin de garantizar que nuestros resultados sean plenamente representativos. Esto puede ocurrir muchos años después de que se lleve a cabo la actividad, pero sigue estando en consonancia con el requisito del RDC de conservación de documentos.

6.27. Constatamos que, en 14[7] de las operaciones examinadas (el 29 % de los errores de la muestra de gestión compartida que cuantificamos), ni las autoridades del programa ni los beneficiarios pudieron facilitarnos los documentos que consideramos esenciales para demostrar el cumplimiento de las condiciones de subvencionabilidad y otros requisitos (***recuadro 6.2***).

[7] Alemania, Hungría, Suecia, Reino Unido e Interreg.

Recuadro 6.2

Ejemplo de falta de pruebas que demuestren la admisibilidad de los participantes

En un proyecto del FSE+ ejecutado en 14 municipios de Suecia, el beneficiario, un consorcio de autoridades públicas, ofreció una amplia gama de apoyo a grupos de personas desfavorecidas para mejorar su empleabilidad. Este apoyo podría prestarse a través de cursos de formación profesional o de sesiones de orientación basadas en necesidades individuales. La participación en el proyecto se limitó a 12 meses.

Para poder beneficiarse de la ayuda, debería haberse determinado que los participantes potenciales se encontraban en una situación vital compleja. No recibimos pruebas que sustentaran la evaluación de la situación vital de la mayoría de los participantes incluidos en la muestra, ni por derivación de los servicios sociales ni por evaluación profesional realizada antes de su inscripción en el proyecto. También constatamos que algunos de los participantes permanecieron en el régimen durante más de 12 meses.

6.28. Los criterios de admisibilidad no solo se establecen en el RDC, sino también en los acuerdos de subvención elaborados por las autoridades nacionales y aprobados por la Comisión. En algunos casos, las autoridades de gestión pueden basar su evaluación de la subvencionabilidad en la autodeclaración de los beneficiarios sin una confirmación independiente de que se cumplen realmente todos los requisitos. Consideramos que dicha autodeclaración no constituye evidencia suficiente en la que basar nuestras conclusiones de auditoría. En 2 casos no pudimos confirmar el cumplimiento de los criterios de subvencionalidad y otros requisitos porque las autoridades de gestión se basaron únicamente en la autodeclaración de los beneficiarios. En otros casos, pudimos confirmar las declaraciones responsables a partir de otras fuentes (como los sistemas de información nacionales y regionales) para demostrar la subvencionabilidad, por lo que no notificamos ningún error.

6.29. En 3 casos, no pudimos verificar el establecimiento de la metodología de las *opciones de costes simplificados* porque no se disponía de documentos justificativos (véase también el apartado ***6.38***).

Infracciones de las normas del mercado interior sobre contratación pública y ayudas estatales

6.30. Al auditar los procedimientos de *contratación pública*, comprobamos si cumplen las normas vigentes de contratación pública nacionales y de la UE, tal como exige el RDC. Las normas sobre contratación pública están concebidas para garantizar que los fondos públicos se gastan *de manera eficaz*, *económica* y *eficiente*, respetando los principios de transparencia, proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación.

6.31. 64 operaciones de nuestra muestra de gastos de gestión compartida implicaban procesos de contratación pública. En 18 de ellas, detectamos casos de incumplimiento de las normas de contratación pública nacionales o de la UE en Chequia, Italia, Portugal y el Reino Unido, y en proyectos Interreg. Cuantificamos 13 con arreglo a nuestra metodología (que difiere de nuestra metodología anterior, apartados ***1.36*** y ***1.37***).

6.32. Un tipo de error de contratación pública que detectamos se producía cuando los poderes adjudicadores aceptaban modificaciones sustanciales introducidas por el contratista en el contrato original. Aunque los contratos pueden modificarse, deben obedecerse las directivas y las normas nacionales de contratación pública de la UE. El ***recuadro 6.3*** ilustra un caso de incumplimiento de estas normas. Hallamos errores similares en proyectos ejecutados en Chequia, Italia y el Reino Unido, tanto en gestión compartida como en *gestión directa*.

Recuadro 6.3

Ejemplo de modificación sustancial de un contrato

En un proyecto financiado por el FSE en Inglaterra, el beneficiario, una institución penitenciaria, recibió una subvención destinada a preparar a los reclusos para incorporarse al mercado laboral tras su puesta en libertad. El contrato de los correspondientes servicios de formación se adjudicó a una empresa externa en el marco de un procedimiento abierto de contratación pública. Se firmó en 2015 y abarcaba el período comprendido hasta el final de 2020, con la posibilidad de una prórroga de 24 meses.

Constatamos que, en 2018, el contrato se prorrogó 32 meses y su valor aumentó más de un 50 %. El beneficiario firmó la modificación sabiendo que la prórroga de 8 meses no se ajustaba a las disposiciones del contrato inicial. El principal objetivo del beneficiario era hacer uso de los fondos del FSE disponibles tras la retirada del Reino Unido de la UE.

Dado que esto no afecta a la ejecución del proyecto original y que la prórroga más allá de 24 meses no era necesaria para alcanzar los objetivos iniciales del proyecto, no había motivos válidos para justificar la modificación. Consideramos que la modificación sustancial del contrato sin poner en marcha un nuevo procedimiento de contratación pública no es conforme con la Directiva 24/2014/UE.

6.33. También identificamos otros tipos de errores en los procedimientos de contratación pública (***recuadro 6.4***).

Recuadro 6.4

Ejemplo de obstáculos a la entrada en el mercado que crean obstáculos injustificados a la competencia

El proyecto, ejecutado por la autoridad ferroviaria de Chequia, consistía en instalar la parte en tierra del Sistema Europeo de Control de Trenes (ETCS) en un tramo ferroviario de 38 km. El ETCS permite el intercambio de información entre una interfaz a bordo en la cabina de conducción y la infraestructura en tierra, lo que mejora la seguridad del tráfico ferroviario. En 2011 se completó un proyecto piloto y, desde entonces, todos los contratos para la aplicación del ETCS en Chequia se han adjudicado a una única empresa responsable de la integración del ETCS en los sistemas nacionales de señalización ferroviaria existentes.

Para seleccionar al contratista del proyecto de «diseño y construcción» auditado, la autoridad ferroviaria puso en marcha un procedimiento de contratación pública abierto con un plazo de 37 días para presentar ofertas, ligeramente superior al mínimo de 30 días exigido por la Directiva[8] aplicable. En nuestra opinión, esto no deja tiempo suficiente para que otros posibles licitadores presenten una solución alternativa compatible al 100 %, dada la complejidad de la tarea y el tiempo necesario para llevarla a cabo.

El pliego de condiciones permitía a los licitadores potenciales presentar una solución alternativa. Sin embargo, no se facilitaron detalles técnicos que permitieran a los posibles licitadores evaluar si estaban o no en condiciones de cumplir el requisito de compatibilidad con el sistema ETCS existente, y no existía ningún requisito legal de que el proveedor actual compartiera información sobre la solución existente.

Al no divulgar los requisitos técnicos en el pliego de condiciones, el beneficiario impidió la igualdad de acceso al procedimiento de contratación. Además, constatamos que el procedimiento de aprobación de cualquier nuevo producto o solución técnica de conformidad con las normas vigentes tardaría al menos 120 días en completarse. En la práctica, era técnicamente inviable que los licitadores distintos de la empresa histórica presentaran una oferta conforme dentro del plazo. Llegamos a la conclusión de que esto constituía una barrera a la entrada en el mercado que creaba obstáculos injustificados a la competencia, lo que no se ajusta a las Directivas pertinentes de la UE.

Observamos una situación similar en otros 2 proyectos ferroviarios ejecutados en Chequia.

[8] Artículos 45 a 49 de la Directiva 25/2014/UE.

6.34. El cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales es fundamental en la ejecución de los programas financiados por la UE, ya que garantiza que la ayuda pública concedida no distorsione el comercio entre los Estados miembros. Las ayudas estatales, a menos que se sitúen por debajo del umbral reglamentario pertinente[9], son, en principio, incompatibles con el correcto funcionamiento del mercado interior. No obstante, existen excepciones a esta regla, concretamente si el proyecto está amparado por el *Reglamento general de exención por categorías (RGEC)*[10].

6.35. En uno de los proyectos Interreg que auditamos, constatamos que la ayuda se concedía a un porcentaje superior al previsto en el RGEC. Aunque se trata de un error, no lo cuantificamos porque no afectó a la subvencionabilidad del gasto declarado. Hallamos otros 2 casos de incumplimiento del RGEC que no cuantificamos, 1 en Alemania y 1 en Francia.

6.36. En otro programa Interreg identificamos 1 ejemplo de buenas prácticas. La autoridad de gestión había elaborado una lista de control exhaustiva que abarcaba todos los requisitos aplicables en materia de ayudas estatales y había realizado controles a todos los niveles, incluidos los beneficiarios que recibían financiación de la UE y los destinatarios finales que se beneficiaban de actividades financiadas por la UE. La autoridad de gestión evaluó el cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales no una vez, sino a lo largo de toda la vida del proyecto, en cada modificación del acuerdo de subvención. Esto garantizaba el cumplimiento continuo de las normas.

---

[9] Reglamento (UE) n.º 1407/2013 y Reglamento 2023/2831 de la Comisión relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las *ayudas de minimis*.

[10] Reglamento (UE) n.º 651/2014 por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior.

Opciones de costes simplificados

6.37. En la política de cohesión, las opciones de costes simplificados (OCS) se introdujeron como una importante medida de simplificación. Las autoridades de gestión son las encargadas de la preparación de algunas de ellas, y su uso puede simplificar los procedimientos para los beneficiarios. Las normas de la UE exigen que la metodología subyacente a las OCS garanticen que sean justas, equitativas y verificables. Sin embargo, cuando las normas no se establecen o aplican correctamente, pueden producirse errores, que pueden ser sistemáticos, ya que una única OCS puede aplicarse a muchas operaciones.

6.38. Los beneficiarios utilizaron OCS para declarar los costes de 65 operaciones de nuestra muestra (52 %), aplicando tipos fijos, *baremos estándar de costes unitarios* o una combinación de ambos. En 5 operaciones del FSE+ en las que se utilizaron OCS, no pudimos confirmar la base para el tipo fijo o el coste unitario utilizados (***recuadro 6.5***), o constatamos que estaba obsoleto. En 2 de estos casos, constatamos complejidades innecesarias cuando las autoridades de gestión optaron por crear sus propias OCS en lugar de utilizar las normalizadas previstas en el RDC. También constatamos una aplicación incorrecta de los baremos estándar de costes unitarios en 1 caso. En los 5 casos, cuantificamos la diferencia entre el coste declarado, que no pudimos confirmar, y las OCS estándar previstas en la reglamentación, o nuestra mejor aproximación a lo que consideramos que serían los costes. En 10 de las 65 operaciones con OCS hallamos errores en los *costes directos* o unidades en los que se basaban las OCS.

Recuadro 6.5

Ejemplo de método de cálculo de una OCS no verificable

En un proyecto del FSE ejecutado en el marco de un programa regional 2014-2020 en Alemania, diseñado para apoyar a los desempleados, la subvención se calculó multiplicando el número de participantes por un importe fijo mensual preestablecido por participante. Las autoridades nacionales explicaron que este importe fijo (coste unitario) se estableció sobre la base de conjuntos de datos históricos para proyectos similares del período de programación anterior. Sin embargo, la documentación subyacente ya no estaba disponible, por lo que no pudo comprobarse la base del coste unitario.

Constatamos una situación similar en 4 proyectos del FSE+ del período 2021-2027: 2 en un programa de Alemania y 2 en un programas de Italia. En los casos registrados en Alemania, los beneficiarios aplicaron un tipo fijo para cubrir los *costes indirectos* del proyecto. El cálculo de este tipo fijo se basó parcialmente en tipos históricos, uno de los cuales no era verificable debido a que faltaban conjuntos de datos.

En 2 casos registrados en Italia, un tipo fijo para los costes indirectos se basó en un estudio de 2007 de proveedores de formación en la región. En 2009, la Comisión aprobó este tipo fijo aunque no había controles de los datos subyacentes y, en el momento de nuestra auditoría, este estudio no se había actualizado. Dado que el método de cálculo se basa en datos financieros incompletos, no pudimos verificar que cumpliera los requisitos del RDC.

Resiliencia y valores — gestionados por la Comisión

6.39. En esta sección del informe presentamos nuestras constataciones relativas a los gastos *gestionados directa o indirectamente* por la Comisión. Cuantificamos 4 errores en los que la Comisión apoyó directamente proyectos a través de la *Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente (CINEA)*, la *Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA)* y la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea. Cuantificamos otro error en una acción financiada en el marco de Erasmus+. La contribución de estos errores se tiene en cuenta en la ***ilustración 6.6***. En el ***recuadro 6.6*** se describe otro proyecto Erasmus+ en el que el coordinador del fondo retuvo fondos de forma injustificada.

Recuadro 6.6

Ejemplo de coordinador de proyectos que retiene el doble de su cuota de financiación inicial

En un proyecto Erasmus+ gestionado por la EACEA, un consorcio de 4 clubes deportivos recibió una cantidad fija («*cantidad a tanto alzado*») para organizar clases de deporte en residencias de ancianos, desarrollar un programa de ejercicios para las personas mayores e impartir formación al personal. La asignación de la subvención entre los 4 socios se establecía claramente en el convenio de subvención. Sin embargo, el club que actuaba como coordinador del proyecto firmó convenios de asociación con los otros 3 socios del proyecto por importes inferiores a los asignados, aunque las responsabilidades y la carga de trabajo seguían siendo las mismas. En última instancia, retuvo el 71 % de la subvención, superando con creces la parte atribuida inicialmente. Además, esta distribución revisada no se formalizó mediante una modificación, como se establece expresamente en el convenio de subvención.

Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

Evaluación de 2025 de la Comisión

Los sistemas de gestión y control de los Estados miembros no funcionaron bien en algunos programas

6.40. En sus informes anuales de actividad (IAA), la Comisión informa de si los procedimientos de control establecidos ofrecen garantías razonables de que el gasto es legal y regular. En sus IAA de 2025, la Comisión concluyó que los sistemas de gestión y control de los Estados miembros (autoridades de gestión / organismos intermedios y autoridades de auditoría) no funcionaban correctamente o se hallaban parcialmente afectados por deficiencias en 72 de los 617 programas de la DG Política Regional y Urbana y en 41 de los 384 programas de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Entre ellos se cuentan programas de los períodos 2014-2020 y 2021-2027. En consecuencia, la Comisión matizó sus declaraciones de fiabilidad de 2025 con *salvedades* sobre la mayoría de estos programas.

6.41. Teniendo en cuenta los resultados de la auditoría de la Comisión y nuestras propias constataciones, estamos de acuerdo con la conclusión de la Comisión de que los sistemas de gestión y control de los Estados miembros no funcionaron bien en algunos programas.

Nivel significativo de gastos irregulares en las cuentas aceptadas

6.42. En sus IAA, la Comisión evalúa los porcentajes de error individuales comunicados por los Estados miembros, los resultados de su propio trabajo de regularidad y otra información disponible, como los resultados de nuestro trabajo de auditoría. Los utiliza para estimar el *riesgo en el momento del pago* e informa de este porcentaje de error como *indicador clave de rendimiento (ICR)* sobre la *legalidad y regularidad*. En 2025, esto se refiere únicamente a los programas del período 2014-2020. La Comisión también proporciona una estimación de lo que considera el riesgo probable en el momento del cierre, que tiene en cuenta las *correcciones financieras* que espera realizar tras sus propias auditorías relativas a la legalidad y regularidad futuras, así como las del Tribunal de Cuentas Europeo.

6.43. El riesgo en el momento del pago es la mejor estimación conservadora de la Comisión del importe del gasto durante el ejercicio que no era legal y regular en el momento en que se efectuó el pago, que espera detectar y corregir en alguna medida en años posteriores. La Comisión estima un porcentaje máximo con la intención de abordar el riesgo de error fuera de la muestra de operaciones de los programas en los que se basan los porcentajes de error, así como cualquier riesgo adicional detectado por la Comisión o por el Tribunal de Cuentas Europeo.

6.44. Con respecto al ejercicio contable 2023/2024, la DG Política Regional y Urbana notificó un riesgo en el momento del pago del 2,1 % para los programas del período 2014-2020 en régimen de gestión compartida (2,5 % para 2022/2023). El porcentaje máximo de error se estimó en el 3,1 % (3,6 % para 2022/2023). El porcentaje de error calculado por la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión fue el mismo que en el ejercicio anterior: un 2,2 %, con un porcentaje máximo de error del 3,2 % (3,0 % para el ejercicio contable anterior).

6.45. Solo alrededor de un tercio de los programas del período 2021-2027 presentaron sus cuentas en 2025. Por este motivo, la Comisión decidió estimar el riesgo en el momento del pago para estos programas en un 2 %, y no lo incluyó en el cálculo del ICR. Observamos que la Comisión alberga reservas sobre algunos de estos programas.

6.46. La estimación de la Comisión del riesgo en el momento del pago notificado en sus IAA de 2025 con respecto a cohesión estaba muy por debajo de nuestro *nivel de error estimado* (apartado ***6.18***). La Comisión ha calculado excepcionalmente el ICR de este año utilizando los porcentajes de error notificados por los Estados miembros, sobre los que solo llevó a cabo revisiones documentales. La Comisión lo hizo porque consideró que el número de cuentas definitivas presentadas en 2024 era demasiado bajo para realizar un cálculo fiable del porcentaje de error confirmado. La Comisión seguirá analizando estos porcentajes de error por programa en sus auditorías *ex post* (2026 y años posteriores) y podrán aumentar una vez que se conozcan los resultados de estos controles.

6.47. En el informe anual de gestión y rendimiento, la Comisión informa de un riesgo global en el momento del pago para los fondos de la política de cohesión. Se basa principalmente en los valores notificados por la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y abarca ambos períodos de programación. En 2025, la tasa de error combinada siguió siendo significativa, entre el 2,0 % y el 2,7 %, y representa una disminución en comparación con su estimación para 2024 (entre el 2,3 % y el 3,2 %). La Comisión explica que esta disminución se debe principalmente al porcentaje mucho mayor de gasto del período de programación 2021-2027 en 2025 (80,5 % del gasto total de cohesión, frente al 15,3 % en 2024), con respecto al cual la Comisión aplicó un tipo fijo del 2 % (apartado ***6.45***).

6.48. Respecto de la rúbrica 2 del MFP, la Comisión estimó que el riesgo en el momento del pago era del 2,3 % (2,9 % en 2024). Por lo tanto, el porcentaje sigue siendo significativo, aunque por debajo del intervalo de error que hemos calculado para esta rúbrica tras nuestra auditoría (apartado ***6.18***).

6.49. La diferencia inherente entre nuestro porcentaje de error y el porcentaje calculado por la Comisión se explica en el ***capítulo 1*** (apartados ***1.41*** a ***1.44***). En sus IAA, la Comisión hace hincapié en las diferencias en la forma en que se calculan ambos porcentajes de error. Señala que, de conformidad con nuestras obligaciones en virtud del Tratado, notificamos errores relacionados con cualquier incumplimiento de las normas aplicables. Sin embargo, la Comisión y las autoridades nacionales de auditoría solo cuantifican las irregularidades que pueden dar lugar a la aplicación de correcciones financieras de conformidad con el RDC. Además, nuestro porcentaje de error relativo a 2025 se basa en la auditoría de las operaciones de ambos períodos de programación, mientras que la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión basan los ICR comunicados en sus IAA solo en el período 2014-2020.

Evaluación de bajo riesgo para los programas Interreg — no confirmada por nuestras constataciones

6.50. Los programas Interreg están diseñados para promover la cooperación entre regiones de toda la UE. Dado que afectan a más de un país, su gestión está sujeta a factores de riesgo diferentes de los de otros programas de gestión compartida. En 2025, la Comisión estimó que el porcentaje de error en los programas Interreg era inferior al 1 %. Considera que estos programas son de bajo riesgo y agrupa todos los programas para elaborar una única muestra de auditoría. Este enfoque se introdujo como medida de simplificación para reducir la carga global de auditoría. Sin embargo, observamos que, en su IAA de 2025, la DG Política Regional y Urbana formuló una salvedad que abarcaba 3 programas Interreg.

6.51. La composición atípica de nuestra muestra (apartado ***6.15***) para 2025 dio lugar a que auditáramos un número superior al habitual de proyectos Interreg (12). Por ejemplo, en 2024 no había ninguna muestra del Tribunal. Esto nos permitió conocer mejor este ámbito. Notificamos 7 casos de incumplimiento, de los cuales cuantificamos 5. En consecuencia, no confirmamos la evaluación de riesgos de la Comisión.

Cierre de los programas del período 2014-2020

6.52. Al final de mayo de 2025, fecha límite original para el cierre de los programas del período 2014-2020 (con anterioridad al Reglamento STEP), la Comisión había aceptado las últimas cuentas y los informes finales de ejecución de 93 programas. Respecto de los 348 programas restantes, los Estados miembros aprovecharon la prórroga del plazo de presentación concedida en el Reglamento STEP (apartado ***6.14***).

6.53. Para poder cerrar los programas, la Comisión lleva a cabo revisiones documentales de los *paquetes de fiabilidad* finales que recibe de las autoridades nacionales al final del período de programación. Estas consisten en revisar la información presentada, evaluar los informes finales de ejecución y, a continuación, consignar los saldos finales en las cuentas. Seguidamente, la Comisión envía cartas de cierre a los Estados miembros. Sin embargo, la carta de cierre indica que estos programas pueden, no obstante, ser objeto de nuevos controles de legalidad y regularidad. Esto puede continuar hasta que se hayan abordado todas las cuestiones.

6.54. Observamos que la Comisión puede consignar los saldos finales en las cuentas de los programas sin haber efectuado correcciones financieras para corregir errores ya detectados. En nuestra muestra de 16 programas del período de programación 2014-2020, detectamos 3 casos en los que las constataciones estaban pendientes de auditorías que habíamos completado, pero respecto de las cuales la Comisión aún no había cerrado los procedimientos de legalidad y regularidad. Como tales, las cuentas definitivas aceptadas por la Comisión siguen sujetas a posibles correcciones.

6.55. En sus IAA de 2025, la Comisión informó de que había cerrado «totalmente» 21 programas gestionados por la DG Política Regional y Urbana y 13 programas gestionados por la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Esto significa que la gran mayoría de los programas aún deben cerrarse «totalmente». La condición para el cierre «total» es que se estime que el *porcentaje de error residual* es inferior al 2 % y que las autoridades nacionales hayan abordado adecuadamente todas las irregularidades detectadas.

Período de programación 2021-2027

6.56. Para el período de programación 2021-2027, la ejecución es más lenta de lo inicialmente previsto. La lenta *absorción* notificada en el apartado ***2.17*** puede dar lugar a una presión adicional sobre los Estados miembros para que gasten los fondos a su disposición a medida que se acercan al final del período de programación, y podría reducir la eficacia de los controles por parte de las autoridades de gestión y de auditoría. En septiembre de 2025 entraron en vigor dos nuevos Reglamentos por los que se modifican los Reglamentos del FEDER/FC y del FSE+[11], que permitieron prorrogar el período de subvencionabilidad hasta el 31 de diciembre de 2030 en determinadas condiciones.

[11] Reglamento (UE) 2025/1914 y Reglamento (UE) 2025/1913.

6.57. El RDC para el período de programación 2021-2027 (artículo 73, apartado 2,) establece requisitos más explícitos para los Estados miembros a la hora de seleccionar proyectos para su financiación. Entre ellos figuran la evaluación de la contribución prevista de los proyectos a los objetivos del programa, los resultados esperados y el cumplimiento de los requisitos legales y los principios horizontales aplicables (por ejemplo, el *impacto* ambiental de los proyectos y la defensa contra el cambio climático). En los 14 programas del período de programación 2021-2027 incluidos en nuestra muestra, evaluamos cómo comprobaron las autoridades de gestión que los proyectos cumplían estos requisitos. En 6 casos detectamos insuficiencias en la calidad de las evaluaciones de las autoridades de gestión.

6.58. Las autoridades de gestión deben llevar a cabo «verificaciones de la gestión» antes de presentar las cuentas. Para el período de programación 2021-2027, el RDC exige que estos controles se basen en el riesgo y sean proporcionados a los riesgos detectados. La Comisión informó en los IAA de que, en la mayoría de los programas, las autoridades de gestión aplicaron controles basados en el riesgo total o parcialmente. Sin embargo, la aplicación de un enfoque basado en el riesgo sigue dando lugar a controles del 100 % en algunos casos. Nuestra propia auditoría de los programas del período 2021-2027 confirma esta información facilitada por la Comisión.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

6.59. Estimamos que el nivel global de error de la rúbrica «Cohesión, resiliencia y valores» del MFP para el ejercicio 2025 es del 6,6 % (apartado ***6.18***).

6.60. Nuestro trabajo muestra que el sistema de gestión y control establecido no siempre previene o detecta y corrige los errores en los gastos declarados. El tipo de error más común sigue siendo el de los costes y proyectos no subvencionables (apartados ***6.23*** a ***6.25***).

Recomendaciones

6.61. En el ***anexo 6.2*** figura el resultado de nuestro examen del seguimiento de 6 recomendaciones formuladas en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2022. Según constatamos, la Comisión había aplicado íntegramente 1 recomendación, 2 en su mayor parte, y 3 en algunos aspectos. Revisamos además 5 recomendaciones de los informes anuales relativos a los ejercicios 2023 y 2024 cuya aplicación estaba prevista para el final de 2025. También evaluamos de nuevo recomendaciones de los informes anuales relativos a los ejercicios 2017, 2020 y 2021 que aún no se habían aplicado íntegramente en el momento del informe anual de 2024, pero que siguen siendo pertinentes. De ellas, 1 no fue aceptada y 7 fueron aceptadas, pero aún no se han aplicado íntegramente.

6.62. Basándonos en nuestras constataciones y conclusiones relativas al ejercicio 2025, recomendamos lo siguiente:

Recomendación 6.1 – Mejorar la elección y la justificación de las opciones de costes simplificados

La Comisión debería:

a) promover el uso por parte de las autoridades de gestión de las opciones de costes simplificados «disponibles» (estándar) previstas en el Reglamento sobre disposiciones comunes y en los Reglamentos específicos de los fondos conexos;

b) recordar a las autoridades de gestión el requisito de conservar la documentación que justifique las opciones de costes simplificados que sigan vigentes de períodos de programación anteriores, y actualizarlas adecuadamente;

c) seguir apoyando a los Estados miembros para que mejoren su conocimiento de las opciones de costes simplificados fomentando el intercambio de buenas prácticas entre las autoridades de gestión en lo que respecta a la creación y aplicación de opciones de costes simplificados, prestando especial atención a minimizar la complejidad para los beneficiarios y los destinatarios finales.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2027.

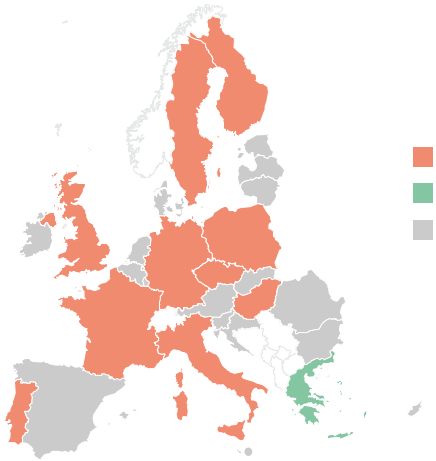
Recomendación 6.2 — Actualizar la evaluación de riesgos de los programas Interreg

La Comisión debería evaluar y actualizar, en caso necesario, su evaluación de riesgos de los programas Interreg, teniendo en cuenta los errores que hemos detectado este año, así como el resultado de su trabajo de auditoría, y actuar en consecuencia.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2027.

Anexos

Anexo 6.1 – Nuestra muestra de operaciones y de errores de cumplimiento en régimen de gestión compartida de 2025



Estado miembro (*)	Contribución de la UE *(millones de euros)*	Operaciones auditadas	Errores de cumplimiento	
			Cuantificados	No cuantificados
Chequia	1 672	16	6	5
Reino Unido	1 601	21	6	4
Alemania	1 159	16	10	5
Hungría	838	9	9	-
Grecia	598	8	-	-
Interreg (**)	598	12	5	2
Italia	564	9	5	8
Polonia	551	11	1	-
Suecia	374	9	2	-
Francia	222	8	2	4
Finlandia	210	4	1	1
Estonia	113	--	-	-
Lituania	64	--	-	-
Bulgaria	57	--	-	-
España	47	--	-	-
Portugal	46	1	1	-
Eslovaquia	30	--	-	-
Rumanía	27	--	-	-
Chipre	20	--	-	-
Letonia	11	--	-	-
Eslovenia	10	--	-	-
Austria	2	--	-	-
Luxemburgo	2	--	-	-
Malta	0,9	--	-	-
Bélgica	0,7	--	-	-
Irlanda	0,4	--	-	-
Croacia	0	--	-	-
Dinamarca	0	--	-	-
Países Bajos	0	--	-	-
TOTAL	**8 817,2**	**124**	**48**	**29**

(*) Nuestra muestra no se ha diseñado para extraer conclusiones sobre cada Estado miembro por separado.
(**) Interreg VI-B Mar del Norte (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Países Bajos y Suecia), Interreg V-A Francia-Reino Unido e Interreg V-A Bélgica-Países Bajos. Estas contribuciones no se incluyen en esta ilustración.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo 6.2 – Seguimiento de recomendaciones anteriores

Nivel de aceptación: aceptada; aceptada parcialmente; no aceptada; sin información.

Nivel de aplicación: íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada; ya no es relevante o no se puede llegar a una conclusión.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
2017	Recomendamos a la Comisión: **Recomendación 1:** asegurarse de que las disposiciones de auditoría para los instrumentos financieros gestionados por el *FEI* sean adecuadas en los *intermediarios financieros*. Cuando el BEI o el FEI utilicen procedimientos acordados con auditores externos, la Comisión debería definir las condiciones mínimas de dichos contratos teniendo en cuenta la necesidad de proporcionar garantías y, en particular, la obligación de realizar un trabajo de auditoría suficiente en los Estados miembros. (Fecha de aplicación: Inmediata).			El *Reglamento «ómnibus»* introdujo un requisito que obliga a las autoridades de auditoría a efectuar auditorías de sistemas y auditorías de las operaciones relativas a los instrumentos financieros en los intermediarios financieros, incluidos los instrumentos financieros gestionados por el *Grupo BEI*, pero con exclusión de los programas de la *Iniciativa Pyme* establecidos antes del 2 de agosto de 2018. Esto sigue siendo pertinente. Nuestras auditorías de 2020 y 2022 (SMEi España) revelaron que estos controles de los intermediarios financieros aún no se habían llevado a cabo de manera coherente. No se han facilitado nuevos elementos para demostrar que esta situación se subsanara en 2025.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
2020	Recomendamos a la Comisión: **Recomendación 5.2 – Mantener un seguimiento del riesgo de *fraude* en las auditorías de operaciones de las autoridades de auditoría** Recomendar a las autoridades de auditoría que introduzcan explícitamente preguntas en sus listas de verificación sobre riesgos de fraude y que documenten las medidas adoptadas para abordar cualquier riesgo de ese tipo detectado durante una auditoría. Las autoridades de auditoría deberían trabajar en colaboración con los servicios nacionales de coordinación antifraude (AFCOS) y tener en cuenta los casos de presunto fraude o de fraude demostrado notificados a la Comisión a través del sistema de gestión de irregularidades. Remitimos también a nuestras recomendaciones del Informe Especial 06/2019. (Plazo: Junio de 2022)			

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
2021	**Recomendación 5.2 – Contribución de los regímenes nacionales a la consecución de los objetivos del FSE** Garantizar que, cuando los PO se basen en los regímenes nacionales existentes, la operación ejecutada contribuya eficazmente a los objetivos del programa, teniendo especialmente en cuenta la situación detectada en este ejercicio en relación con los *participantes que no estudian, ni trabajan ni reciben formación* en los programas operativos españoles del FSE/IEJ. (Fecha de aplicación prevista: Noviembre de 2022).			La Comisión había tomado medidas en relación con el caso español mencionado en la recomendación. Sin embargo, no abordó la cuestión de cómo las operaciones financiadas a través de programas basados en los regímenes nacionales existentes contribuyen eficazmente a los objetivos del programa.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomendación 5.4 – Cumplimiento por parte de los fabricantes de los acuerdos de adquisición anticipada de vacunas contra la COVID-19 Verificar que los fabricantes de vacunas contra la COVID-19 cumplen las condiciones de los contratos de adquisición anticipada, en particular en lo relativo a las estimaciones de los costes de producción, al uso de financiación inicial y, si procede, al cumplimiento de las cláusulas sin fines de lucro, y tomen las medidas correctoras pertinentes. (Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2025).			La Comisión ha adoptado algunas medidas, y actualmente está revisando posibles nuevas medidas a la luz de sus propias auditorías recientes.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
2022	**Recomendación 6.1 – Medidas de mitigación para errores recurrentes** Reforzar las medidas diseñadas para abordar los errores recurrentes, específicamente en relación con los costes y proyectos no subvencionables, garantizar una cobertura suficiente de su propio trabajo de auditoría para todas las autoridades de auditoría y difundir los resultados para reducir la frecuencia y el impacto del gasto irregular. (Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2025).			La Comisión ha elaborado un plan de acción, pero observamos lagunas en la aplicación y la cobertura.
	Recomendación 6.2 – Notificaciones de *grandes proyectos* Verificar, al cerrar los programas 2014-2020, que solo se ha aceptado el gasto vinculado a grandes proyectos notificados, teniendo especialmente en cuenta la situación detectada este año. (Fecha de aplicación prevista: A más tardar, en marzo de 2025).			Debido a la ampliación de los procedimientos de cierre, los programas más afectados por el problema solo serán objeto de auditoría en el marco de la declaración de fiabilidad de 2026. Por consiguiente, todavía no podemos evaluar plenamente si la recomendación se ha abordado en todos sus aspectos, en concreto si se han tenido correctamente en cuenta las situaciones planteadas en el recuadro 6.2 del Informe Anual relativo al ejercicio 2022.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomendación 6.4 – Controles específicos de las correcciones financieras para operaciones plurianuales durante el cierre Llevar a cabo controles específicos en sus auditorías de cierre del período 2014-2020, con el fin de garantizar que los Estados miembros hayan aplicado la corrección financiera necesaria respecto de los errores detectados en un ejercicio contable que afecten asimismo al gasto en otros ejercicios contables. (Fecha de aplicación prevista: Desde febrero de 2025 hasta el final del cierre de todos los PO de 2014-2020).			La Comisión ha introducido algunas iniciativas, en particular auditorías temáticas y procedimientos de seguimiento del cierre, y nos ha informado de que prestará especial atención a este aspecto en el futuro. Seguiremos supervisando los avances a este respecto.
	Recomendación 6.5 – Fiabilidad de las declaraciones responsables Garantizar que las autoridades de auditoría disponen de los métodos adecuados para comprobar la validez y fiabilidad de las declaraciones responsables y compartir buenas prácticas, teniendo especialmente en cuenta la situación detectada este año. (Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2023).			La Comisión ha tomado medidas al respecto y tiene previsto compartir más ejemplos de buenas prácticas. Sin embargo, en nuestra auditoría de 2025 identificamos 4 casos en los que consideramos que la declaración responsable no constituía una prueba adecuada de la subvencionabilidad de los participantes.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomendación 6.6 – Mejorar la sensibilización sobre el riesgo de fraude para garantizar una notificación más eficaz de las sospechas de fraude Planificar y ejecutar auditorías temáticas centradas en la concienciación sobre los riesgos por parte de las autoridades de gestión y en el uso de herramientas de prospección de datos y puntuación de riesgos para los programas 2021-2027. (Fecha de aplicación prevista: Para la recomendación 6.6, letra a), a más tardar en diciembre de 2025 […]).			

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomendación 6.7 — Despliegue de la herramienta de prospección de datos y puntuación de riesgos Adelantar la fecha para el despliegue de la herramienta informática única integrada para la prospección de datos y la puntuación de riesgos de 2028 a 2025, el primer año en el que se prevé declarar un importe significativo de los gastos de 2021-2027. Mientras tanto, asegurarse de que la OLAF, la Fiscalía Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo tengan acceso a *Arachne*. (Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2025).			La Comisión solo ha concedido acceso al Tribunal de Cuentas Europeo, a la Fiscalía Europea y a la OLAF caso por caso. El Tribunal de Cuentas Europeo reitera que esto no es suficiente para llevar a cabo su trabajo de manera eficiente. La Comisión no aceptó la recomendación de adelantar la fecha de despliegue.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
2023	**Recomendación 6.1 – Hacer un seguimiento de las insuficiencias de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros** a) Hacer un seguimiento oportuno de todas las insuficiencias de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros que detectamos y de los que informamos en el contexto de nuestra declaración de fiabilidad para el período 2014-2020 que concluye. b) Determinar, junto con las autoridades de auditoría, las principales lecciones extraídas del seguimiento previsto en la letra a), aplicarlas a las disposiciones relativas al período 2021-2027, y comunicar las acciones necesarias, así como las buenas prácticas al respecto, a las autoridades de los programas de los Estados miembros. (Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2025).			La Comisión ha mejorado el seguimiento y el análisis de las causas profundas de los errores, pero existen lagunas en la aplicación y la cobertura.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomendación 6.2 – Tratamiento armonizado de los errores de contratación pública en los regímenes de gestión directa y compartida Establecer un tratamiento armonizado de las irregularidades en la contratación pública para los proyectos financiados tanto en régimen de gestión directa cuanto en régimen de gestión compartida, como los proyectos financiados tanto por el *MCE* como por el FEDER. Las irregularidades derivadas del incumplimiento de las mismas disposiciones legales deben dar lugar a la misma evaluación y al mismo porcentaje de corrección. (Fecha de aplicación prevista: Diciembre de 2024).	⊗	⊗	

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomendación 6.3 – Abordar los riesgos financieros al tiempo que se comprueba el logro de los objetivos de rendimiento Garantizar que los Estados miembros establezcan un proceso para comprobar sistemáticamente el cumplimiento de las obligaciones contractuales tras el pago mediante el cual el beneficiario se comprometa a alcanzar indicadores de rendimiento vinculados a acciones realizadas tras la ejecución del proyecto. (Fecha de aplicación prevista: Cuando los Estados miembros presenten los documentos de cierre de los PO y, a más tardar, en marzo de 2026).			Reconocemos que la Comisión ha tomado medidas en este ámbito, entre las que figuran las auditorías temáticas, y está aplicando la recomendación.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomendación 6.4 – Garantizar una buena preparación antes del cierre del período 2014-2020 Elaborar procedimientos de cierre detallados que aborden los riesgos identificados en nuestros informes anuales: a) estableciendo un sistema de seguimiento del cierre para rastrear el estado de todos los PO de 2014-2020, los importes realmente cerrados durante el año y de forma acumulativa, los importes aún pendientes y las acciones pendientes de cierre; b) divulgando esta información en los IAA. Esta información sobre los cierres del período 2014-2020 debe incluir también la *liberación* de los fondos pendientes en las cuentas de la Comisión. (Fecha de aplicación prevista: Junio de 2025).			La Comisión ha presentado el informe Launchpad «2014-2020 Closure monitoring Overview» y tiene previsto prestar más atención a este aspecto en el futuro. Seguiremos haciendo un seguimiento de esta cuestión.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
2024	**Recomendación 6.2 — Reiniciar los controles tras la imposición de tipos fijos** Garantizar, cuando se hayan detectado deficiencias sistemáticas en los programas (operativos) y, en consecuencia, se hayan impuesto un tipo fijo, que las autoridades de los Estados miembros no utilicen el mecanismo de corrección a tanto alzado para eludir su responsabilidad de comprobar la subvencionabilidad del gasto antes de declararlo a la Comisión y efectuar los reembolsos necesarios individuales. (Fecha de aplicación prevista: Final de 2025).			La Comisión ha introducido una nueva sección en la lista de comprobación de la DCA para el requisito clave 13 sobre las auditorías de operaciones. Seguiremos haciendo un seguimiento de esta cuestión.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Capítulo 7

Recursos naturales y medio ambiente

Índice

	Apartados
Introducción	**7.1.-7.15.**
Breve descripción	7.2.-7.14.
Objetivos y ámbitos políticos	7.2.-7.4.
Instrumentos y marcos de gasto	7.5.-7.14.
Alcance y enfoque de la auditoría	7.15.
Regularidad de las operaciones	**7.16.-7.28.**
Resultados de la verificación de operaciones	7.16.-7.28.
Pagos directos	7.21.-7.22.
Desarrollo rural, medidas de mercado y otros ámbitos políticos	7.23.-7.28.
Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza	**7.29.-7.42.**
Información presentada por la DG Agricultura y Desarrollo Rural y la DG Asuntos Marítimos y Pesca sobre la regularidad del gasto	7.29.-7.34.
Informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión	7.35.
Examen de la información sobre el rendimiento en el marco de la PAC 2023-2027	7.36.-7.42.
Conclusión y recomendaciones	**7.43.-7.46.**
Conclusión	7.43.
Recomendaciones	7.44.-7.46.
Anexos	
Anexo 7.1 – Nuestra muestra de operaciones y de errores de cumplimiento en 2025	
Anexo 7.2 – Seguimiento de recomendaciones anteriores	

Introducción

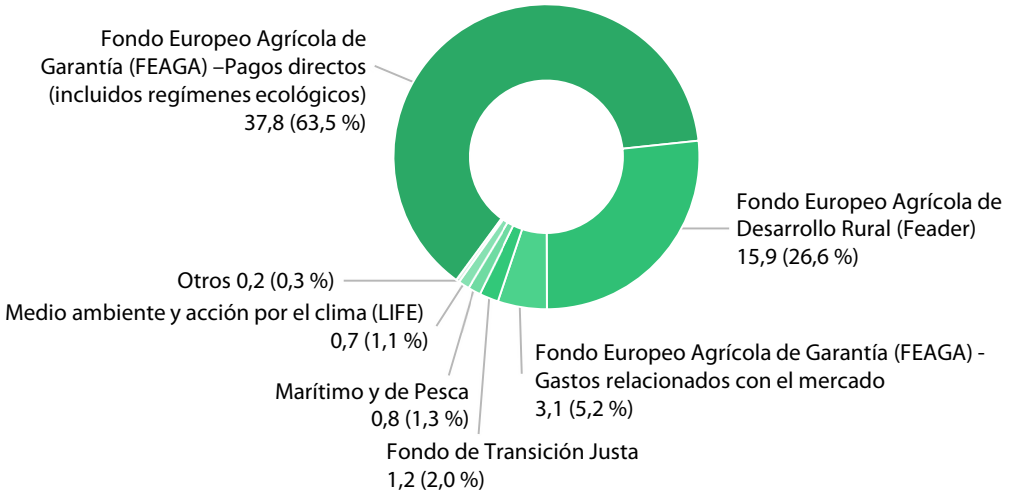
7.1. En el presente capítulo se exponen los resultados de nuestra auditoría sobre la rúbrica 3 del marco financiero plurianual (MFP), «Recursos naturales y medio ambiente». En la ***ilustración 7.1*** se presenta una síntesis de las principales actividades y del gasto en esta rúbrica en 2025.

Ilustración 7.1 – Pagos y población de auditoría

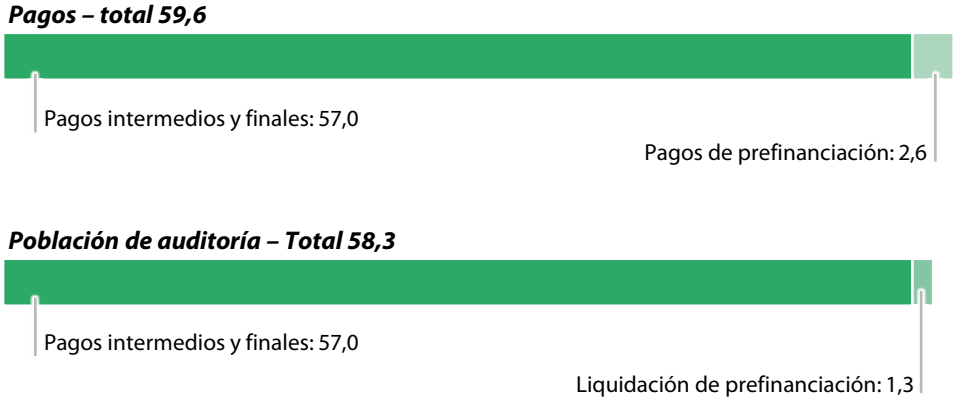
Recursos naturales y medio ambiente
59 600 millones de euros (33,8 % del gasto presupuestario de la UE)

Distribución de los pagos de 2025 por fondo

(miles de millones de euros)



Población de auditoría en 2025 con respecto a los pagos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las *cuentas consolidadas* de la Unión Europea de 2025.

Breve descripción

Objetivos y ámbitos políticos

7.2. En 2025, la *política agrícola común (PAC)* representó la mayor parte (95,3 %) del gasto de la UE en «Recursos naturales y medio ambiente». La PAC tiene tres objetivos generales para el período 2023-2027[1]:

- fomentar un sector agrícola inteligente, competitivo, resiliente y diversificado que garantice la seguridad alimentaria a largo plazo;
- apoyar y reforzar la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y la acción por el clima;
- fortalecer el tejido socioeconómico de las zonas rurales.

7.3. Si bien la Comisión Europea, en particular la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG Agricultura y Desarrollo Rural), es la responsable última de la PAC, esta comparte su gestión con los *organismos pagadores* de los Estados miembros que son responsables de garantizar la *legalidad y regularidad* del gasto declarado a la Comisión.

7.4. El gasto de esta rúbrica del MFP al margen de la PAC (4.7 %) abarca:

- el *Fondo de Transición Justa (FTJ)*, que apoya a las regiones y a las personas afectadas por la transición hacia la neutralidad climática[2], cuyo gasto es gestionado por la Dirección General (DG) de Política Regional y Urbana;
- el gasto de la en la política pesquera común financiada a través del *Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP)*, que es responsabilidad de la DG Asuntos Marítimos y Pesca de la Comisión; y
- el *programa LIFE* para el medio ambiente y la acción por el clima, gestionado por la DG Medio Ambiente, la DG Acción por el Clima y la DG Energía.

---

[1] Artículo 5 del Reglamento (UE) 2021/2115 por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC).

[2] Artículo 2 del Reglamento (UE) 2021/1056 por el que se establece el Fondo de Transición Justa.

Instrumentos y marcos de gasto

7.5. Para el período 2023-2027, los Estados miembros han establecido *planes estratégicos de la PAC* que cubren el gasto del *Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA)* y del *Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)*. En total, 46 200 millones de euros de los 56 800 millones de euros de los pagos de la PAC en 2025 se efectuaron en el marco de los *planes estratégicos de la PAC*, mientras que 10 600 millones de euros se realizaron al margen de los planes estratégicos de la PAC, incluido el gasto en el marco de la PAC 2014-2022.

7.6. En cuanto a 2025, los principales instrumentos de gasto («intervenciones») de la PAC fueron los siguientes:

- *pagos directos* a los agricultores, que se financian plenamente con cargo al presupuesto de la UE (FEAGA);
- *intervenciones de desarrollo rural* nacionales y regionales de los Estados miembros cofinanciadas por el presupuesto de la UE (Feader) y los Estados miembros; y
- *medidas de mercado* agrícolas, financiadas íntegramente por el presupuesto de la UE, excepto determinadas medidas, como las de promoción agroalimentaria, que son cofinanciadas por los Estados miembros.

7.7. Los pagos directos representaban el 63,5 % del gasto de la rúbrica 3 del *MFP* (37 800 millones de euros en 2025). Las principales intervenciones en forma de pagos directos fueron las siguientes:

- La intervención de «*ayuda básica a la renta para la sostenibilidad*» (18 800 millones de euros) y la «*ayuda redistributiva complementaria a la renta para la sostenibilidad*» (4 000 millones de euros), que proporcionan ayuda a la renta basada en la superficie agrícola declarada por los agricultores.
- Los «*regímenes ecológicos*» (9 100 millones de euros), regímenes voluntarios para agricultores introducidos en el marco de la PAC 2023-2027, para apoyar prácticas agrícolas que contribuyan a los objetivos climáticos y medioambientales y a la mejora del bienestar animal.
- La «*ayuda a la renta asociada*» (4 500 millones de euros), vinculada a tipos específicos de sectores agrícolas (por ejemplo, carne de vacuno, leche o cultivos proteaginosos). En el ***recuadro 7.1*** se presenta un ejemplo.

Recuadro 7.1

Ejemplo de ayuda a la renta asociada

En Suecia, una pequeña explotación con 17 cabezas de ganado vacuno de pastoreo recibía ayuda a la renta asociada. La producción de carne de vacuno y de leche en Suecia se basa principalmente en pastizales permanentes, que contribuyen a la captura de dióxido de carbono y a la biodiversidad. En la fotografía aparecen los animales del agricultor pastando al aire libre. En nuestra auditoría confirmamos que el beneficiario había respetado las condiciones de subvencionabilidad.



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

7.8. Los pagos directos a los agricultores dependen principalmente de los derechos; su concesión está sujeta al cumplimiento de determinadas condiciones. Estos pagos suponen un menor riesgo de *error* que los pagos basados en reembolsos, siempre que las condiciones requeridas no sean complejas (***apartado 1.17***). Salvo en el caso de algunos regímenes ecológicos, consideramos que las condiciones para recibir pagos directos no son complejas.

7.9. Los Estados miembros gestionan los pagos directos mediante un *sistema integrado de gestión y control (SIGC)*, que interrelaciona las bases de datos de explotaciones, solicitudes de ayuda, registros de animales y superficies agrícolas. El SIGC incorpora un *sistema de identificación de parcelas agrícolas*, un *sistema de solicitud geoespacial* y un *sistema de monitorización de superficies*. El SIGC ayuda a los agricultores a presentar sus solicitudes de ayuda por superficie y a aportar pruebas de sus actividades, lo que facilita los controles realizados por los organismos pagadores. Esto permite corregir determinados errores en las solicitudes de ayuda antes del pago y reduce el riesgo de error.

7.10. El ámbito del desarrollo rural representaba el 26,6 % del gasto de la rúbrica 3 del MFP (15 900 millones de euros) y consistían en:

- pagos a agricultores basados en criterios medioambientales y climáticos (5 200 millones de euros) aplicados a la superficie agrícola o al número de animales de la explotación («relacionados con la superficie o los animales»), que también están cubiertos por el SIGC de los Estados miembros;

- ayudas a proyectos de inversión (10 700 millones de euros) destinadas a apoyar el desarrollo económico y social en zonas rurales («no relacionados con la superficie»).

7.11. En 2025, la mayor parte del gasto en desarrollo rural de los Estados miembros siguió estando relacionado con los compromisos contraídos en el marco de los *programas regionales y nacionales de desarrollo rural* que abarcaban el período 2014-2022 (8 800 millones de euros).

7.12. Las medidas de mercado agrícolas, que representaban el 5,2 % del gasto de la rúbrica 3 del MFP (3 100 millones de euros), incluyen diversos regímenes, como el de apoyo a organizaciones de productores de frutas y hortalizas y el de reestructuración de los viñedos, sujeto cada uno de ellos a sus propias condiciones de subvencionabilidad.

7.13. El 4,7 % del gasto de la rúbrica 3 del MFP al margen de la PAC, principalmente en el contexto del FTJ, del FEMPA y del programa LIFE, también cuenta con diversos criterios de selección, requisitos de subvencionabilidad y métodos de desembolso.

7.14. Las condiciones de subvencionabilidad de los regímenes ecológicos, la mayor parte del gasto en desarrollo rural, las medidas de mercado y otros ámbitos políticos de la rúbrica 3 del MFP ajenos a la PAC son más complejas que las que se aplican a los pagos directos (con exclusión de los regímenes ecológicos), y el riesgo de error es mayor (apartado ***1.17***).

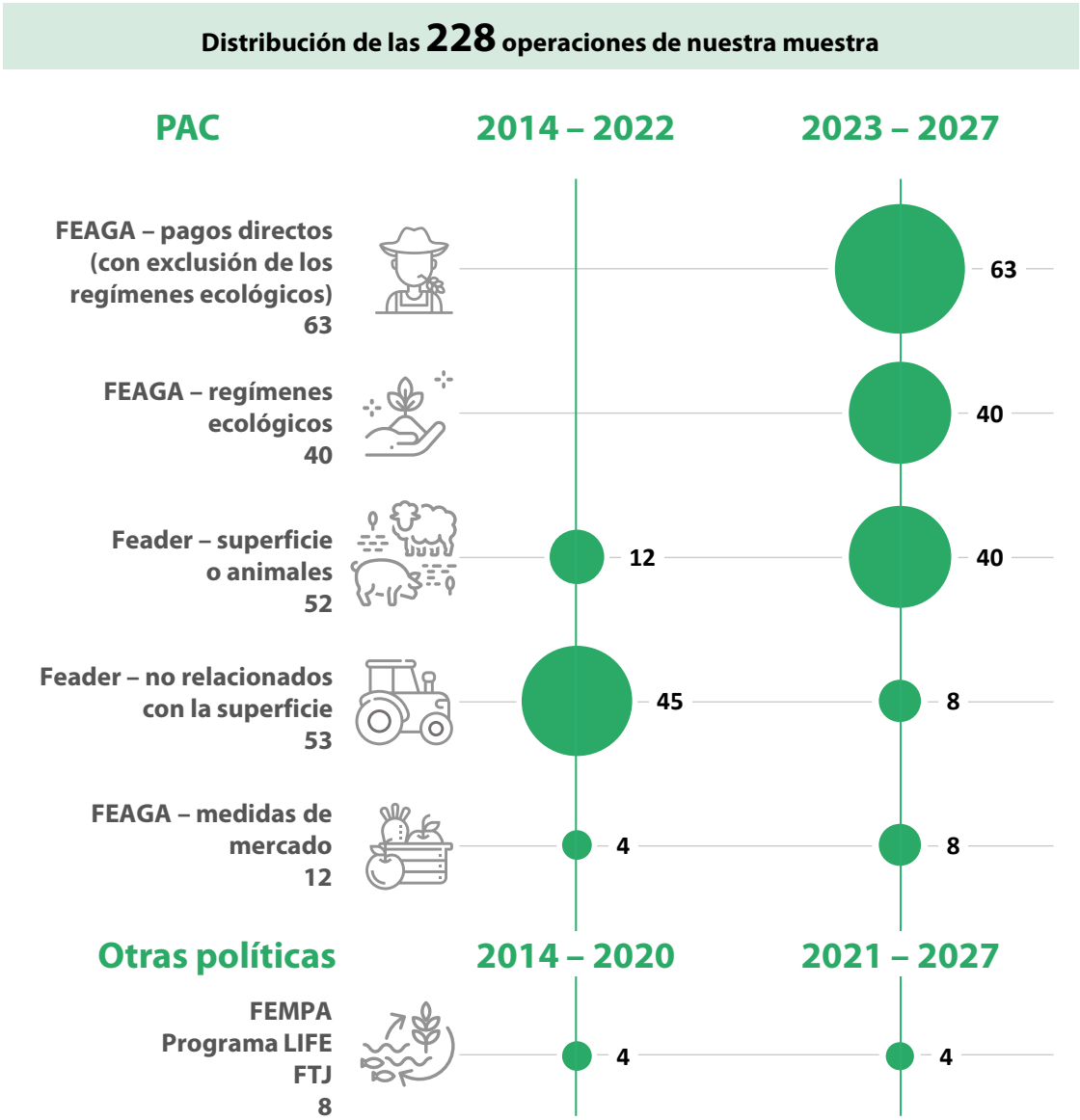
Alcance y enfoque de la auditoría

7.15. El objetivo de nuestra auditoría era estimar el nivel de error de esta rúbrica del MFP y contribuir así a la *declaración de fiabilidad (DAS)*. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el ***anexo 1.1***, examinamos los siguientes elementos con respecto a esta rúbrica del MFP en 2025:

a) una muestra estadísticamente representativa de 228 *operaciones* que abarcaba todos los gastos con cargo a esta rúbrica del MFP (***Ilustración 7.2***); y

b) La información sobre regularidad presentada en los *informes anuales de actividades (IAA)* de la DG Agricultura y Desarrollo Rural y la DG Asuntos Marítimos y Pesca y posteriormente incluida en el *informe anual de gestión y rendimiento* de la Comisión.

Ilustración 7.2 – Distribución de la muestra relativa a 2025



PAC	Política agrícola común
FEAGA	Fondo Europeo Agrícola de Garantía
Feader	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FEMPA	Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura

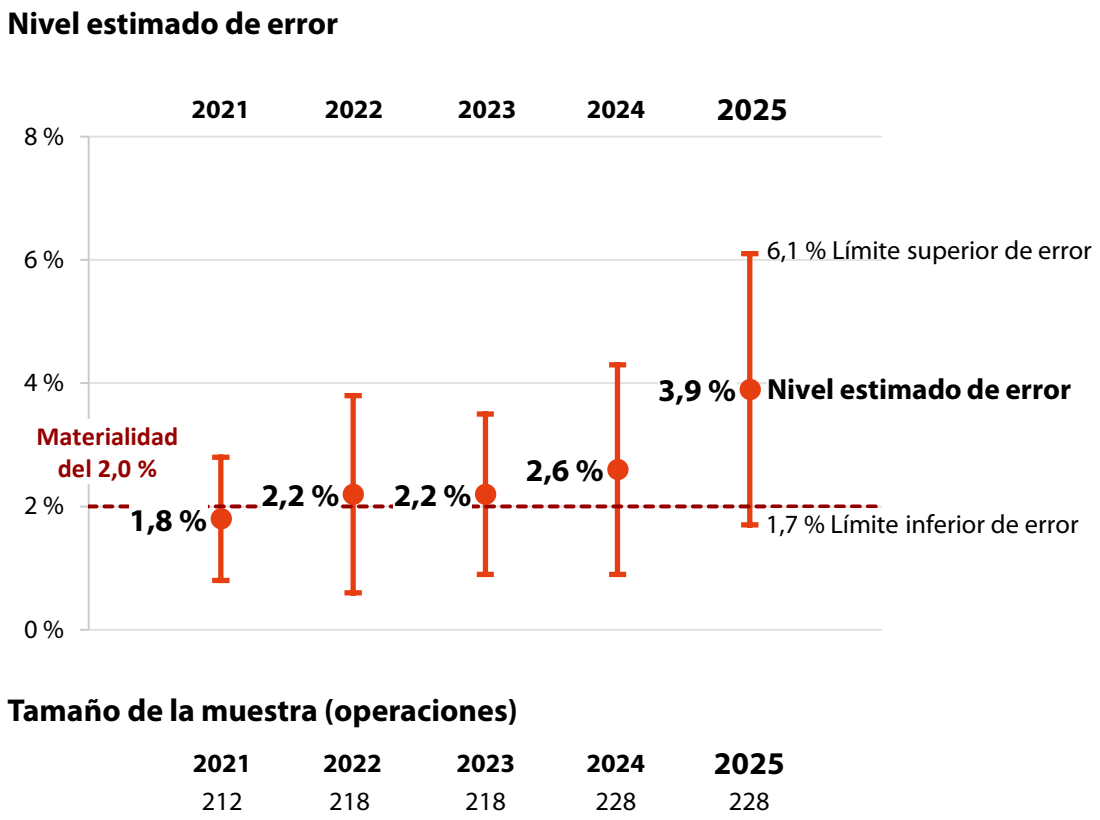
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Regularidad de las operaciones

Resultados de la verificación de operaciones

7.16. 46 (el 20 %) de las 228 operaciones examinadas contenían errores. Sobre la base de los 36 errores que hemos cuantificado, calculamos un nivel de error del 3,9 % (*ilustración 7.3*). El año pasado la muestra contenía 228 operaciones, de las cuales 39 (17 %) presentaban errores, y cuantificamos 22 errores.

Ilustración 7.3 – Resultados de la verificación de operaciones

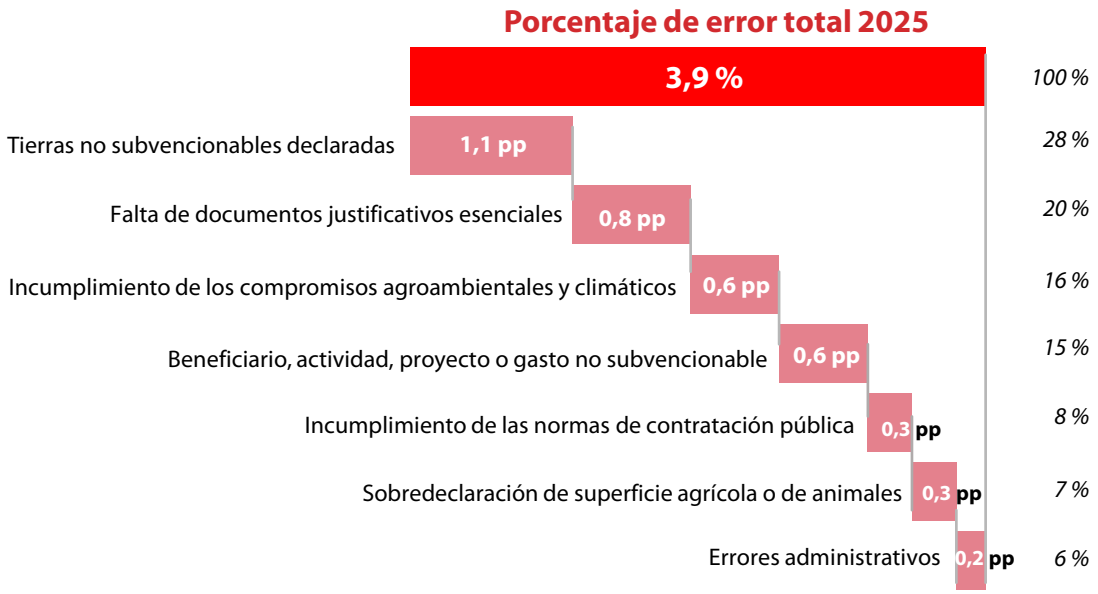


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

7.17. Nuestros resultados indican que, en los pagos directos (con exclusión de los regímenes ecológicos), que representaban más de la mitad del gasto de la PAC y el 49 % del gasto con cargo a esta rúbrica del MFP, el nivel de error era inferior al del conjunto de los restantes ámbitos de gasto (regímenes ecológicos, desarrollo rural, medidas de mercado, FTJ, política pesquera común, y medio ambiente y acción por el clima), que representaban el 51 % del gasto.

7.18. En la ***ilustración 7.4*** se presenta un desglose de nuestro porcentaje de error estimado para 2025 por categoría de error. El aumento del nivel de error estimado para 2025 está relacionado en gran medida con las tierras no subvencionables declaradas por los beneficiarios. Observamos que, en el momento de nuestra auditoría, la Comisión tenía auditorías de conformidad en curso sobre insuficiencias en los sistemas de control que abarcaban los errores subyacentes.

Ilustración 7.4 – Gran parte del porcentaje de error estimado está relacionado con las declaraciones de tierras no subvencionables



pp: puntos porcentuales

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

7.19. Las operaciones de pagos directos representaban el mayor número de errores cuantificables detectados (17). También hallamos errores cuantificables en operaciones de desarrollo rural (14), medidas de mercado (1) y otros ámbitos políticos ajenos a la PAC (4). Asimismo, detectamos 17 problemas de cumplimiento sin incidencia en el porcentaje de error.

7.20. Las autoridades de los Estados miembros habían aplicado medidas correctoras que afectaban directamente a 45 de las operaciones de la muestra. Estas medidas eran pertinentes para nuestros cálculos, ya que reducían nuestro nivel de error estimado de este capítulo en 0,7 puntos porcentuales. En 19 casos de *errores cuantificables*, las autoridades de los Estados miembros disponían de información suficiente para evitar el error, o detectarlo y corregirlo, antes de aceptar el gasto. Si las autoridades de los Estados miembros hubiesen utilizado de manera correcta toda la información de la que disponían, el nivel estimado de error para este capítulo habría sido 2,4 puntos porcentuales más bajo. En el ***anexo 7.1*** se presenta una visión general del gasto realizado en el marco de la rúbrica 3 del MFP en la que figuran los resultados de nuestra verificación de las operaciones de los 18 Estados Miembros cubiertos por nuestra auditoría[3].

Pagos directos

7.21. En las 63 operaciones de pagos directos (con exclusión de los regímenes ecológicos) examinadas, hallamos 8 errores cuantificables. 5 de ellos se debían a pequeñas sobredeclaraciones de superficie o al número de animales, 2 a la declaración de tierras no subvencionables y 1 al cálculo incorrecto de los derechos de pago. En el ***recuadro 7.2*** se ofrece un ejemplo de tierras declaradas no subvencionables debido al incumplimiento del requisito relativo a la actividad agrícola.

[3] Bulgaria, Chequia, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Lituania, Hungría, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Suecia.

Recuadro 7.2

Ejemplo de incumplimiento de un requisito de actividad agrícola en las tierras declaradas

En Grecia, un beneficiario declaró 102 cabezas de ganado ovino y caprino y solicitó acceso a pastos comunales. Con arreglo a las normas nacionales, las autoridades griegas asignaron al beneficiario 7,14 ha de pastos permanentes, divididos en 6 parcelas, en la isla de Citnos, que dista más de 226 km de la explotación ganadera del agricultor, situada en Creta. No se ha dejado constancia en el registro central de animales de las autoridades griegas ni en la solicitud del beneficiario de que los animales se hubieran trasladado a Citnos para su pastoreo En virtud de la normativa nacional, para poder optar a las ayudas por pastos permanentes en producción, el pasto permanente debe tener una densidad mínima de pastoreo. Puesto que no se transportaron animales a Citnos, la densidad de pastoreo de las parcelas asignadas era nula. También constatamos que solo 1 de las 6 parcelas asignadas eran públicas, y las restantes no deberían haberse considerado legalmente a disposición del beneficiario. En el momento en que realizábamos la auditoría, la Comisión tenía un procedimiento de conformidad en curso relativo, entre otras cosas, a las insuficiencias en los sistemas de control de las autoridades griegas para la verificación del requisito relativo a la actividad agrícola.



Fuente: Eurostat – GISCO.

7.22. En las 40 operaciones de regímenes ecológicos, hallamos 9 errores cuantificables. 3 de ellos se referían a tierras declaradas que no eran subvencionables debido a la falta de pruebas de que las tierras estuvieran legalmente a disposición del beneficiario (***recuadro 7.3***). Además, hallamos 2 errores resultantes de la ausencia de documentación obligatoria, 2 debidos al incumplimiento de los requisitos de financiación, y 2 por declaración excesiva de la superficie.

Recuadro 7.3

Ejemplos de falta de documentación que demuestre que las tierras están legalmente a disposición del beneficiario

Exigir a los beneficiarios de intervenciones basadas en la superficie la presentación de pruebas que demuestren que se dispone legalmente de las tierras, bien al presentar su solicitud o cuando así se les requiera, es esencial para prevenir solicitudes irregulares. En 3 operaciones de Croacia constatamos que el organismo pagador no podía aportar pruebas de que el beneficiario tuviera el derecho legal de disposición sobre una o más de las parcelas arrendadas declaradas. Según la legislación de Croacia, los agricultores debían presentar documentación que demostrara que las tierras arrendadas estaban a su disposición antes del 31 de enero de 2026. Ni el organismo pagador ni el beneficiario habían facilitado pruebas de que tuvieran el derecho legal de disposición de las parcelas afectadas registradas como arrendadas. En el momento en que realizábamos la auditoría, la Comisión tenía un procedimiento de conformidad en curso relativo a las insuficiencias en los sistemas de control de las autoridades croatas con respecto a la superficie a disposición.

Desarrollo rural, medidas de mercado y otros ámbitos políticos

7.23. Examinamos 52 pagos de desarrollo rural basados en la superficie o en el número de animales declarados por los agricultores. Entre ellos figuraban pagos para cumplir *compromisos agroambientales y climáticos específicos*, pagos de compensación para la agricultura ecológica, pagos a agricultores en zonas con limitaciones naturales y pagos de compensación para la agricultura en las zonas protegidas Natura 2000. De los 52 pagos, 40 correspondían a la PAC 2023-2027, y 12 a la PAC 2014-2022.

7.24. En 6 de las 52 operaciones de desarrollo rural relacionadas con la superficie o con los animales que verificamos se detectaron errores cuantificables. Entre los errores figuraban 3 declaraciones excesivas de superficie, 2 casos de incumplimiento de compromisos agroambientales y climáticos, y 1 caso de falta de pruebas de disposición legal de las tierras.

7.25. Examinamos 53 pagos de desarrollo rural a proyectos de inversión, como inversiones en activos físicos, ayudas a servicios básicos y renovación de poblaciones, así como el desarrollo forestal. De los 53 pagos, 8 correspondían a la PAC 2023-2027, y 45 a la PAC 2014-2022.

7.26. Cuantificamos errores en 8 pagos, de los cuales 1 correspondía a la PAC 2023-2027, y 7, a la PAC 2014-2022. Estos pagos incluían uno o más errores resultantes de las declaraciones de gastos o actividades no subvencionables, del incumplimiento de las normas de contratación pública o del cálculo incorrecto del porcentaje de la ayuda. En el ***recuadro 7.4*** se proporciona un ejemplo de pago realizado en virtud de la PAC de 2014-2022 que presentaba múltiples errores.

Recuadro 7.4

Ejemplo de un proyecto de inversión con múltiples errores

En Hungría, una sociedad de responsabilidad limitada sin ánimo de lucro presentó su solicitud de ayuda en junio de 2019 en respuesta a una convocatoria de candidaturas de apoyo a la cooperación para diseñar, desarrollar y promover cadenas de suministro cortas y mercados locales. La decisión de subvención se emitió en octubre de 2020. La fecha límite de finalización del proyecto, que originalmente era octubre de 2022, se prorrogó una vez vencida a petición del beneficiario en junio de 2024.

Entre los errores hallados se contaba el reembolso de costes no subvencionables para arrendar y amueblar una oficina y vínculos comerciales previos no declarados entre el beneficiario y el adjudicatario en el procedimiento de contratación. También constatamos que el organismo pagador había prorrogado la fecha límite de finalización del proyecto en un año y medio.

7.27. En las 12 operaciones de la medida de mercado verificadas, hallamos 1 error cuantificable. El error correspondía a la declaración excesiva de la superficie de replantación de viñedos.

7.28. En políticas ajenas a la PAC, auditamos 8 operaciones y hallamos 4 errores cuantificables. 3 correspondían a costes no subvencionables incluidos en proyectos LIFE, y 1, a la evaluación excesiva de una contribución en especie del beneficiario a un proyecto FTJ.

Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

Información presentada por la DG Agricultura y Desarrollo Rural y la DG Asuntos Marítimos y Pesca sobre la regularidad del gasto

7.29. En 2025, siguieron aplicándose dos conjuntos de disposiciones a los informes de la DG Agricultura y Desarrollo Rural sobre la regularidad del gasto: el modelo de garantía basado en el rendimiento para el gasto de los planes estratégicos de la PAC 2023-2027 y el marco de cumplimiento de la PAC 2014-2022. Este último sigue aplicándose al gasto al margen de los planes estratégicos de la PAC, incluidos los pagos restantes efectuados por los Estados miembros durante el ejercicio en el marco de sus programas de desarrollo rural 2014-2022. Desde 2024, con respecto al gasto en el marco de los planes estratégicos de la PAC, no se había exigido a la Comisión ni a los Estados miembros que proporcionaran estimaciones del riesgo de error en el momento del pago.

7.30. Cada Estado miembro debe facilitar a la DG Agricultura y Desarrollo Rural un «*paquete de fiabilidad*». El paquete contiene las cuentas anuales sobre los gastos, un *informe anual del rendimiento* de cada organismo pagador, y una declaración de gestión de su director. En dicha declaración se afirma que la información facilitada es completa y exacta y que los sistemas de gobernanza, incluidos los destinados a garantizar la legalidad y regularidad del gasto declarado, funcionan correctamente. El paquete también incluye los informes y dictámenes de *organismos de certificación* independientes sobre las cuentas financieras de los organismos pagadores, los sistemas de gobernanza, el informe anual del rendimiento y la legalidad y regularidad del gasto al margen de los planes estratégicos de la PAC.

7.31. Respecto del gasto en el marco de los planes estratégicos de la PAC 2023-2027 (46 300 millones de euros), la DG Agricultura y Desarrollo Rural evaluó el nivel de riesgo de las intervenciones basándose en los informes de los organismos de certificación y de su propio trabajo de auditoría. Con respecto a 2025, la Comisión valoró que el 68 % del gasto del plan estratégico de la PAC tenía un riesgo bajo, el 24 %, un riesgo medio, y el 8 % restante, un riesgo alto. El gasto de bajo riesgo corresponde a intervenciones que no se ven afectadas por posibles deficiencias graves en sus sistemas de gobernanza. La mayor parte del gasto de bajo riesgo está

relacionado con los pagos directos y otras ayudas cubiertas por el SIGC (29 000 millones de euros).

7.32. En el caso del gasto al margen de los planes estratégicos de la PAC cubiertos por el marco de cumplimiento de la PAC 2014-2022 (10 600 millones de euros), la DG Agricultura y Desarrollo Rural siguió calculando un «riesgo de error en el momento del pago» para los pagos directos, el desarrollo rural y las medidas de mercado. Las cifras se basan en los porcentajes de error notificados por los organismos pagadores, que la Comisión ajusta para tener en cuenta sus auditorías y las de los organismos de certificación. En cuanto a 2025, la DG Agricultura y Desarrollo Rural calculó que el importe estimado en situación de riesgo en el momento del pago se situaba en torno al 3,5 % de los 10 600 millones de euros de gasto al margen de los planes estratégicos de la PAC, con inclusión de, aproximadamente, el 1,6 % para los pagos directos de 500 millones de euros, el 3,8 % para desarrollo rural de 8 800 millones de euros, y el 2,4 % de 1 300 millones de euros para medidas de mercado.

7.33. En conjunto, para 2025, la DG Agricultura y Desarrollo Rural consideró el 64 % del gasto de la PAC como de bajo riesgo (en 2024, el 77 %), el 20 % de riesgo medio (en 2024, el 10 %), y el 16 % de alto riesgo (en 2024, el 13 %). La Comisión destacó tres factores clave que subyacen a los resultados de la evaluación de 2025:

- dejar en suspenso todos los pagos de la PAC en Grecia, donde la autorización del organismo pagador de la PAC se sometió a un período de prueba en el ejercicio 2025 a raíz de deficiencias persistentes que afectaban al cumplimiento de varios criterios de autorización y la imposición de una corrección financiera de 415 millones de euros[4];

- evaluaciones mejores por los organismos de certificación en varios Estados miembros, incluida Francia, en el segundo año de funcionamiento de las medidas de 2023-2027.

- aceleración del gasto por parte de algunos Estados miembros para maximizar la absorción de los fondos antes del cierre de los programas de desarrollo rural del período 2014-2022.

[4] Decisión de Ejecución (UE) 2025/1147 de la Comisión, de 11 de junio de 2025.

7.34. También llevamos a cabo una revisión limitada de la información sobre la regularidad presentada en el informe anual de actividades de la DG Asuntos Marítimos y Pesca. Observamos que la metodología para el cálculo del riesgo en el momento del pago y del *cierre* de la DG Asuntos Marítimos y Pesca se ajustaba a las directrices de la Comisión.

Informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión

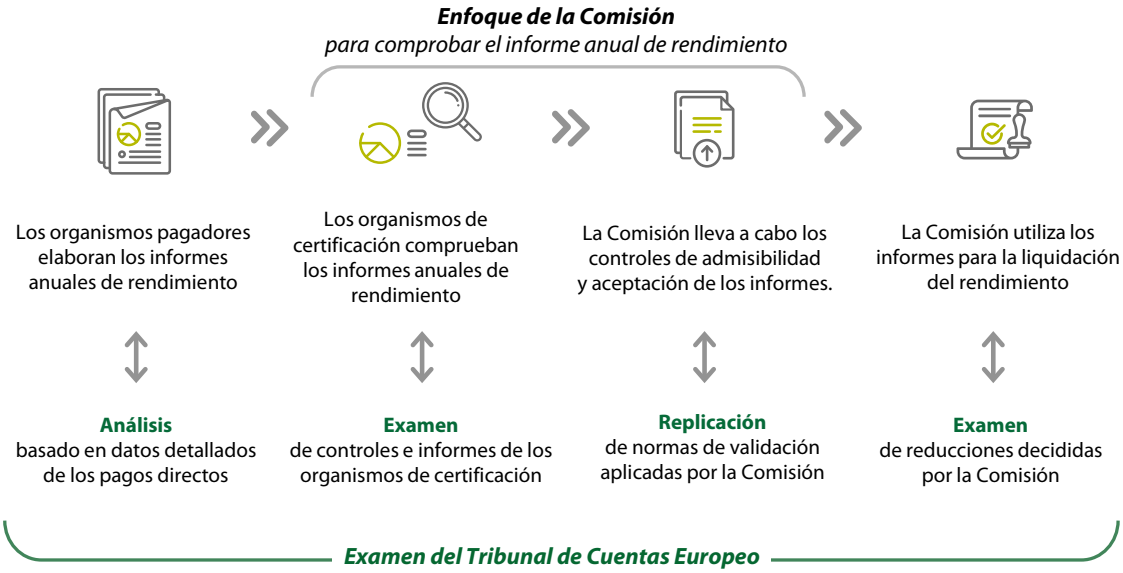
7.35. La Comisión ya no proporciona una estimación del riesgo en el momento del pago para «Recursos naturales y medio ambiente» en su informe anual de gestión y rendimiento, ya que únicamente el 20 % de la rúbrica está cubierto por los marcos de cumplimiento de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, la DG Asuntos Marítimos y Pesca, la DG Medio Ambiente y la DG Acción por el Clima.

Examen de la información sobre el rendimiento en el marco de la PAC 2023-2027

7.36. Los organismos pagadores elaboran informes anuales de rendimiento en los que muestran los resultados y el gasto correspondientes a las intervenciones en virtud de los planes estratégicos de la PAC, y los organismos de certificación comprueban su exactitud. La Comisión efectúa controles automatizados basados en normas de validación antes de aceptar los informes de rendimiento. Seguidamente, emplea los informes de rendimiento y los resultados de los controles de los organismos de certificación para evaluar la coherencia entre los resultados notificados y el gasto correspondiente. La Comisión puede decidir reducir el gasto que no se corresponda con los resultados correspondientes en el *procedimiento de liquidación del rendimiento*.

7.37. Examinamos el enfoque de la Comisión para ofrecer garantías sobre la exactitud de los informes anuales de rendimiento de los organismos pagadores correspondientes al ejercicio 2024. Seleccionamos 10 organismos pagadores que abarcaban 9 Estados miembros[5], y examinamos los controles clave efectuados por los organismos de certificación y la Comisión para garantizar la exactitud de sus datos de rendimiento. Los informes de rendimiento se transmitieron a la Comisión en febrero y marzo de 2025 y se emplearon para el procedimiento de liquidación del rendimiento en octubre de 2025. En la ***ilustración 7.5*** se resume el proceso y nuestro enfoque de examen.

Ilustración 7.5 – Nuestra revisión de la fiabilidad de la información sobre el rendimiento



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

7.38. Nuestro análisis de los datos subyacentes de pagos directos confirmó las cifras notificadas de 9 de los 10 de los organismos pagadores seleccionados. En cuanto al informe anual de rendimiento de Francia, nuestro análisis confirmó que la identificación por parte de la Comisión de discrepancias significativas (más del 2 %) entre el gasto neto y bruto de 5 de 35 importes unitarios de pagos directos, que podrían dar lugar a reducciones en al gasto, así como algunas diferencias mejores (inferiores al 2 %) en el gasto y en los resultados entre los datos subyacentes de los organismos pagadores y los datos notificados.

[5] Bulgaria, Alemania (Baja Sajonia-Bremen-Hamburgo), España (Andalucía y Galicia), Francia (ASP), Grecia, Hungría e Italia (AGREA), Polonia y Rumanía.

7.39. Nuestro examen de los informes de los organismos de certificación confirmó que la información facilitada en los informes cumplía los requisitos legales[6]. Con respecto a 9 de los 10 informes, los organismos de certificación proporcionaban pruebas suficientes de los controles efectuados para comprobar la exactitud de los datos de rendimiento. El organismo de certificación de Francia solo pudo realizar controles parciales de determinados elementos del informe de rendimiento debido a los retrasos del organismo pagador en la transmisión de datos.

7.40. Replicamos las normas de validación empleadas por la Comisión para efectuar controles automatizados de las conciliaciones e identificar discrepancias entre los resultados notificados y el gasto. Los resultados de nuestras pruebas coincidían con los de la Comisión.

7.41. Constatamos que las reducciones aplicadas por la Comisión al gasto de los Estados miembros en el procedimiento de liquidación del rendimiento coincidían con los datos de los informes anuales de rendimiento y con los resultados de los controles. En el caso de Alemania, parte de los datos de la información sobre el rendimiento se presentó a la Comisión mucho tiempo después del vencimiento del plazo de entrega establecido de mediados de febrero.

7.42. En conjunto, no hallamos problemas relativos a la garantía proporcionada en 8 de los 10 organismos pagadores que abarcamos en nuestro examen. Con respecto a Francia y a Alemania, nuestro trabajo confirmó que los retrasos en la transmisión de los datos afectaron a la capacidad de los organismos de certificación para verificar las cifras y, por tanto, para proporcionar garantías sobre la exactitud de parte de la información notificada. Observamos que, en el ejercicio 2025, se ha interrumpido el procedimiento de liquidación del rendimiento.

---

[6] Artículo 12 del Reglamento (UE) 2021/2116, y artículos 5 a 7 del Reglamento de Ejecución (UE) 2022/128 de la Comisión de 21 de diciembre de 2021 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) 2021/2116.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

7.43. La evidencia de auditoría general obtenida y expuesta en el presente capítulo indica que el conjunto de los gastos en «Recursos naturales y medio ambiente» están afectados por un nivel de error material (apartado ***7.16***). En esta rúbrica del MFP, según nuestra verificación de las operaciones, el nivel de error estimado global es del 3,9 %.

Recomendaciones

7.44. El seguimiento de la recomendación que formulamos en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2022 se realizó ya en 2024[7]. La Comisión había aplicado plenamente esta recomendación.

7.45. Asimismo, revisamos la aplicación de las recomendaciones de los informes anuales relativos a los ejercicios 2023 y 2024 que habían requerido una acción inmediata o que estaban destinadas a ejecutarse durante 2025. Nuestra recomendación se formuló en el Informe Anual relativo al ejercicio 2023 y tenía como objetivo su aplicación en 2025 (anexo 7.2). Consideramos que esta recomendación ha sido aplicada.

7.46. Basándonos en nuestras constataciones y conclusiones relativas al ejercicio 2025, recomendamos a la Comisión lo siguiente:

Recomendación 7.1 – Trabajar con los Estados miembros para mejorar los controles de las tierras a disposición

En el contexto de la planificación de la aplicación de la PAC 2028-2034, la Comisión debe trabajar con los Estados miembros para mejorar sus sistemas de control a fin de garantizar que las tierras declaradas estén legalmente a disposición de los beneficiarios.

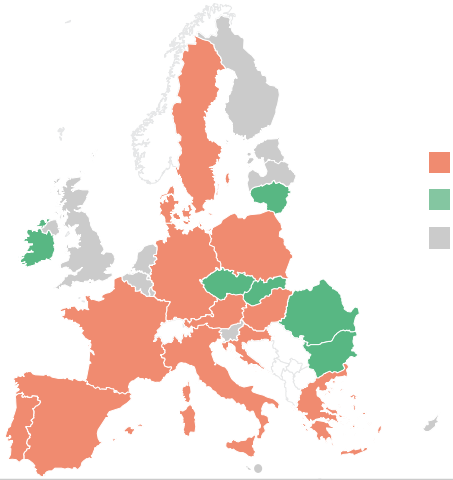
Fecha de aplicación prevista: 2027.

---

[7] Informe Anual relativo al ejercicio 2024, anexo 7.2.

Anexos

Anexo 7.1 – Nuestra muestra de operaciones y de errores de cumplimiento en 2025



Estado miembro	Aportación de la UE *(millones de euros)*	Operaciones auditadas	Errores de cumplimiento	
			Cuantificados	No cuantificados
Francia	9 538	26	5	1
España	7 361	24	4	3
Italia	6 457	17	1	1
Alemania	6 296	24	5	-
Polonia	5 301	24	-	1
Rumanía	3 123	13	-	-
Grecia	2 609	12	3	3
Hungría	1 725	8	2	2
Irlanda	1 466	5	-	-
Bulgaria	1 230	4	-	-
Portugal	1 220	6	2	-
Austria	1 197	9	4	-
Chequia	1 056	5	-	-
Dinamarca	1 023	9	1	5
Lituania	946	9	-	-
Suecia	918	11	-	1
Eslovaquia	913	4	-	-
Croacia	721	10	5	-
EM no auditados	4 519	s. o.	s. o.	s. o.
Gasto de la PAC	56 900	**220**	**32**	**17**
Otros gastos	2 700	**8**	**4**	**0**
TOTAL	59 600	**228**	**36**	**17**

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

Anexo 7.2 – Seguimiento de recomendaciones anteriores

Grado de aplicación: íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Análisis del Tribunal de los avances en la aplicación de la recomendación	
		Grado de aplicación	Observaciones
2023	Recomendamos a la Comisión: **Recomendación 7.1: Examinar la eficacia de las disposiciones nacionales para establecer un límite máximo de la ayuda de la UE destinada a grandes explotaciones** Dada la responsabilidad de los Estados miembros para orientar la ayuda a la renta a quienes más la necesitan, examinar la eficacia de las medidas de los Estados miembros para limitar el pago directo a grandes explotaciones. Fecha de aplicación prevista: 2025.		Consideramos que la recomendación ha sido aplicada, y la Comisión examinó la distribución de la ayuda a la renta a explotaciones diferentes tamaños en los Estados miembros al preparar sus propuestas para la PAC 2028-2034

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Capítulo 8

Migración y gestión de las fronteras
Seguridad y defensa

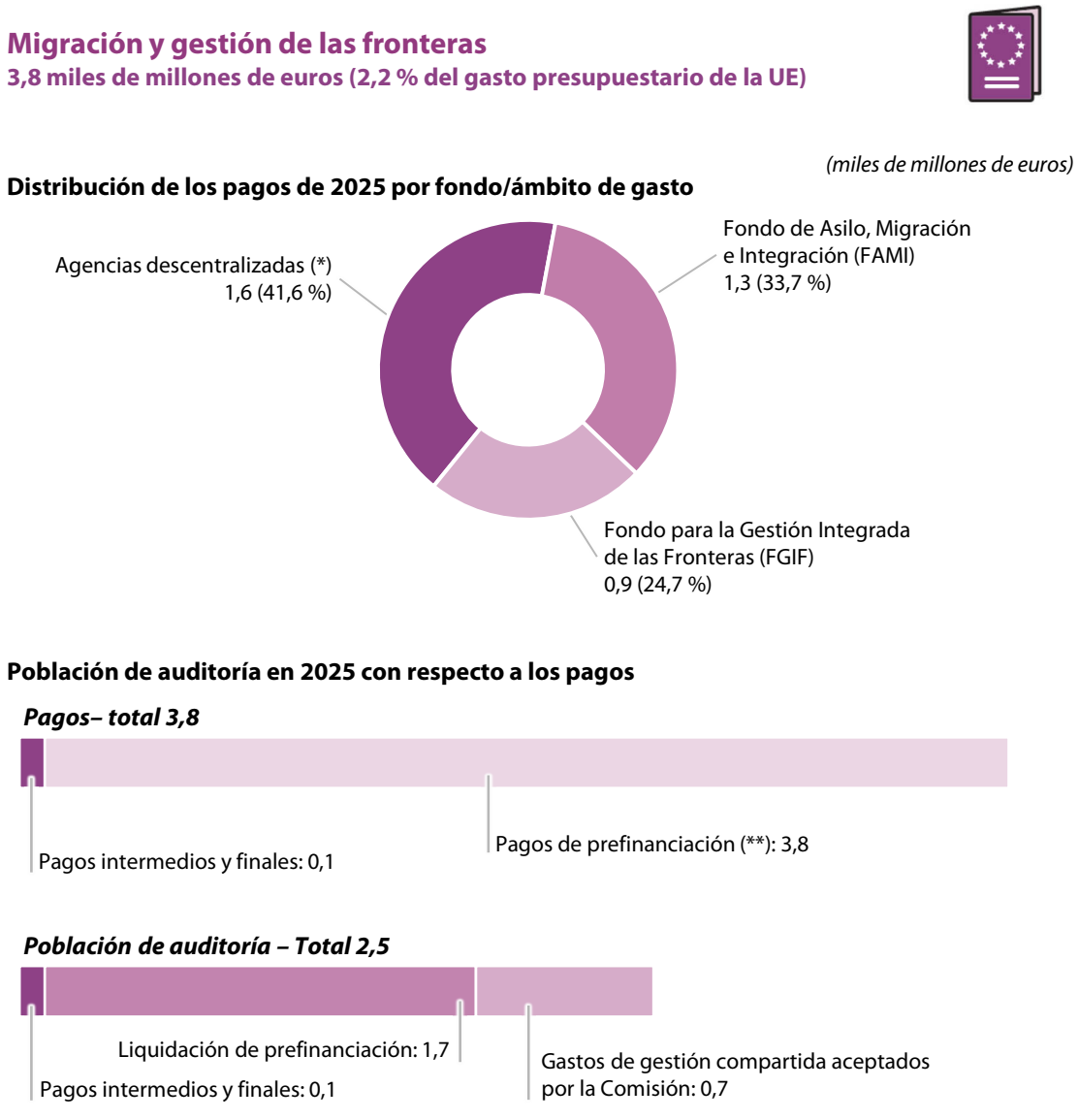
Índice

	Apartados
Introducción	8.1.-8.10.
Breve descripción	8.2.-8.6.
Alcance y enfoque de la auditoría	8.7.-8.10.
Regularidad de las operaciones	8.11.-8.12.
Examen de los elementos de los sistemas de control interno	8.13.-8.16.
Examen del trabajo de las autoridades de auditoría	8.13.-8.15.
Examen de las acciones de cierre de la Comisión	8.16.
Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza	8.17.-8.19.
Conclusión y recomendaciones	8.20.-8.22.
Conclusión	8.20.
Recomendaciones	8.21.-8.22.
Anexo	
Anexo 8.1 – Seguimiento de recomendaciones anteriores	

Introducción

8.1. En el presente capítulo se exponen los resultados de nuestra auditoría de las rúbricas 4 «Migración y gestión de las fronteras» y 5 «Seguridad y defensa» del *marco financiero plurianual (MFP)*. En la ***ilustración 8.1*** y en la ***ilustración 8.2*** figura una visión general de las actividades principales, el gasto y la población de auditoría en estas rúbricas en 2025.

Ilustración 8.1 – Pagos y población de auditoría – Migración y gestión de las fronteras



(*) Informamos sobre los pagos a las agencias descentralizadas en nuestro informe anual sobre las agencias de la UE.
(**) Incluidos los anticipos anuales en régimen de gestión compartida y los pagos intermedios todavía no aceptados por la Comisión.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las cuentas consolidadas de 2025 de la UE.

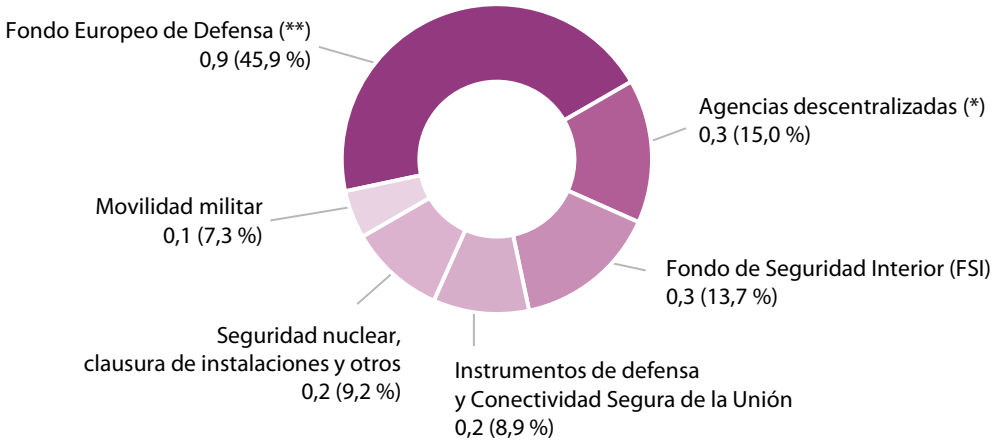
Ilustración 8.2 – Pagos y población de auditoría – Seguridad y defensa

Seguridad y defensa

1,9 miles de millones de euros (1,1 % del gasto presupuestario de la UE)

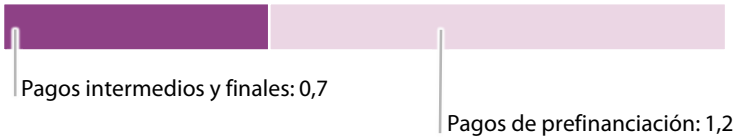
(miles de millones de euros)

Distribución de los pagos de 2025 por fondo/ámbito de gasto

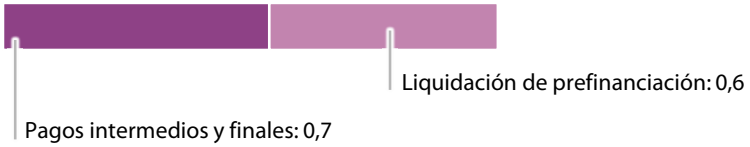


Población de auditoría en 2025 con respecto a los pagos

Pagos– total 1,9



Población de auditoría – total 1,4



(*) Informamos sobre los pagos a las agencias descentralizadas en nuestro informe anual sobre las agencias de la UE.
(**) Es este un ámbito de gasto que incluye la financiación de proyectos a partir de varios fondos (Fondo Europeo de Defensa, Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa y Reglamento relativo al apoyo a la producción de municiones).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las cuentas consolidadas de 2025 de la UE.

Breve descripción

8.2. El gasto con cargo a la rúbrica 4 se dedica al apoyo a las autoridades nacionales encargadas de la recepción de solicitantes de asilo y los migrantes en el momento de su llegada, del desarrollo de una política común de asilo e inmigración, y de garantizar retornos efectivos. También cubre el apoyo a la gestión de fronteras y la política de visados. El gasto con cargo a la rúbrica 5 incluye *programas* que refuerzan la seguridad y la protección de los ciudadanos europeos mediante la mejora de las capacidades de defensa de la UE y la dotación de instrumentos de respuesta a las crisis. En la ***ilustración 8.3*** mostramos los objetivos de las políticas de ambas rúbricas y los correspondientes fondos e instrumentos.

Ilustración 8.3 – Objetivos de las políticas y modalidades de aplicación

Rúbrica 4 «Migración y gestión de las fronteras»

Tipo de gestión

Fondo de Asilo, Migración e Integración

Compartida / **Directa** / **Indirecta**

Fomento de los servicios de alojamiento y acogida para solicitantes de asilo, campañas de información en terceros países sobre las vías de migración legal, capacitación lingüística, asistencia a personas vulnerables y cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea

Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras

Apoyo a las medidas comunes para el control eficaz de las fronteras exteriores de la UE

Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados

Compartida / **Directa** / **Indirecta**

Garantizar una gestión europea integrada de las fronteras exteriores salvaguardando la libre circulación de personas en la Unión, respetando los derechos fundamentales y asegurando un nivel elevado de seguridad interior

Instrumento de Apoyo Financiero para Equipo de Control Aduanero

Directa

Apoyar la Unión Aduanera y a las autoridades aduaneras proteger a la Unión del comercio desleal e ilegal, garantizar la protección y la seguridad en la UE, y facilitar las actividades empresariales legítimas

---

Rúbrica 5 – Seguridad y defensa

Fondo de Seguridad Interior

Compartida / **Directa** / **Indirecta**

Fomentar las redes temáticas de unidades nacionales especializadas y una respuesta eficaz y coordinada ante las crisis, capacitar a personal y expertos, y combatir la ciberdelincuencia entre los Estados miembros de la UE

Seguridad nuclear, clausura de instalaciones y otros

Protección del medio ambiente y la salud mediante el desmantelamiento seguro de ocho reactores nucleares de la era soviética, y el cierre escalonado y la gestión de residuos de las instalaciones nucleares obsoletas del Centro Común de Investigación

Programa Europeo de Desarrollo Industrial en materia de Defensa

Directa / **Indirecta**

Fomentar la cooperación entre la industria y los Estados miembros, apoyar la competitividad de la industria europea de defensa y mejorar el aprovechamiento de la investigación en materia de defensa

Fondo Europeo de Defensa

Fomentar la competitividad y la capacidad de innovación de la base tecnológica e industrial de defensa europea, e incrementar la interoperabilidad entre las capacidades de los Estados miembros

Reglamento relativo al apoyo a la producción de municiones

Fortalecimiento de la industria de defensa de la Unión Europea para garantizar el abastecimiento oportuno de municiones y misiles.

Movilidad militar

Desarrollo de la infraestructura de transporte estratégico de la UE para apoyar la movilidad militar

Directa

Instrumentos de defensa y Conectividad Segura de la Unión

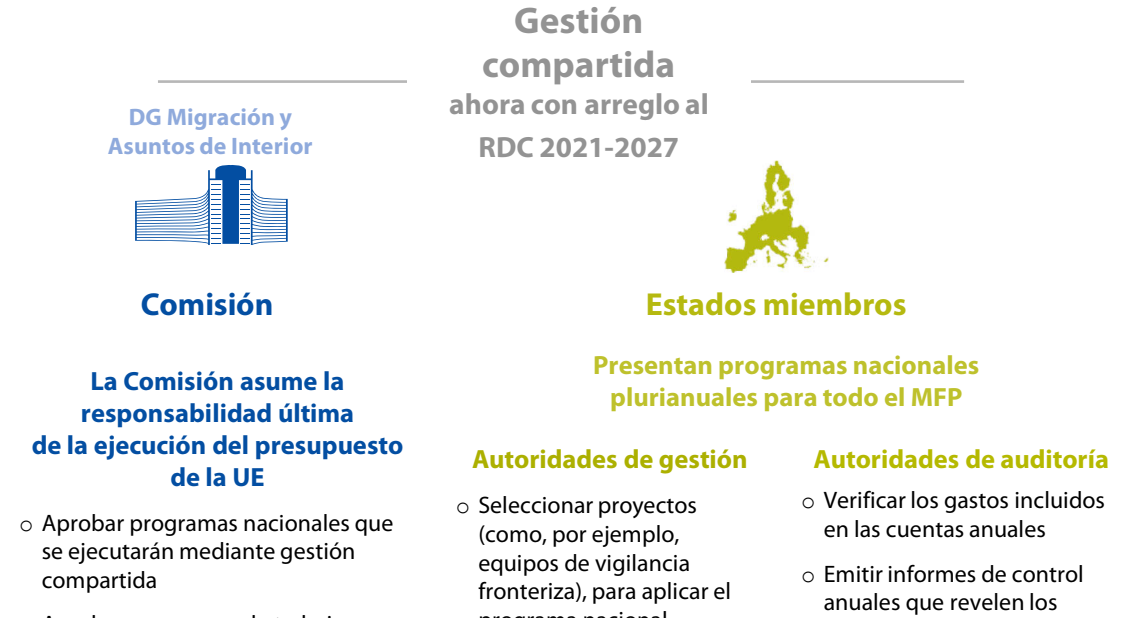
Asegurar el acceso global a servicios seguros de comunicaciones gubernamentales por satélite, así como permitir al sector privado prestar servicios comerciales en toda la UE, así como permitir al sector privado prestar servicios comerciales en toda la UE

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

8.3. Otro ámbito de gasto significativo es la financiación destinada a las agencias descentralizadas. En la rúbrica 4 del MFP figuran las siguientes: la *Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)*, la *Agencia de Asilo de la Unión Europea (EUAA)* y la *Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA)*. En la rúbrica 5 del MFP figuran las siguientes: *Agencia de la Unión Europea sobre Drogas (EUDA)*, *Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol)* y *Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL)*.

8.4. En régimen de gestión compartida, los Estados miembros ejecutan programas plurianuales que han sido aprobados por la Comisión. Esta modalidad de ejecución se aplica a la mayor parte de la financiación del *Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI)*, del *Fondo de Seguridad Interior-Fronteras Exteriores y Visados (FSI-Fronteras y Visados)* y del *Fondo de Seguridad Interior-Policía (FSI-Policía)* con respecto al período 2014-2020, y de sus sucesores, el FAMI, el *Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados (IGFV*, antes FSI B), y el *FSI* (antes FSI P) con respecto al período 2021-2027. Por lo que se refiere al FSI-Fronteras y Visados y al IGFV, esto también afecta a los países asociados a Schengen, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza (en el período 2021-2027, toda la financiación destinada a Liechtenstein es ejecutada directamente por la Comisión). En la ***ilustración 8.4*** se ofrecen más detalles sobre el funcionamiento de la gestión compartida.

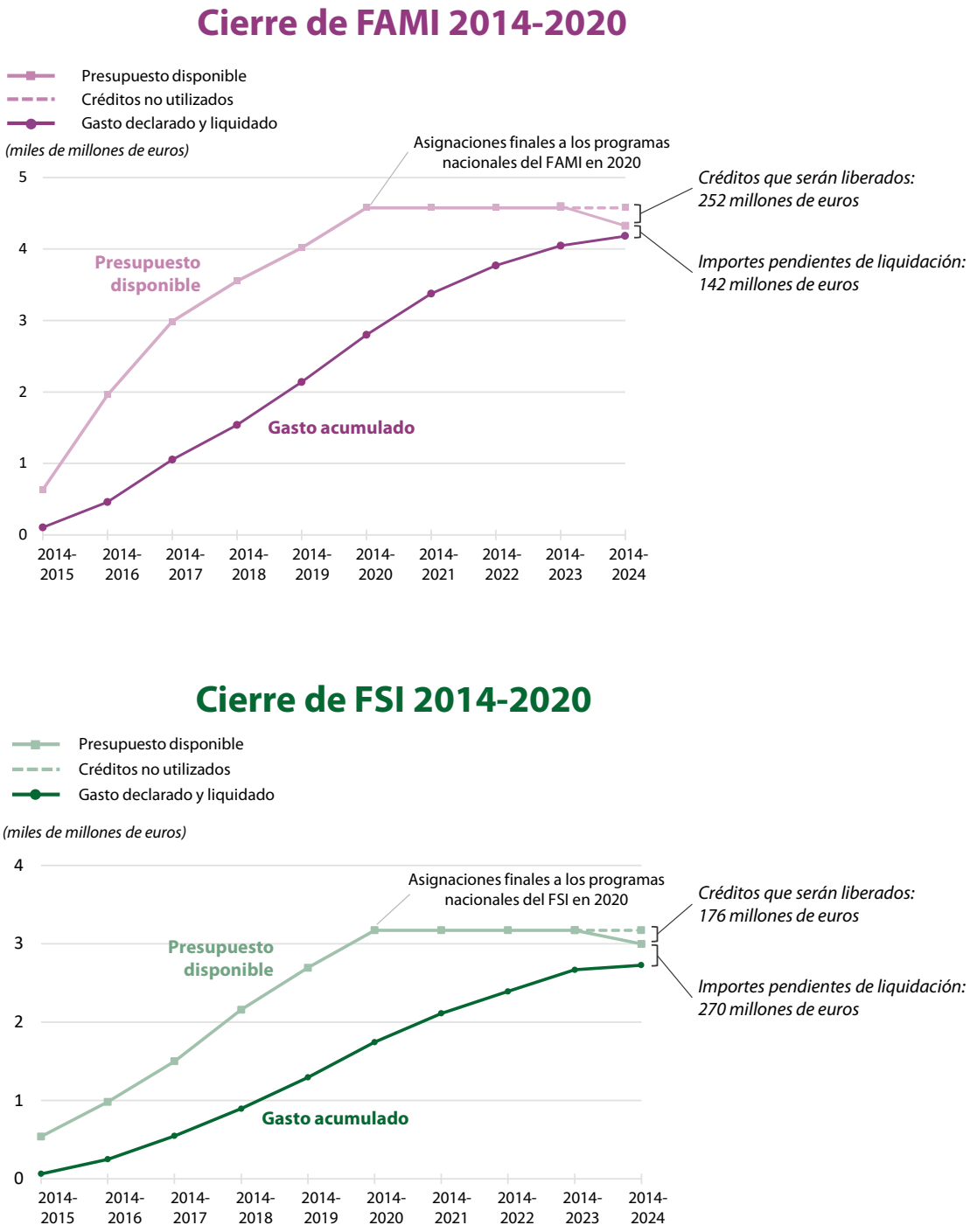
Ilustración 8.4 – Procesos de gestión compartida, control y garantía para el período de programación 2021-2027 en el ámbito de migración, gestión de las fronteras y seguridad interior



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

8.5. Los *créditos* definitivos con cargo a los programas FAMI y FSI de 2014-2020 ascendían a 4 576 millones de euros y a 3 172 millones de euros, respectivamente. En el momento del *cierre* de los programas, los Estados miembros habían declarado un gasto acumulado de 4 324 millones de euros respecto del FAMI, y de 2 996 millones de euros respecto del FSI. Créditos por un valor total de 252 millones de euros (el 5,5 %) y de 176 millones de euros (el 5,5 %) quedaron sin utilizar y, por lo tanto, serán liberados. A 31 de diciembre de 2025, la Comisión había aceptado 4 182 millones de euros y 2 726 millones de euros de gasto acumulado correspondientes al FAMI y al FSI, respectivamente, y además todavía quedaban por liquidar 142 millones de euros (3,3 %) declarados del FAMI y 270 millones (9,0 %) declarados del FSI. En la ***ilustración 8.5*** se muestra el gasto declarado por los Estados miembros a la Comisión para su reembolso desde el inicio del *período de programación* 2014-2020 y el estado actual del proceso de cierre.

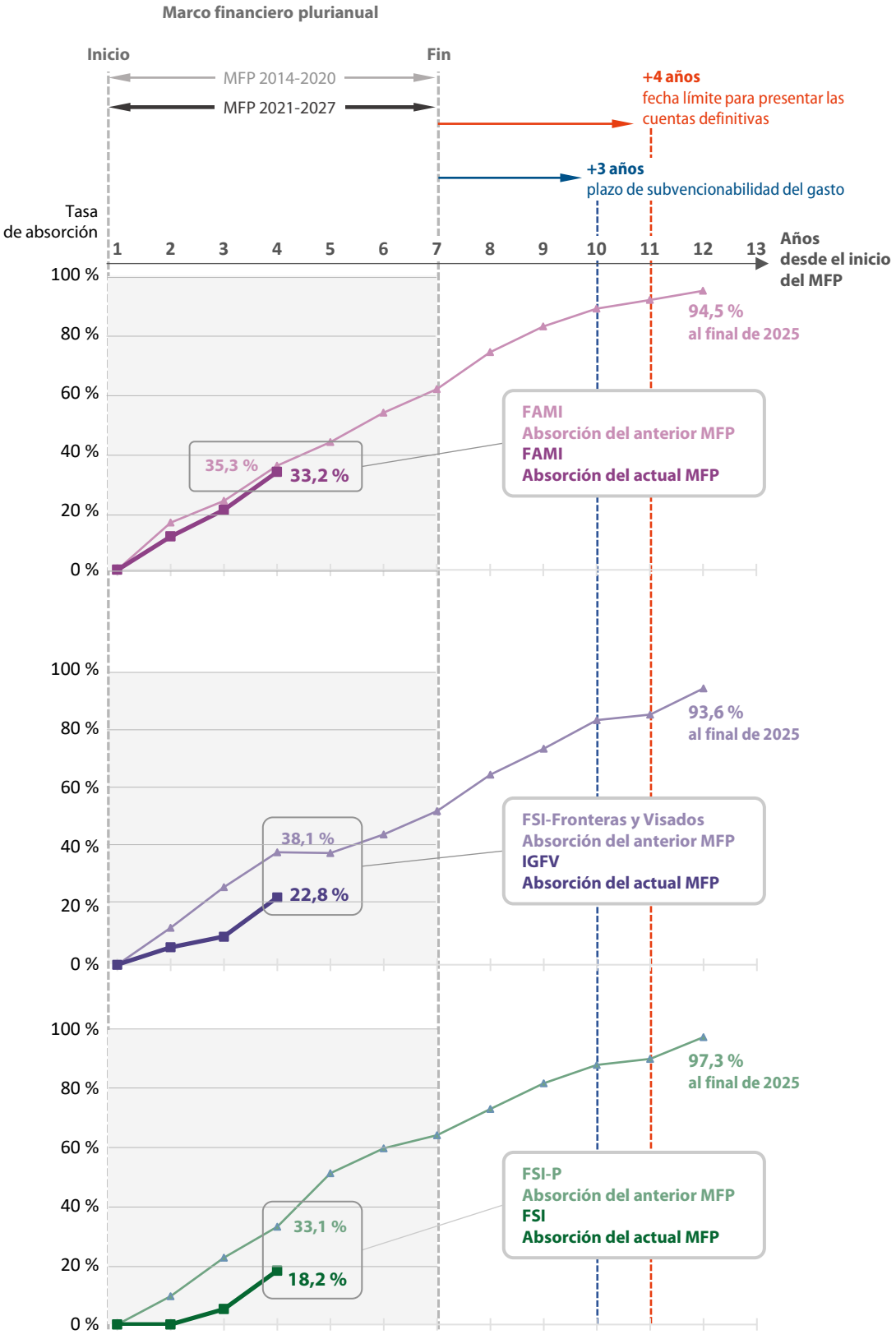
Ilustración 8.5 – Progreso de los programas en régimen de gestión compartida del FAMI y del FSI en el período 2014-2020



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales de 2024 presentadas por los Estados miembros y de las decisiones de la Comisión sobre liquidación financiera a 31 de diciembre de 2025.

8.6. En la ***ilustración 8.6*** se muestra el gasto que la Comisión ha aceptado reembolsar a los Estados miembros desde el inicio del *período de programación* 2021-2027 y compara la absorción del período anterior hasta el año N+4 (2018 frente a 2025) de ejecución. Entre los principales motivos de los retrasos en la ejecución figuran la adopción tardía de la legislación y los programas del período 2021-2027 y la prórroga del período de ejecución para el período de programación 2014-2020. También se proporciona información en el ***apartado 2.13*** sobre la ejecución de estos programas de gestión compartida.

Ilustración 8.6 – Progreso de los programas en régimen de gestión compartida del FAMI, el IGFV y el FSI en el período 2021-2027 en comparación con el período anterior



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los importes aceptados de la Comisión según los datos del portal de apoyo del sistema de gestión de fondos de la UE a 12 de abril de 2026.

Alcance y enfoque de la auditoría

8.7. En nuestra auditoría de las rúbricas 4 y 5 del MFP en 2025, aplicamos el enfoque de auditoría y los métodos establecidos en el ***anexo 1.1***. Examinamos una muestra de 28 *operaciones* que contribuyeron a nuestra *declaración de fiabilidad* global. Sin embargo, esta muestra no es representativa del gasto en estas rúbricas del MFP, por lo que no nos permite *estimar el porcentaje de error* de estas rúbricas. La muestra estaba compuesta por:

a) 11 operaciones en régimen de *gestión compartida* con Estados miembros (Alemania, Bulgaria, Francia, Países Bajos y Reino Unido para la rúbrica 4 del MFP, y Chequia para la rúbrica 5 del MFP);

b) 14 operaciones en régimen de *gestión directa* de la Comisión (5 para la rúbrica 4 del MFP y 9 para la rúbrica 5 del MFP);

c) 3 operaciones en régimen de *gestión indirecta* (2 para la rúbrica 4 del MFP, y 1 para la rúbrica 5 del MFP).

8.8. También examinamos los sistemas de control seleccionados mediante la verificación de:

a) Los *informes anuales de control* de las *autoridades de auditoría* nacionales de Bulgaria, Chequia y Francia presentados junto con las cuentas anuales del ejercicio 2024 del FAMI y del FSI en el MFP 2021-2027.

b) El trabajo llevado a cabo por las autoridades de auditoría en las cuentas anuales del ejercicio 2024 del FSI de estos Estados miembros.

c) Si estas autoridades de auditoría habían[1]:

   i) establecido procedimientos adecuados para proporcionar informes anuales de control y opiniones de auditoría fiables;

   ii) utilizado una metodología de muestreo apropiada;

   iii) muestreado un número de operaciones suficiente para poder extraer conclusiones sobre el conjunto de la población;

   iv) calculado correctamente el porcentaje de error.

[1] Conforme a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2021/1060.

8.9. Examinamos asimismo el cierre de los programas del FAMI del período 2014-2020 en los Países Bajos y el Reino Unido, y evaluamos las acciones de la Comisión para verificar la subvencionabilidad del gasto declarado en las cuentas definitivas.

8.10. Además, examinamos la información sobre la regularidad que figura en el *informe anual de actividad* de la DG Migración y Asuntos de Interior y de la DG Industria de Defensa y Espacio, y que posteriormente se incluye en el *informe anual de gestión y rendimiento* de la Comisión.

Regularidad de las operaciones

8.11. De las 28 operaciones que examinamos, 14 contenían *errores*. Hemos identificado 9 errores cuantificables con impacto financiero en los importes con cargo al presupuesto de la UE. Estos errores estaban relacionados con deficiencias en los procedimientos de concesión de subvenciones, y modificación indebida de los contratos o de los acuerdos de subvención, y otros tipos de gastos no subvencionables. En el ***recuadro 8.1*** figuran ejemplos de los errores que hemos cuantificado.

Recuadro 8.1

Ejemplos de deficiencias en los procedimientos de concesión de subvenciones

Auditamos dos proyectos FAMI en régimen de gestión compartida con Francia. Uno proporcionaba cursos de educación cívica, y el otro, apoyo de primera acogida a los solicitantes de asilo. Comprobamos la aplicación de la convocatoria abierta de propuestas publicada en 2022 que había conducido a la adjudicación de estas *subvenciones*. La convocatoria pedía a los solicitantes la prestación de servicios para facilitar la integración de nacionales de terceros países en Francia.

Constatamos que los potenciales solicitantes no habían sido debidamente informados del proceso de evaluación. La *autoridad de gestión* aplicó criterios de evaluación distintos a los publicados en la convocatoria (a saber, introducción de un criterio nuevo y de una escala de puntuación diferente con respecto a otro). Esto vulneraba el principio de transparencia.

Consideramos que ambos proyectos (con un gasto aceptado de un total de 34,7 millones de euros y 43,1 millones de euros, respectivamente) estaban afectados por un error del 10 %.

Ejemplo de modificaciones de un contrato sin organizar un procedimiento competitivo

Auditamos un proyecto del FAMI en régimen de gestión compartida con el Reino Unido. El proyecto fue ejecutado entre febrero de 2021 y diciembre de 2023 por la autoridad nacional responsable. Suponía el traslado y la reubicación segura de menores no acompañados, adultos y familias que necesitaban protección, solicitantes de asilo, a diferentes destinos en el Reino Unido a través del National Transfer Scheme.

En noviembre de 2021, tras un *procedimiento de contratación pública*, el *beneficiario* suscribió un contrato de servicios por valor de 3,3 millones de libras esterlinas con un proveedor de servicios de transporte. Constatamos que el beneficiario modificó este contrato sin organizar un procedimiento competitivo en tres ocasiones, prorrogando su duración y los servicios que se debían prestar, de manera que el valor del contrato aumentó hasta alcanzar los 9,7 millones de libras esterlinas. La modificación sustancial del contrato vulnera las normas aplicables en materia de contratación pública.

En consecuencia, consideramos que el 71 % de los gastos aceptados (por un importe total de 1,3 millones de libras esterlinas) no podía acogerse a la financiación de la UE.

Ejemplo de modificación sustancial de un contrato de movilidad militar que afecta a las condiciones de adjudicación del contrato

Auditamos un proyecto de transporte y movilidad militar en régimen de gestión directa. El proyecto fue ejecutado por un organismo público letón y consistía en la adquisición de un equipo rompehielos para su uso mixto, militar y civil, en el Golfo de Riga. La Comisión aceptó todos los costes, salvo el pago final, que se produjo fuera del período de ejecución.

Constatamos que el beneficiario había modificado sustancialmente el contrato de entrega durante el proyecto, vulnerando los principios de transparencia e igualdad de trato. El equilibrio económico del contrato se alteró a favor del proveedor, cuando un nuevo pago intermedio adelantó tres cuartas partes del pago final cinco meses antes de lo previsto, se prorrogó el plazo de entrega del buque y las cláusulas de penalización originales por retraso en la entrega no se aplicaron.

En consecuencia, consideramos que el 25 % de los gastos aceptados (por un importe total de 10,1 millones de euros) no podía acogerse a la financiación de la UE.

8.12. También hallamos 17 casos de incumplimiento de las disposiciones legales y financieras (pero sin incidencia financiera en el presupuesto de la UE). Estos casos estaban relacionados, por ejemplo, con *pista de auditoría* insuficiente, ausencia de pruebas de medidas contra conflictos de intereses, e insuficiencias en el diseño de las subvenciones *a tanto alzado*. En el ***recuadro 8.2*** figuran ejemplos de los errores que hallamos.

Recuadro 8.2

Ejemplo de pista de auditoría insuficiente

Auditamos un proyecto del FAMI en régimen de gestión compartida con los Países Bajos. Se ejecutó con arreglo al Reglamento FAST CARE entre junio y diciembre de 2023. Implicaba el reembolso parcial a las autoridades de los Países Bajos del coste de recibir y acoger a personas desplazadas que gozaron de protección temporal frente a la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania.

Solicitamos los registros subyacentes del proyecto para verificar si el apoyo con cargo al presupuesto de la UE estaba relacionado con personas desplazadas por la agresión militar. Sin embargo, las autoridades neerlandesas no mantuvieron una pista de auditoría adecuada. Las orientaciones de la Comisión no exigían que se mantuviera una pista de auditoría a nivel individual, a menos que una evaluación de riesgos hubiera apreciado un riesgo específico de *irregularidad* o *fraude*. Esto impidió la verificación de los requisitos de admisibilidad previstos en la legislación de la UE en lo que respecta al número de personas protegidas y a la duración de su estancia. A falta de tal registro, no pudimos verificar si el gasto resultante estaba vinculado a personas desplazadas por la agresión militar.

Por consiguiente, concluimos que el proyecto estaba afectado por un error no cuantificable.

Ejemplos de falta de documentación de medidas contra los conflictos de intereses

Auditamos dos proyectos FAMI en régimen de gestión compartida con Francia: uno que proporcionaba cursos de educación cívica, y otro, apoyo de primera acogida a los solicitantes de asilo.

Ambos proyectos contrataron servicios para la ejecución de la subvención a través de dos licitaciones diferentes. Examinamos estas licitaciones para comprobar que la adjudicación de los contratos se ajustaba a los requisitos de la contratación pública.

También auditamos un proyecto de transporte y movilidad militar en régimen de gestión directa. El proyecto fue ejecutado por un organismo público sueco y consistía en la construcción de un nuevo túnel con vía doble para uso mixto, militar y civil.

Constatamos que los procedimientos de contratación pública aplicados por los beneficiarios en los tres casos no mantenían una pista de auditoría suficiente de la identidad de los miembros del comité de evaluación. Además, tampoco se habían presentado declaraciones de conflicto de intereses. Por tanto, no pudimos verificar la ausencia de conflicto de intereses.

Por consiguiente, concluimos que los tres proyectos estaban afectados por un error no cuantificable.

Ejemplo de insuficiencias en el diseño de subvenciones a tanto alzado por la Comisión

Auditamos un proyecto del *Reglamento relativo al apoyo a la producción de municiones* en régimen de gestión directa cuyo objetivo era apoyar la ampliación de las instalaciones de producción en una empresa manufacturera privada del sector de defensa en Alemania. En el momento de nuestra de auditoría, este proyecto aún estaba en curso. Auditamos el primer pago intermedio.

El proyecto se financia mediante una subvención a tanto alzado establecida sobre la base de un presupuesto estimado presentado en la propuesta del solicitante. Consideramos que el presupuesto estimado no era suficientemente preciso, ya que estaba concebido para alcanzar la exactitud presupuestaria necesaria únicamente durante su ejecución.

En varios casos, los entregables establecidos en las condiciones de pago no estaban suficientemente definidos. En consecuencia, no pudimos verificar si los documentos presentados por el beneficiario a la Comisión con respecto a estos entregables satisfacían realmente los requisitos establecidos en el acuerdo de subvención.

Por consiguiente, concluimos que el proyecto estaba afectado por un error no cuantificable.

Examen de los elementos de los sistemas de control interno

Examen del trabajo de las autoridades de auditoría

8.13. Las tres autoridades de auditoría que examinamos [véase el apartado ***8.8(a)***] habían elaborado y aplicado procedimientos detallados de suficiente calidad para informar sobre su trabajo en el informe de control anual.

8.14. Seleccionamos seis expedientes de auditoría de estas autoridades para comprobar su trabajo de auditoría subyacente y verificar si cubrían tres requisitos clave específicos[2].

- Requisito clave 12 – auditorías de sistemas adecuadas;
- Requisito clave 13 – auditorías de operaciones adecuadas;
- Requisito clave 15 – procedimientos adecuados para emitir un dictamen de auditoría fiable y para preparar el informe de control anual.

8.15. En general, constatamos que las autoridades de auditoría contaban con programas de auditoría detallados y utilizaban listas de comprobación para respaldar sus conclusiones. No obstante, detectamos una deficiencia en una autoridad de auditoría, en virtud de la cual una parte del coste auditado no estaba justificada por pruebas documentales (véase el ***recuadro 8.3***).

Recuadro 8.3

Ejemplo de deficiencia en el trabajo de una autoridad de auditoría

Fondo	Deficiencia	Impacto posible
FSI Chequia	La autoridad de auditoría no obtuvo toda la documentación necesaria para verificar que el gasto específico era subvencionable.	Riesgo de incapacidad de detectar gasto no subvencionable.

[2] Anexo XI del Reglamento (UE) 2021/1060.

Examen de las acciones de cierre de la Comisión

8.16. Evaluamos asimismo las acciones de la Comisión para verificar la subvencionabilidad del gasto de dos Estados miembros al cierre del período de programación 2014-2020. Detectamos una deficiencia en el cierre del Reino Unido, pues la Comisión no excluyó un importe de su decisión de liquidación que anteriormente había considerado no subvencionable[3].

[3] Informe Anual relativo al ejercicio 2023, recuadro 8.1.

Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

8.17. Con respecto al ejercicio 2025, examinamos los informes anuales de actividades de la DG Migración y Asuntos de Interior y la DG Industria de Defensa y Espacio. Analizamos si estas DG habían presentado la información sobre la regularidad de las actividades de conformidad con las instrucciones de la Comisión, y si habían aplicado sistemáticamente la metodología para estimar futuras correcciones.

8.18. Constatamos que las estimaciones de las DG sobre el *riesgo global en el momento del pago* y al cierre se habían calculado y notificado en el informe anual de gestión y rendimiento de acuerdo con la metodología. Respecto del gasto en 2025 (3 782,0 millones de euros), la DG Migración y Asuntos de Interior estimó que el importe en situación de riesgo en el momento del pago era de 40,3 millones de euros (1,1 %), y que el riesgo total en el momento del cierre como resultado de sus correcciones futuras previstas ascendía a 36,9 millones de euros (1,0 %). Los principales gastos pertinentes de la DG Industria de Defensa y Espacio en el marco del MFP 5 en 2025, por un importe de 490,7 millones de euros, estaban relacionados con subvenciones gestionadas directa e indirectamente en el marco de los programas de defensa de la UE (es decir, el *Fondo Europeo de Defensa* y sus programas precursores, el Reglamento relativo al apoyo a la producción de municiones y el Refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones en común). A falta de resultados de los controles *ex post*, todavía no se dispone de porcentajes de error de auditoría específicos para este ámbito. Por lo tanto, la DG Industria de Defensa y Espacio consideró que era un enfoque conservador notificar un riesgo estimado en el momento del pago a tanto alzado del 2,0 %.

8.19. Los directores generales de la DG Migración y Asuntos de Interior y la DG Industria de Defensa y Espacio declararon que tenían garantías razonables de que los recursos asignados a las actividades descritas en los informes anuales de actividades se habían utilizado para los fines previstos, y de conformidad con los principios de buena gestión, pero con algunas *salvedades*de la DG Migración y Asuntos de Interior. Dado que el número de operaciones que controlamos corresponde solo a una pequeña proporción de las gestionadas por estas DG, no podemos validar estas declaraciones sobre la base de los resultados de nuestro trabajo de auditoría.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

8.20. Nuestro examen de las operaciones y los sistemas destacó tres ámbitos que podían mejorarse: medidas adecuadas para garantizar la ausencia de conflictos de intereses, gestión apropiada de los contratos públicos y mantenimiento de una pista de auditoría suficiente. Si bien no auditamos suficientes operaciones como para estimar el nivel de error de las rúbricas del MFP examinadas en el presente capítulo (apartado ***8.7***), nuestros resultados de auditoría confirman que se trata de un ámbito de alto riesgo, dada la frecuencia de los errores que hallamos. Los resultados de la verificación de las operaciones contribuyen a nuestra declaración de fiabilidad.

Recomendaciones

8.21. En el ***anexo 8.1*** figura el resultado del seguimiento de las dos recomendaciones formuladas en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2023, y de una formulada en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2024; todas debían aplicarse antes del final de 2025. La Comisión no ha cumplido íntegramente dos recomendaciones. Aunque no ha aceptado la tercera, sin embargo la aplicado en algunos aspectos.

8.22. Basándonos en nuestras constataciones y conclusiones relativas al ejercicio 2025, recomendamos a la Comisión lo siguiente:

Recomendación 8.1 – Aumentar el conocimiento de las autoridades de gestión de los Estados miembros respecto de sus obligaciones

La Comisión debería adoptar medidas para incrementar el conocimiento de las autoridades de gestión de los Estados miembros respecto de sus obligaciones en lo tocante a la concesión de subvenciones y a la adjudicación de contratos públicos, especialmente con respecto a:

a) las medidas exigidas para garantizar la ausencia de conflicto de intereses y la documentación adecuada de tales medidas;

b) las posibles consecuencias de la vulneración de las normas de la UE en materia de modificación de contratos públicos;

c) la obligación de los beneficiarios de conservar documentación suficiente que justifique los costes declarados.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2027.

Recomendación 8.2 – Mejorar los controles de verificación

Respecto de los proyectos en régimen de gestión directa, la Comisión debería revisar y, en caso necesario, mejorar los controles para comprobar que:

a) los beneficiarios han adoptado medidas para determinar la ausencia de conflicto de intereses y han documentado suficientemente tales medidas;

b) los beneficiarios han respetado las normas nacionales y de la UE en materia de modificación de contratos públicos;

c) la documentación conservada por los beneficiarios es suficiente para justificar los costes declarados.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2027.

Anexo

Anexo 8.1 – Seguimiento de recomendaciones anteriores

Nivel de aceptación: aceptada; aceptada parcialmente; no aceptada; sin información.

Nivel de aplicación: Íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada; ya no es relevante o no se puede llegar a una conclusión.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
2023	El Tribunal recomienda que la Comisión: **Recomendación 1:** Proporcionar más orientaciones a las autoridades de los Estados miembros responsables de la ejecución de la financiación de la DG Migración y Asuntos de Interior mediante gestión compartida sobre el cumplimiento de:			Esta recomendación se ha aplicado íntegramente. La Comisión celebró un seminario web en junio de 2024 con autoridades de los Estados miembros que se ocupan de ejecutar la financiación de la DG Migración y Asuntos de Interior para abordar la parte a) de la recomendación relativa a la obligación de conservar la documentación justificativa adecuada que puede

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
	a) las normas de conservación de la documentación justificativa adecuada que puede presentarse en caso de que se lleven a cabo controles o auditorías; b) la obligación de cumplir las normas nacionales y de la UE en materia de transparencia e igualdad de trato cuando se conceden subvenciones tras convocatorias de propuestas abiertas;			presentarse en caso de que se lleven a cabo controles o auditorías. La Comisión abordó la parte b) de la recomendación organizando una sesión orientativa para las autoridades nacionales que se ocupan de ejecutar la financiación de la DG Migración y Asuntos de Interior en régimen de gestión compartida el 27 de octubre de 2025; en ella se abordaron las deficiencias de los procedimiento de concesión de subvenciones y se reiteró la necesidad de cumplir los principios de transparencia e igualdad de trato.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
2023	**Recomendación 2:** Comprobar y documentar minuciosamente los aspectos técnicos de las solicitudes de subvención para movilidad militar del Mecanismo «Conectar Europa» durante el procedimiento de concesión de subvenciones. En particular, determinar si los proyectos de infraestructuras de doble uso cumplen las condiciones de subvencionabilidad, y garantizar que la ayuda financiera de la UE no supere el nivel de requisitos necesarios para el uso mixto.	⊗		La recomendación no fue aceptada por la Comisión. No obstante, observamos que, a raíz de la auditoría, la Comisión recordó al beneficiario que describiera de manera más exacta los elementos de infraestructura que debían mejorarse o sustituirse, así como los parámetros futuros que debían alcanzar los trabajos, para que pudieran ser evaluados adecuadamente con respecto a los requisitos de la *RTE-T*/*MCE*.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
2024	**Recomendación 2:** Proporcionar nuevas orientaciones a las *autoridades de gestión* de los Estados miembros en régimen de gestión compartida sobre sus obligaciones de respetar los principios de igualdad de trato y transparencia en la ejecución de las convocatorias de propuestas para subsanar las deficiencias en los procedimientos de concesión de subvenciones.			Esta recomendación se ha aplicado íntegramente. La Comisión abordó la recomendación organizando una sesión orientativa para las autoridades nacionales que se ocupan de ejecutar la financiación de la DG Migración y Asuntos de Interior en régimen de gestión compartida el 27 de octubre de 2025; en ella se abordaron las deficiencias de los procedimiento de concesión de subvenciones y se reiteró la necesidad de cumplir los principios de transparencia e igualdad de trato, como se ha mencionado anteriormente.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Capítulo 9

Vecindad y resto del mundo

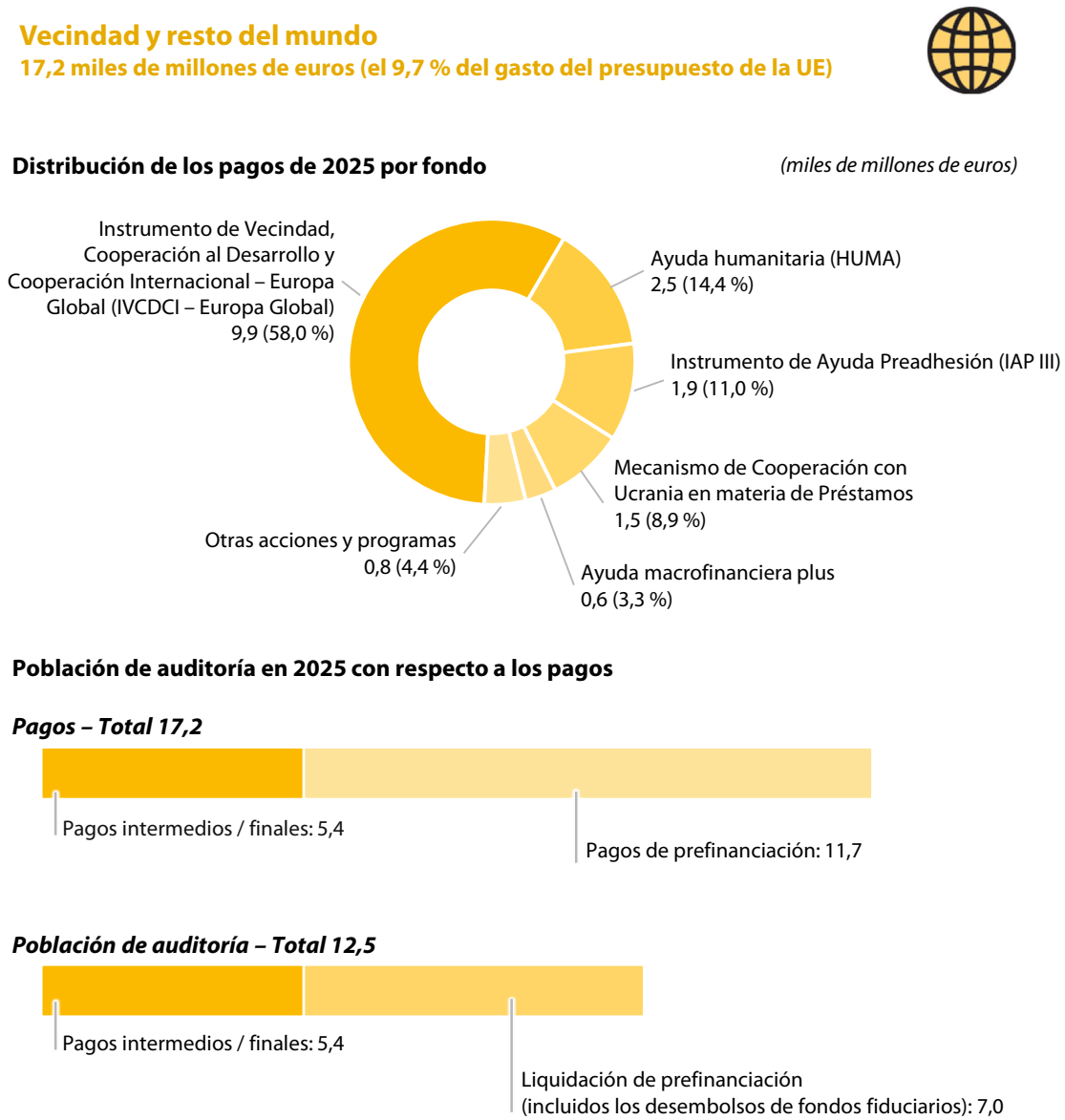
Índice

	Apartados
Introducción	9.1.-9.10.
Descripción sucinta	9.2.-9.8.
Alcance y enfoque de la auditoría	9.9.-9.10.
Regularidad de las operaciones	9.11.-9.23.
Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza	9.24.-9.29.
Informe anual de actividades de la DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo	9.24.-9.27.
Informe anual de actividades de la DG Asociaciones Internacionales	9.28.
Informe anual de gestión y rendimiento	9.29.
Otros elementos	9.30.
Conclusión y recomendaciones	9.31.-9.33.
Conclusión	9.31.
Recomendaciones	9.32.-9.33.
Anexos	
Anexo 9.1 – Pagos a países concretos por parte de la DG Asociaciones Internacionales, la DG Ampliación y Vecindad Oriental y la DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo	
Anexo 9.2 – Seguimiento de recomendaciones anteriores	

Introducción

9.1. En el presente capítulo se exponen nuestras constataciones sobre la rúbrica 6 del MFP «Vecindad y resto del mundo». En la ***ilustración 9.1*** figura una visión general de las principales actividades, del gasto y de la población de auditoría en esta rúbrica en 2025.

Ilustración 9.1 – Pagos y población de auditoría



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las *cuentas consolidadas* de la Unión Europea de 2025.

Descripción sucinta

9.2. La UE aplica instrumentos de acción exterior en todo el mundo, a menudo en entornos geopolíticos y organizativos difíciles. Estos instrumentos abarcan diversas regiones con marcos jurídicos e institucionales diferentes, lo que les obliga a adaptarse a las diferentes condiciones reglamentarias y operativas. El gasto en este ámbito se canaliza a través de varios instrumentos, en particular el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global (IVCDCI – Europa Global)[1], el presupuesto de ayuda humanitaria y el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III)[2].

9.3. El objetivo general del IVCDCI – Europa Global es defender y promover los valores, principios e intereses fundamentales de la UE en todo el mundo y contribuir a promover el multilateralismo y el refuerzo de las asociaciones con países no pertenecientes a la UE.

9.4. La UE también proporciona ayuda humanitaria basada en las necesidades a las personas afectadas por catástrofes naturales y de origen humano, prestando especial atención a las más vulnerables.

9.5. El objetivo del Instrumento de Ayuda Preadhesión es ayudar a los países *beneficiarios* a adoptar y aplicar las reformas necesarias para adaptarse a los valores de la UE con vistas a la adhesión, contribuyendo así a su estabilidad, seguridad y prosperidad.

9.6. Por primera vez en 2025, la rúbrica 6 incluyó pagos relacionados con el Mecanismo de cooperación con Ucrania en materia de préstamos[3]. Este Mecanismo utiliza los ingresos procedentes de los activos soberanos rusos inmovilizados para atender y reembolsar los préstamos de ayuda macrofinanciera de la UE y del G7 a Ucrania.

---

[1] Reglamento (UE) 2021/947 por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global.

[2] Reglamento (UE) 2021/1529 por el que se establece el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III).

[3] Reglamento (UE) 2024/2773 por el que se establece el Mecanismo de cooperación con Ucrania en materia de préstamos y se concede una ayuda macrofinanciera excepcional a Ucrania.

9.7. Las principales direcciones generales (DG) y servicios que aplicaron la acción exterior de la UE en 2025 fueron la DG Asociaciones Internacionales, la DG Ampliación y Vecindad Oriental, DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, la DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo, y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior.

9.8. En 2025, los pagos para «Vecindad y resto del mundo» ascendieron a 17 200 millones de euros (prefinanciación, pagos intermedios y finales). Se desembolsaron utilizando varios instrumentos (***ilustración 9.1***) y métodos de ejecución, tales como contratos de obras, suministros y servicios, subvenciones, préstamos especiales, garantías de préstamos y asistencia financiera, *apoyo presupuestario* y otras formas específicas de ayuda presupuestaria en países no pertenecientes a la UE (***anexo 9.1***). Los pagos totales de esta rúbrica ascendieron a 15 400 millones de euros en 2024.

Alcance y enfoque de la auditoría

9.9. El objetivo de nuestra auditoría era estimar el nivel de error de esta rúbrica del MFP y contribuir así a la *declaración de fiabilidad*. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el ***anexo 1.1***, examinamos los siguientes elementos con respecto a esta rúbrica del MFP en 2025:

a) Una muestra estadísticamente representativa de 138 *operaciones* que abarcaba todos los ámbitos de gasto con cargo a esta rúbrica del MFP. Seleccionamos una muestra de 57 operaciones de la DG Asociaciones Internacionales, 30 de la DG Ampliación y Vecindad Oriental, 21 de la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas, 13 del Servicio de Instrumentos de Política Exterior, 12 de la DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo, así como 5 operaciones de otras direcciones generales [DG Asuntos Económicos y Financieros (2 operaciones), DG Educación, Juventud, Deporte y Cultura, DG Comercio y Seguridad Económica y la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA)].

b) Una operación financiada fuera del límite máximo anual del MFP, en relación con el Mecanismo para Ucrania[4]. Los resultados de nuestro trabajo de auditoría relativo a esta operación carecen de *incidencia* en el *nivel de error estimado* de la rúbrica 6 del MFP, pero afectan a nuestro nivel de error estimado global.

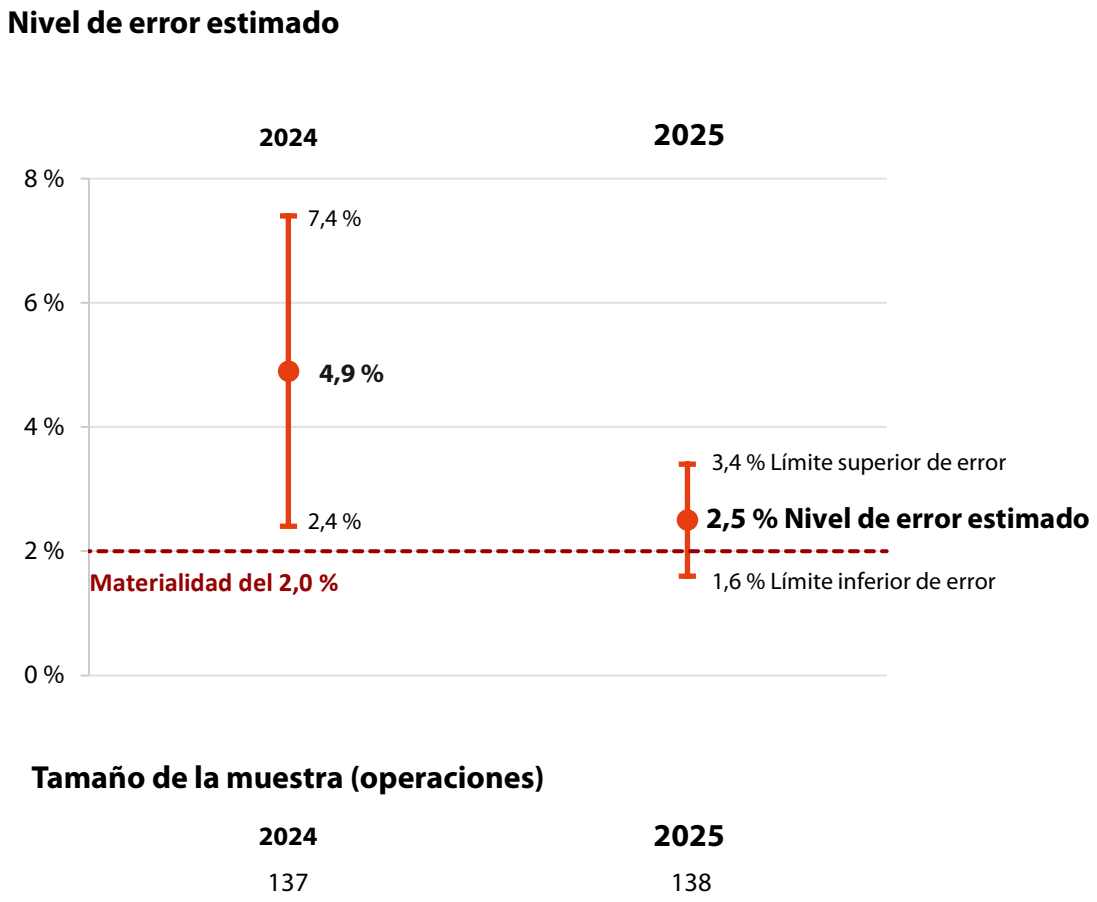
[4] Reglamento (UE) 2024/792 por el que se establece el Mecanismo para Ucrania.

9.10. También examinamos la información sobre regularidad presentada en los *informes anuales de actividades* (IAA) de la DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo y la DG Asociaciones Internacionales y posteriormente incluida en el *informe anual de gestión y rendimiento* de la Comisión.

Regularidad de las operaciones

9.11. Un total de 52 (el 37,7 %) de las 138 operaciones examinadas contenían errores. Sobre la base de los 43 errores que cuantificamos, calculamos un nivel de error del 2,5 % (véase la ***ilustración 9.2***).

Ilustración 9.2 – Resultados de la verificación de las operaciones

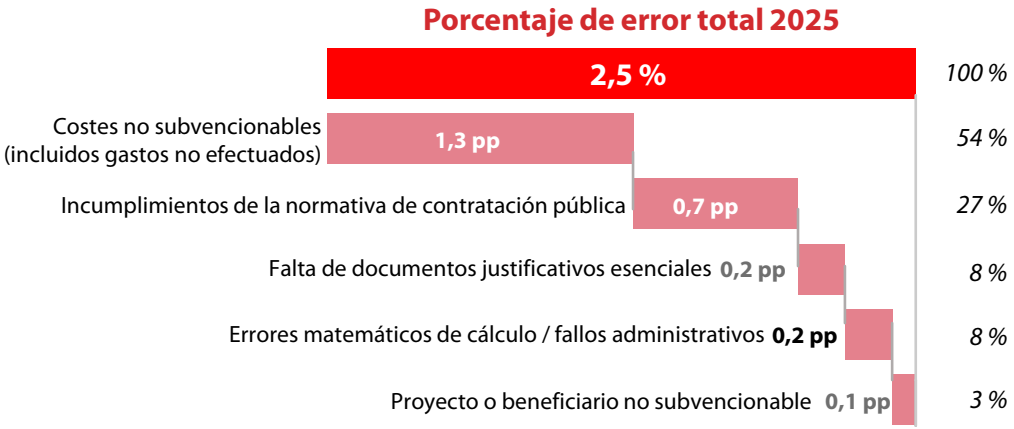


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

9.12. Los pagos relacionados con el Mecanismo de cooperación con Ucrania en materia de préstamos ascendieron a 1 530 millones de euros (el 12 % de nuestra población de auditoría, véase la ***ilustración 9.1***). Este instrumento es temporal y las operaciones asociadas (pagos de beneficios imprevistos a Ucrania) son fundamentalmente diferentes de las del resto de nuestra población de auditoría en esta rúbrica. Auditamos dos operaciones relacionadas con este Mecanismo, con un valor total de 1 230 millones de euros.

9.13. En la ***ilustración 9.3*** se presenta un desglose de nuestro nivel de error estimado para 2025 por tipo de error.

Ilustración 9.3 – Desglose del nivel estimado de error por tipo de error



pp: puntos porcentuales

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

9.14. Identificamos varios tipos de error, que afectaban a múltiples operaciones, repetidos a lo largo de varios ejercicios de auditoría (***recuadro 9.1*** y ***recuadro 9.2***). Los principales tipos de error eran los siguientes:

- inclusión de los *costes indirectos* como *costes directos* en las nóminas;
- incumplimientos de la normativa de *contratación pública*;
- aplicación de tipos de cambio incorrectos;
- *liquidación* excesiva de la prefinanciación.

9.15. Como en ejercicios anteriores, varios errores detectados afectaban a contratos ejecutados por *entidades evaluadas por pilares* (organizaciones internacionales, instituciones financieras internacionales y agencias de los Estados miembros de la UE) en régimen de *gestión indirecta*. En cuanto a dichos contratos, la Comisión aceptó el gasto basándose en un informe financiero y en una declaración sobre la gestión. Esta consiste en una autodeclaración de la entidad evaluada por pilares en la que se certifica que la información financiera mostrada se presenta correctamente y es completa y exacta, y que se ha redactado de acuerdo con las obligaciones establecidas en el contrato. De los 43 errores que cuantificamos (apartado ***9.11***), 14 estaban relacionados con dichos contratos, y contribuyeron en 0,6 puntos porcentuales al nivel de error estimado.

9.16. Este año, las organizaciones internacionales nos dieron pleno acceso a los documentos de que disponían para justificar las operaciones auditadas. Esto supone una mejora con respecto a años anteriores, cuando el acceso se limitó a la consulta electrónica temporal en un entorno exclusivamente de visualización sin transferencia de documentos, lo que obstaculizaba la planificación, la aplicación y el control de calidad de la auditoría. El año pasado recomendamos a la Comisión que adoptara nuevas medidas para garantizar que las organizaciones internacionales nos proporcionen un acceso completo, sin restricciones y oportuno a los documentos necesarios para llevar a cabo nuestra tarea de conformidad con el TFUE y, en particular, para garantizar que los acuerdos contractuales con organizaciones internacionales sean claros y respeten plenamente nuestro derecho a recibir, cuando así lo solicitemos, cualquier documento o información necesarios para desempeñar nuestras funciones de auditoría[5]. Seguiremos realizando un seguimiento de esta cuestión e informando al respecto.

9.17. En el ***recuadro 9.1*** pueden encontrarse ejemplos de algunos de los errores que hemos cuantificado.

Recuadro 9.1

Ejemplo de experto que no cumple los requisitos de experiencia profesional

DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo

Auditamos una factura en el marco de un contrato de 1,88 millones de euros para el apoyo a la sociedad civil en un país del norte de África.

Revisamos los honorarios cobrados por un experto sénior que trabajaba en el proyecto. Llegamos a la conclusión de que el experto no tenía la experiencia profesional mínima requerida para ser considerado experto sénior con arreglo a las condiciones del contrato. En función de la duración de su experiencia profesional, debería haber sido considerado un experto júnior. Además, el contratista y el órgano de contratación no siguieron un procedimiento de selección y aprobación adecuado.

Por lo tanto, consideramos que la diferencia de honorarios entre los expertos sénior y júnior no era subvencionable.

[5] Apartado 8.13 y recomendación 8.1 del Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2024.

Ejemplo de costes indirectos incluidos en nóminas

DG Asociaciones Internacionales

Auditamos una factura en el marco de un *convenio de contribución* de 7 940 millones de euros para impulsar la gobernanza económica regional con una organización internacional en un país de África occidental.

Al revisar los gastos de personal, constatamos que la organización había incluido también, como costes directos, costes que son indirectos, como los costes de gestión de nóminas, seguridad, informática y formación. Los costes indirectos incluidos en la *remuneración* de la organización internacional (hasta el 7 % de los costes directos) no podrán declararse como costes directos subvencionables.

Además, no recibimos documentos justificativos que confirmaran que realmente se habían soportado estos costes o que se habían calculado correctamente. Por lo tanto, consideramos que estos costes no son subvencionables.

Ya hemos detectado problemas similares en años anteriores (recuadro 9.3 de nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2024).

Ejemplo de costes de transporte no subvencionables debido a la falta de documentos

DG Asociaciones Internacionales

Auditamos una factura en el marco de un convenio de contribución de la UE de 19,20 millones de euros en concepto de actividades de conservación del medio ambiente en un país de África central.

El beneficiario cobró costes de transporte, alegando que se habían recorrido kilómetros en relación con un proyecto financiado por la UE. Sin embargo, durante la auditoría no se nos facilitaron los documentos justificativos adecuados, como las órdenes de misión, los cuadernos diarios de los vehículos o los registros de actividad, para demostrar que estos viajes estaban realmente relacionados con la ejecución de la acción de la UE.

A falta de pruebas fiables que respaldasen la asignación de estos costes al proyecto, consideramos que estos no eran subvencionables.

Ejemplo de uso no previsto e infrautilización de equipos

DG Asociaciones Internacionales

Auditamos una factura en el marco de un contrato de *subvención* de 2,56 millones de euros para promover la energía solar en un país del sudeste asiático.

Durante nuestra visita sobre el terreno, examinamos 15 paneles solares adquiridos con los fondos del proyecto. Estos paneles tenían por objeto crear lugares de

demostración que mostraran aplicaciones solares prácticas para pequeñas empresas.

En nuestra auditoría constatamos que el beneficiario había conservado los paneles durante cinco años sin utilizarlos. A continuación, los había donado a un instituto público, un uso no previsto en el contrato y no cubierto por una modificación presupuestaria aprobada. Por lo tanto, consideramos que estos costes no son subvencionables.

Además, durante nuestra visita al centro escolar, constatamos que solo se utilizaban dos paneles. Los trece restantes seguían almacenados y no se utilizaban.

Ejemplo de criterios de evaluación no aplicados según lo publicado

DG Asociaciones Internacionales

Auditamos una factura en el marco de un contrato de subvención de 2,57 millones de euros a una organización no gubernamental (ONG) para actividades de respuesta a la pandemia de COVID-19 en un país del sudeste asiático.

Auditamos la contratación de servicios de consultoría realizada por la ONG mediante un procedimiento negociado. Constatamos que el comité de evaluación no había aplicado los criterios de adjudicación ni el método de puntuación establecidos en los pliegos de licitación: no se habían evaluado varios requisitos de cualificación, se habían introducido criterios adicionales no previstos en el expediente de licitación y se habían utilizado diferentes escalas de puntuación. Esto vulneraba los principios de transparencia y de igualdad de trato.

Por lo tanto, consideramos que el procedimiento de contratación era irregular. Esto afectó a la subvencionabilidad de los costes.

9.18. En 19 casos de errores cuantificables cometidos por los beneficiarios finales, la Comisión disponía de la información necesaria para evitar el error, o detectarlo y corregirlo, antes de aceptar el gasto. Si la Comisión hubiera utilizado adecuadamente toda esta información, el nivel de error estimado para este capítulo habría sido 1,1 puntos porcentuales más bajo.

9.19. También hallamos 33 casos de incumplimiento de las disposiciones legales y financieras, aunque estos no tenían una incidencia financiera directa en el presupuesto de la UE. En el ***recuadro 9.2*** se muestran ejemplos de los errores que no hemos cuantificado.

Recuadro 9.2

Ejemplo de costes de personal calculados incorrectamente

DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas

Auditamos los gastos declarados a través de siete facturas diferentes en el marco de acuerdos de subvención en régimen de gestión directa con ONG.

Según los términos de estos acuerdos, los costes de personal debían calcularse utilizando tarifas diarias basadas en los costes reales anuales y un número predeterminado de días laborables, o aplicando costes unitarios coherentes con las prácticas de contabilidad de costes establecidas de las ONG.

Sin embargo, no se había utilizado ninguno de estos métodos para calcular los costes de personal en ninguna de las operaciones auditadas.

Aunque consideramos que este enfoque no se ajusta a las normas aplicables, carecemos de información suficiente para calcular el importe no subvencionable correspondiente.

Ejemplo de diferencias en el tipo de cambio imputadas al proyecto

DG Ampliación y Vecindad Oriental

Auditamos una factura en el marco de un convenio de contribución de 2,03 millones de euros para el apoyo a la sociedad civil en un país del Cáucaso meridional.

Según los términos de este acuerdo, solo podrían cubrirse las fluctuaciones de los tipos de cambio si el presupuesto preveía una reserva para imprevistos, pero no era el caso. Sin embargo, constatamos que las pérdidas y ganancias por conversión de moneda se habían registrado como gastos del proyecto.

Aunque consideramos que este enfoque no se ajusta a las normas aplicables, carecemos de información suficiente para calcular el importe no subvencionable correspondiente.

Ejemplo de incumplimiento de los requisitos de visibilidad de la UE

DG Ampliación y Vecindad Oriental

Auditamos una factura correspondiente a una subvención de 1 millón de euros para el desarrollo territorial integrado en un país del Cáucaso meridional. En la auditoría se realizó una verificación sobre el terreno de las obras seleccionadas.

Durante nuestra visita, constatamos que no había ninguna indicación visible del apoyo financiero de la UE en un complejo deportivo y sanitario, con su sistema de iluminación exterior, que había sido financiado en el marco del proyecto.

Llegamos a la conclusión de que esto incumplía las obligaciones de visibilidad del contrato, que obligaban a los beneficiarios a dar publicidad a la financiación de la UE y a exhibir el logotipo de la UE en las infraestructuras financiadas.

9.20. A lo largo de los años, hemos detectado reiteradamente menos errores en dos ámbitos de gasto debido a sus condiciones de pago específicas. Estos ámbitos son: i) *apoyo presupuestario* y ii) proyectos sujetos al «*enfoque nocional*». En 2025, auditamos 4 operaciones de apoyo presupuestario (3 en 2024) y 10 operaciones de «enfoque nocional» (al igual que en 2024).

9.21. El apoyo presupuestario es una contribución a los presupuestos generales de un Estado o al presupuesto que se haya asignado a un objetivo o una política concretos. Los pagos en concepto de apoyo presupuestario financiados por el presupuesto general de la UE ascendieron a 58 millones de euros en 2025. Examinamos si la Comisión había cumplido las condiciones que rigen los pagos de apoyo presupuestario a los países socios y si había verificado que estos países cumplían las condiciones de subvencionabilidad, tales como una mejora satisfactoria de la gestión financiera del sector público. El alcance de nuestra auditoría de regularidad no incluye lo que sucede una vez que la Comisión abona la ayuda al país destinatario, ya que esos fondos se fusionan a continuación con los recursos presupuestarios propios de ese país.

9.22. Con arreglo al «enfoque nocional», cuando las contribuciones de la Comisión a los proyectos de donantes múltiples se agrupan con las de otros donantes y no se destinan específicamente a la financiación de partidas de gastos claramente identificables, la Comisión asume que los gastos cumplen las normas de subvencionabilidad de la UE, siempre que el importe conjunto incluya suficientes gastos admisibles para cubrir la contribución de la UE. En su caso, tuvimos en cuenta este enfoque para la realización de nuestras pruebas de confirmación.

9.23. Al examinar la regularidad de las operaciones, también observamos ejemplos de controles eficaces realizados por la Comisión. En el ***recuadro 9.3*** presentamos un ejemplo de este tipo.

Recuadro 9.3

Ejemplo de ejecución efectiva de subvenciones

DG Asociaciones Internacionales

Auditamos una factura relacionada con un contrato de subvención a una ONG con un presupuesto total de 0,65 millones de euros en un país de África occidental. Los objetivos del proyecto eran mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad y promover la integración y la inclusión de los niños y jóvenes afectados por estas condiciones.

Durante nuestra visita sobre el terreno, verificamos los equipos y los materiales entregados a varios centros de rehabilitación en 2022 y 2023. Inspeccionamos los artículos adquiridos y constatamos que se encontraban en excelentes condiciones. El equipo se estaba utilizando activamente y había mejorado significativamente la capacidad de los centros para prestar servicios de rehabilitación.

Las pruebas reunidas durante la auditoría indicaban que los mecanismos de control de la Comisión habían contribuido a garantizar que los fondos se utilizaran para los fines previstos y que la acción lograra sus realizaciones previstas.

Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

Informe anual de actividades de la DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo

9.24. Examinamos el informe anual de actividades de la DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo correspondiente al ejercicio 2025. Nuestro análisis se centró en si la DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo había presentado la información sobre la regularidad en su informe anual de actividades con arreglo a las instrucciones de la Comisión, y si había sido coherente en su aplicación de la metodología para estimar futuras correcciones y recuperaciones.

9.25. La DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo estimó que, en el gasto total aceptado en 2025 (1 150 millones de euros), el importe total *en situación de riesgo en el momento del pago* era de 11,92 millones de euros (1,04 %). El valor estimado de las futuras correcciones y deducciones es del 0,01 % del gasto total pertinente, mientras que se calcula que el riesgo en el momento del cierre se sitúa en el 1,03 %, por debajo del *umbral de materialidad*.

9.26. El riesgo de la DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo al cierre se basa en un estudio del *porcentaje de error residual* (PER) realizado por un contratista externo. El estudio estima el porcentaje de errores no detectados por los controles de gestión de la DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo en todo su ámbito de responsabilidad, y sirve de base para evaluar la eficacia de estos controles. El estudio del PER no constituye un *encargo de fiabilidad* ni una auditoría. Para 2025, el estudio examinó una muestra de 138 contratos cerrados.

9.27. El director general de la DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo declaró que la exposición financiera de la dirección general estaba por debajo del umbral de materialidad del 2 % de la Comisión del gasto total aceptado de 1 150 millones de euros. Dado que el número de operaciones que controlamos correspondía solo a una pequeña proporción de las gestionadas por la DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo (véase el apartado ***9.9***), no podemos validar esta declaración sobre la base de los resultados de nuestro trabajo de auditoría.

Informe anual de actividades de la DG Asociaciones Internacionales

9.28. Nuestro trabajo sobre el informe anual de actividades de 2025 de la DG Asociaciones Internacionales se presenta en detalle en nuestro informe anual sobre el noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo.

Informe anual de gestión y rendimiento

9.29. Examinamos los datos del informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión de 2025 con respecto a la estimación de riesgo en el momento del pago en los ámbitos políticos comprendidos en «Vecindad y resto del mundo». La Comisión no presentó ningún riesgo en el momento del pago para esta rúbrica del MFP.

Otros elementos

9.30. Auditamos una operación relativa a los gastos fuera de los límites máximos anuales del MFP (véase el apartado *9.9*). La operación estaba relacionada con subvenciones concedidas en el marco del Mecanismo para Ucrania. Nuestra auditoría no detectó ningún error. Dado que este gasto no está incluido en la rúbrica 6 del MFP, los resultados de auditoría correspondientes no inciden en el nivel de error estimado de esta rúbrica; sin embargo, afectan a nuestro nivel de error estimado global.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

9.31. La evidencia de auditoría global obtenida y expuesta en el presente capítulo indica que los gastos en «Vecindad y resto del mundo» están afectados por un nivel significativo de error. En esta rúbrica del MFP, nuestra verificación de las operaciones indica que el nivel de error estimado global es del 2,5 %.

Recomendaciones

9.32. En el ***anexo 9.2*** figura el resultado de nuestro seguimiento de las cuatro recomendaciones formuladas en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2022. En nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2024, ya informamos sobre tres recomendaciones. La Comisión había aplicado todas íntegramente. No se había aceptado una cuarta recomendación, por lo que no se había dado curso alguno a la misma.

9.33. A partir de nuestras constataciones y conclusiones para 2025, formulamos las siguientes recomendaciones:

Recomendación 9.1 – Revisar el procedimiento de selección de los expertos

La Comisión debería velar por que su procedimiento de aprobación de expertos en contratos de servicios incluya la verificación de que su experiencia profesional cumple las condiciones establecidas en lo que respecta a la duración y el ámbito específico.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2027.

Recomendación 9.2 – Reforzar los controles para evitar que los costes de remuneración se acepten como directos

Para reducir el riesgo de que los costes que pueden cubrirse mediante la remuneración se acepten incorrectamente como costes directos en los gastos salariales en el marco de los convenios de contribución, la Comisión debería proporcionar orientaciones adicionales que aclaren:

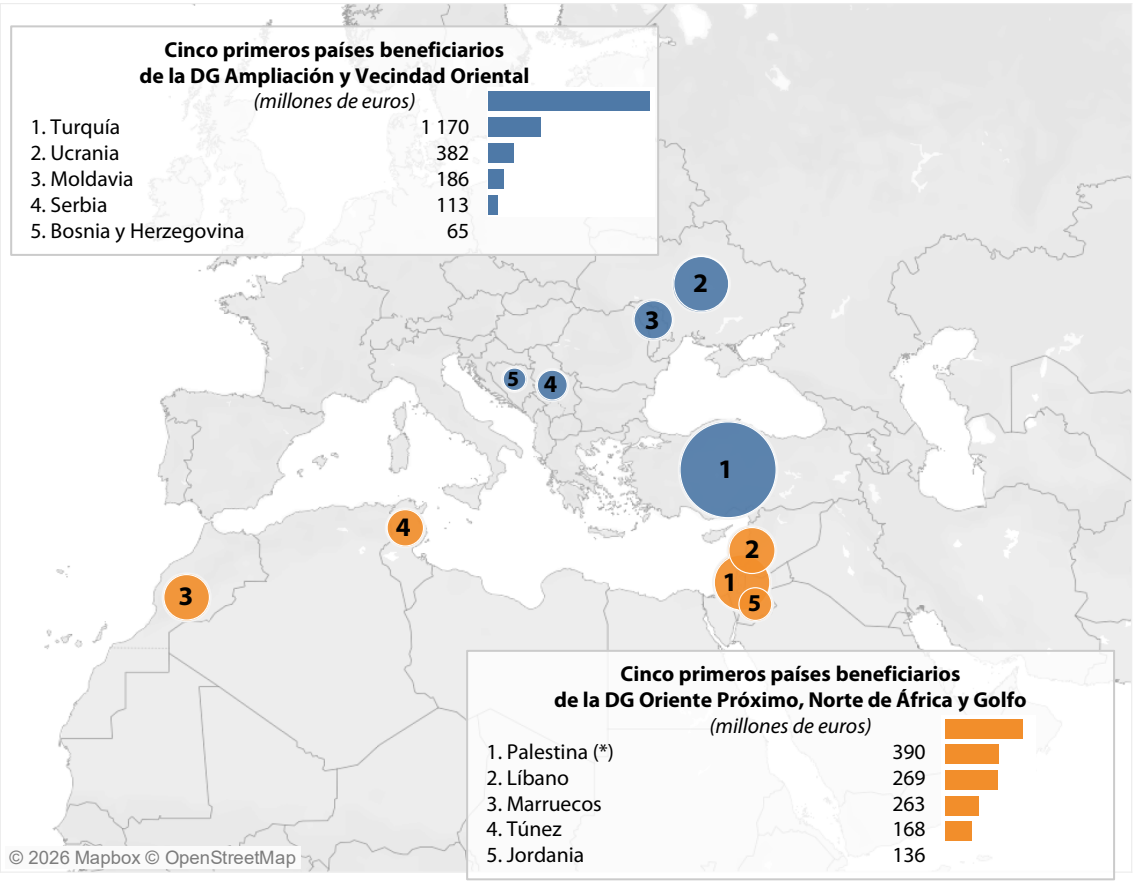
a) la distinción entre costes directos y remuneración;

b) la necesidad de que las declaraciones relacionadas con las nóminas excluyan los gastos que no sean costes subvencionables directos, pero que puedan estar ya cubiertos por la remuneración.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2027.

Anexos

Anexo 9.1 – Pagos a países concretos por parte de la DG Asociaciones Internacionales, la DG Ampliación y Vecindad Oriental y la DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo

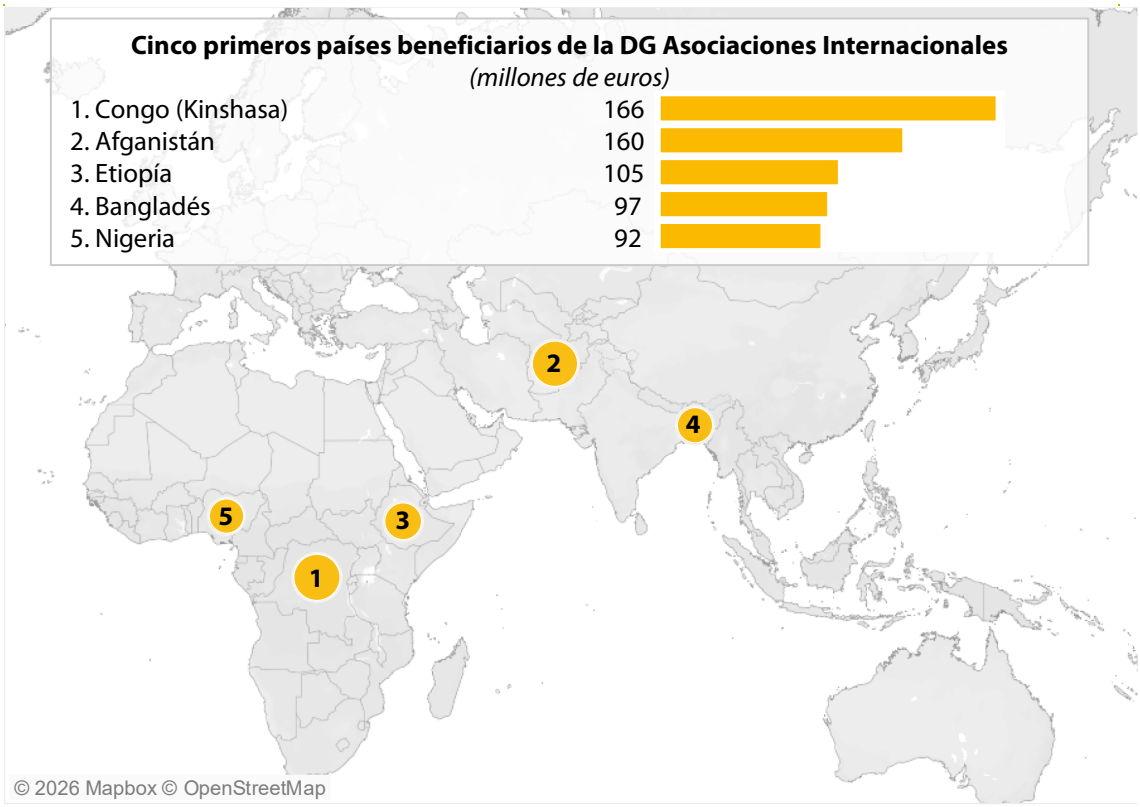


Fuente: Mapa de fondo ©Mapbox y ©OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación[6]: Cinco primeros perceptores de fondos en años anteriores (*millones de euros*)							
2021		**2022**		**2023**		**2024**	
Turquía	127	Ucrania	714	Turquía	992	Turquía	1 077
Moldavia	109	Túnez	268	Ucrania	399	Ucrania	736
Marruecos	106	Egipto	124	Serbia	338	Palestina (*)	429
Egipto	88	Palestina (*)	120	Palestina (*)	223	Túnez	263
Jordania	70	Marruecos	102	Marruecos	195	Marruecos	228

(*) Esta denominación no debe interpretarse como el reconocimiento de un Estado de Palestina y se utiliza sin perjuicio de las posiciones individuales de los Estados miembros sobre esta cuestión.

[6] Desde el 1 de febrero de 2025, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación se ha dividido en dos direcciones generales distintas: DG Ampliación y Vecindad Oriental y DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo.



Fuente: Mapa de fondo ©Mapbox y ©OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Además, la DG Asociaciones Internacionales efectuó pagos para programas regionales que abarcaban varios países. En 2025, estos pagos ascendieron a 1 100 millones de euros para África, 197,1 millones de euros para Asia y 142,8 millones de euros para América.

DG Asociaciones Internacionales: Cinco primeros perceptores de fondos en años anteriores (*millones de euros*)

2021		2022		2023		2024	
Bangladés	140	Afganistán	200	Afganistán	135	Bangladés	166
Irak	103	Congo (Kinsasa)	79	Bangladés	120	Afganistán	120
Pakistán	89	Pakistán	76	Irak	81	Somalia	88
Nepal	85	Etiopía	76	Pakistán	79	Zambia	82
Afganistán	77	Yemen	69	Congo (Kinsasa)	76	Nigeria	7

Anexo 9.2 – Seguimiento de recomendaciones anteriores

Grado de aceptación: aceptada; aceptada parcialmente; no aceptada; sin información.

Grado de aplicación: íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada; ya no es relevante o no se puede llegar a una conclusión.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Grado de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Grado de aplicación	Observaciones
2022	Formulamos las siguientes recomendaciones a la Comisión: **Recomendación 1:** Reforzar los controles para evitar la alteración irregular de las propuestas en la fase de contratación al conceder subvenciones a partir de una convocatoria de propuestas. Fecha de aplicación prevista: Junio de 2024.			
2022	Formulamos las siguientes recomendaciones a la Comisión: **Recomendación 2:** Llevar a cabo evaluaciones de riesgos, tal como se exige en el manual de procedimientos, para garantizar que los pagos de prefinanciación de entre 60 000 y 300 000 euros solo se efectúen sin garantía bancaria si el riesgo se considera bajo. Fecha de aplicación prevista: Final de 2024.			

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Grado de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Grado de aplicación	Observaciones
2022	Formulamos las siguientes recomendaciones a la Comisión: **Recomendación 3:** Establecer un calendario adecuado para que los informes de verificación de los gastos emitidos por los contratistas con respecto a los contratos de subvención estén disponibles antes de tramitar los pagos o liquidar los gastos. Fecha de aplicación prevista: Final de 2025.			
2022	Recomendamos a la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación: **Recomendación 4:** Aumentar los controles para excluir las órdenes de recuperación de la prefinanciación no utilizada del cálculo de la *capacidad correctora* de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación. Fecha de aplicación prevista: A partir del informe anual de actividades de 2023.			

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Capítulo 10

Administración pública europea

Índice

	Apartados
Introducción	**10.1.-10.3.**
Breve descripción	10.2.
Alcance y enfoque de la auditoría	10.3.
Regularidad de las operaciones	**10.4.-10.21.**
Parlamento Europeo	10.7.-10.9.
Consejo de la Unión Europea	10.10.-10.11.
Comisión Europea	10.12.-10.19.
Tribunal de Cuentas Europeo	10.20.
Servicio Europeo de Acción Exterior	10.21.
Examen de los elementos de los sistemas de control interno	**10.22.-10.23.**
Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza	**10.24.**
Conclusión y recomendaciones	**10.25.-10.27.**
Conclusión	10.25.
Recomendaciones	10.26.-10.27.
Anexos	
Anexo 10.1 – Seguimiento de anteriores recomendaciones en el ámbito «Administración pública europea»	

Introducción

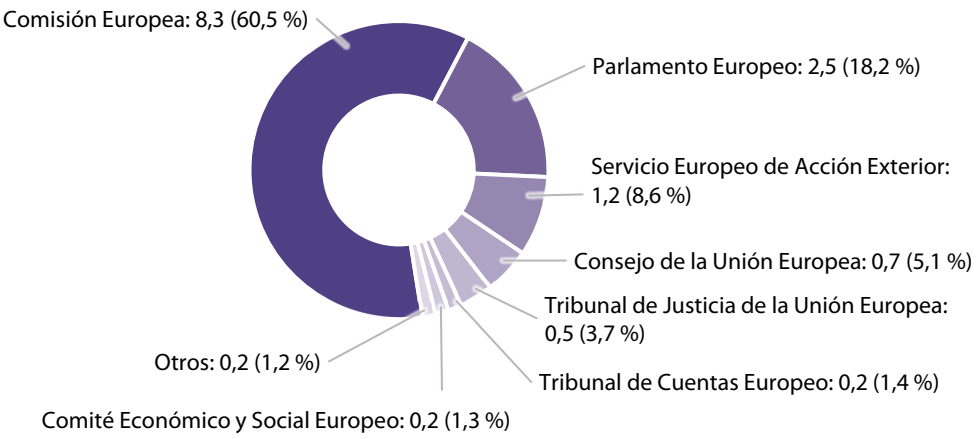
10.1. En el presente capítulo se exponen nuestras observaciones sobre la rúbrica 7 del marco financiero plurianual (MFP) «Administración pública europea». En la ***ilustración 10.1*** se ofrece una visión de conjunto de los gastos de las instituciones y los órganos de la UE incluidos en esta rúbrica en 2025.

Ilustración 10.1 – Pagos y población de auditoría

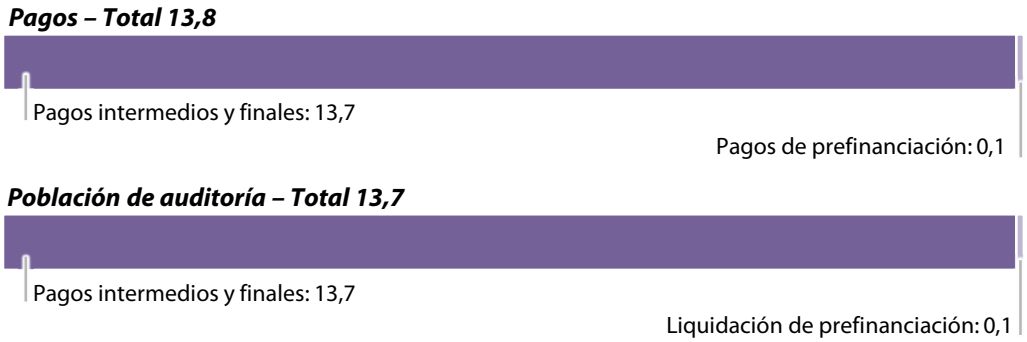
Administración pública europea
13,8 miles de millones de euros (7,8 % del gasto presupuestario de la UE)

(miles de millones de euros)

Distribución de pagos de 2025 por institución



Población de auditoría en 2025 con respecto a los pagos



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos procedentes de las *cuentas consolidadas* de la Unión Europea de 2025.

Breve descripción

10.2. Los gastos administrativos comprenden los gastos correspondientes a recursos humanos y pensiones, que en 2025 representaron aproximadamente el 71 % del total, así como a inmuebles, equipos, comunicaciones y tecnología de la información. El trabajo que hemos realizado durante muchos años indica que, en general, este gasto es de bajo riesgo.

Alcance y enfoque de la auditoría

10.3. Aplicando el enfoque y los métodos de auditoría expuestos en el ***anexo 1.1***, examinamos los siguientes elementos con respecto a esta rúbrica del MFP en 2025:

a) Una muestra estadísticamente representativa de 70 *operaciones* que abarcaba el conjunto de operaciones con cargo a esta rúbrica, extraída de cada una de las instituciones u órganos de la UE. Nuestro objetivo era estimar el nivel de *error* y contribuir a la *declaración de fiabilidad*.

b) Los sistemas de control y supervisión de la Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales (PMO), en particular la aplicación de normas de control interno, gestión de riesgos y controles fundamentales.

c) La información sobre la *regularidad* contenida en los *informes anuales de actividades* de todas las instituciones y órganos de la UE, y, entre ellos, los de las direcciones generales de la Comisión y sus oficinas responsables en primer término de los gastos administrativos[1], como figuraba en el *informe anual de gestión y rendimiento* de la Comisión.

[1] La Dirección General de Recursos Humanos y Seguridad, la Dirección General de Servicios Digitales, la Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales y las Oficinas de infraestructuras y logística de Bruselas y Luxemburgo.

Regularidad de las operaciones

10.4. Se detectaron errores en 18 de las 70 operaciones examinadas (el 26 %). A partir de los 9 errores que pudimos cuantificar, estimamos que el nivel de error es inferior al *umbral de materialidad*.

10.5. Los *errores cuantificables* detectados se referían al gasto del Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y el *Servicio Europeo de Acción Exterior*. En su mayor parte, están relacionados con deficiencias en los *procesos de contratación pública*, como la ausencia de documentación esencial. Hallamos errores no cuantificables relacionados con el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior. No identificamos ninguna cuestión significativa relativa al Comité Económico y Social Europeo, al Comité Europeo de las Regiones, al Defensor del Pueblo Europeo o al Supervisor Europeo de Protección de Datos. El auditor externo del Tribunal de Cuentas Europeo notificó una cuestión (véase el apartado ***10.20***). Informamos sobre los errores que afectan a los procesos de contratación pública principalmente en la sección dedicada a la institución responsable de dirigir el proceso.

10.6. Detectamos un error cuantificable que afecta a todas las instituciones con sede en Luxemburgo. El error está relacionado con el pago de los gastos de transporte a una asociación de madres y padres de alumnos encargada de gestionar el transporte escolar a las Escuelas Europeas en Luxemburgo. Constatamos que no existía ningún acuerdo escrito que estableciese los derechos y las obligaciones de las partes implicadas ni fijase las condiciones para calcular, comprobar y efectuar dichos pagos. Esto genera incertidumbre en cuanto a las responsabilidades y puede dificultar la resolución de conflictos o la corrección de errores en la facturación.

Parlamento Europeo

10.7. Examinamos 15 operaciones y detectamos errores cuantificables en 2 de ellas. Un error estaba relacionado con un pago a un grupo político. El grupo político adjudicó uno de los contratos sin tratar de obtener el número suficiente ofertas que exigen las normas del Parlamento Europeo[2], lo cual restringió la competencia. En otro contrato vinculado al mismo pago, no existía una distinción clara entre los criterios de selección y los de adjudicación, y la ponderación de estos últimos no estaba suficientemente detallada. Esto afectó a la transparencia del proceso de evaluación.

10.8. El otro error correspondía al *procedimiento de contratación* relativo a un contrato marco de servicios informáticos para 6 años cuya duración no estaba suficientemente justificada. El *Reglamento Financiero* limita la duración de los contratos marco a 4 años, salvo en casos debidamente justificados.

10.9. Además, detectamos un error no cuantificable en una operación pagada por la Comisión Europea, cuyo procedimiento de contratación pública había sido llevado a cabo por el Parlamento Europeo. El procedimiento carecía de la documentación que exige el Reglamento Financiero.

Consejo de la Unión Europea

10.10. Examinamos 4 operaciones y detectamos errores cuantificables en 2 de ellas. 1 correspondía al pago a un proveedor externo por sus servicios informáticos, para los cuales no definió de manera clara un criterio aplicable al establecimiento de la tarifa horaria de un consultor.

10.11. El segundo error cuantificable correspondía a un contrato gestionado por la Comisión Europea, tal como se señala en el apartado ***10.16***.

[2] Reglamentación relativa a la partida presupuestaria 400, modificada en último lugar el 15 de julio de 2024.

Comisión Europea

10.12. Examinamos 25 operaciones y detectamos errores cuantificables en 3 de ellas.

10.13. Uno de estos errores correspondía al pago indebido de una indemnización por gastos de reinstalación a un pensionista. Concluimos que, en este caso, los controles existentes resultaron insuficientes para evitar una determinación incorrecta de los derechos del pensionista.

10.14. Los errores restantes correspondían a 2 operaciones relativas a edificios afectadas por insuficiencias en los procedimientos de contratación pública y por la ausencia de documentación esencial. Con respecto a la primera de las operaciones, no obtuvimos pruebas de que se dispusiese de la documentación esencial requerida por el Reglamento Financiero para los procedimientos negociados, como el anuncio de licitación, el pliego de condiciones o la confirmación del nombramiento de una comisión de apertura o de evaluación.

10.15. La segunda operación relacionada con edificios se refería a un pago por obras de acondicionamiento de un centro de datos que representaba más del 50 % de los costes totales del contrato de alquiler del centro. La prospección del mercado previa al procedimiento negociado para el contrato de alquiler carecía de aspectos esenciales, ya que incluía los costes del alquiler, pero omitía las obras de acondicionamiento. En consecuencia, las obras de acondicionamiento no se sometieron a ninguna evaluación independiente ni a una comparación competitiva de costes. Por lo tanto, consideramos que el procedimiento negociado no cumplía los requisitos del Reglamento Financiero. Observamos asimismo la ausencia de documentación esencial, como en los casos mencionados en el apartado ***10.14***.

10.16. Detectamos además errores cuantificables en 3 operaciones incluidas en la muestra de otras instituciones, cuyos procedimientos de contratación pública fueron gestionados por la Comisión Europea. La primera operación, cuyo pago efectuó el Consejo de la Unión Europea, correspondía a la adquisición de material de oficina. El contrato marco correspondiente incluía una cláusula de revisión de precios que no respetaba la legislación de la UE en materia de contratación pública, ya no que no contenía ninguna referencia a un índice independiente, una fórmula o un índice de referencia verificable. Por tanto, carecía de la objetividad y la transparencia exigidas por el Reglamento Financiero.

10.17. En cuanto a la segunda operación, cuyo pago fue efectuado por el Servicio Europeo de Acción Exterior, la invitación a presentar ofertas no incluía los criterios de selección y adjudicación exigidos por el Reglamento Financiero.

10.18. La tercera operación, pagada por el Tribunal de Cuentas Europeo, se refería a un contrato para la adquisición de equipos y la contratación de servicios profesionales, cuya duración específica de 6 años no estaba suficientemente justificada. Este caso es similar al mencionado en el apartado ***10.8***.

10.19. Otra operación relativa a edificios, afectada por un error no cuantificable, se refería a un contrato gestionado por el Parlamento Europeo, tal como se señala en el apartado ***10.9***.

Tribunal de Cuentas Europeo

10.20. El auditor externo independiente de la institución examinó 2 operaciones y detectó 1 error cuantificable correspondiente a un contrato gestionado por la Comisión Europea, tal como se señala en el apartado ***10.18***.

Servicio Europeo de Acción Exterior

10.21. Examinamos quince operaciones y hallamos 1 error cuantificable correspondiente a un contrato gestionado por la Comisión Europea, tal como se señala en el apartado ***10.17***.

Examen de los elementos de los sistemas de control interno

10.22. Examinamos los sistemas de control y supervisión de la Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales (PMO), como se indica en el apartado ***10.3***, letra ***(b)***. Constatamos que, de las 8 unidades que integran la PMO, solo 1 había revisado recientemente sus *puestos sensibles*. Además, la PMO no había actualizado su estrategia de lucha contra el fraude 2022-2024 ni había llevado a cabo una evaluación formal y oportuna de la ejecución de las acciones incluidas en el plan de acción correspondiente.

10.23. Desde 2019, la PMO ha ido automatizado progresivamente sus controles para verificar las condiciones de admisibilidad de los pensionistas al pago continuado de las pensiones. Al revisar las funciones utilizadas para gestionar los certificados de fe de vida de los pensionistas en el sistema informático de la PMO, constatamos la ausencia de:

a) revisiones periódicas de los derechos de acceso de los usuarios;

b) un proceso de supervisión para identificar a los pensionistas que no disponen de un certificado de fe de vida y darles seguimiento;

c) procedimientos formales para ayudar a los registradores y validadores de datos a procesar los certificados de vida de los pensionistas y a comprobar su identidad durante las visitas presenciales o las llamadas telefónicas.

Esto podría mermar la *eficacia* de los controles automatizados de la PMO, lo que incrementaría el riesgo de pagos indebidos y la necesidad de recuperarlos.

Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

10.24. Los informes anuales de actividades examinados no señalaron niveles significativos de error, lo cual es coherente con nuestras constataciones de auditoría (véase el apartado ***10.4***).

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

10.25. La evidencia de auditoría global que obtuvimos y hemos expuesto en el presente capítulo indica que el nivel de error de los gastos de «Administración pública europea» no era significativo.

Recomendaciones

10.26. En el ***anexo 10.1*** figura el seguimiento de la recomendación que formulamos al Parlamento Europeo en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2022. Entendemos que esta recomendación solo se ha aplicado en algunos aspectos. Nuestra auditoría relativa a 2025 (véase el apartado ***10.7***) indica que esta recomendación sigue siendo pertinente.

10.27. Conforme a nuestra auditoría, formulamos las siguientes recomendaciones:

Recomendación 10.1 – Mejorar los controles para verificar las condiciones de admisibilidad de los pensionistas al pago continuado de las pensiones

La PMO debería:

a) reforzar sus procesos de supervisión a fin de identificar a los pensionistas que no disponen de un certificado de fe de vida y darles seguimiento;

b) establecer procedimientos formales para procesar los certificados de vida en su sistema informático y verificar la identidad de los pensionistas.

Fecha de aplicación prevista: Mediados de 2027.

Anexos

Anexo 10.1 – Seguimiento de anteriores recomendaciones en el ámbito «Administración pública europea»

Nivel de aceptación: aceptada; aceptada parcialmente; no aceptada; sin información.

Nivel de aplicación: Íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada; no se puede llegar a una conclusión o ya no es relevante.

Año	Recomendación del Tribunal	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
2022	Formulamos la siguiente recomendación: **Recomendación 1:** La administración del Parlamento Europeo debería reforzar sus orientaciones sobre la ejecución por parte de los grupos políticos europeos de los créditos presupuestarios y proponer medidas a la Mesa del Parlamento para exigir a los grupos políticos que apliquen efectivamente las normas internas y garanticen el cumplimiento de los procedimientos de contratación. Plazo: Final de 2024.			La administración del Parlamento Europeo se ha esforzado por reforzar sus orientaciones sobre la ejecución por parte de los grupos políticos europeos de los *créditos* presupuestarios organizando varias formaciones y prestando asistencia a los grupos políticos en la aplicación de las normas de contratación pública. Sin embargo, la administración no ha propuesto a la Mesa del Parlamento ninguna medida para exigir a los grupos políticos que apliquen efectivamente las normas internas del Parlamento y garanticen el cumplimiento de los procedimientos de contratación.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Capítulo 11

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Índice

	Apartados
Introducción	**11.1.-11.10.**
Descripción sucinta del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	**11.1.-11.5.**
Objetivos estratégicos	11.2.
Marco de gestión y de control	11.3.-11.4.
Grado de ejecución	11.5.
Alcance y enfoque de la auditoría	**11.6.-11.10.**
Evaluación del cumplimiento de las condiciones relativas al pago y a la subvencionabilidad	**11.11.-11.21.**
Falta de cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos	**11.13.-11.14.**
Medidas iniciadas antes del período de subvencionabilidad	**11.15.-11.17.**
Doble financiación	**11.18.-11.21.**
Examen de los sistemas de supervisión y control seleccionados	**11.22.-11.38.**
Insuficiencias en la evaluación preliminar de la Comisión	**11.22.**
Aunque hay menos recomendaciones significativas pendientes de las auditorías de la Comisión, la mayoría presentan retraso	**11.23.-11.28.**
Los sistemas de control de los Estados miembros no son suficientemente eficaces todavía	**11.29.-11.38.**
Necesidad permanente de hitos de control	11.29.-11.32.
Insuficiencias en los sistemas de algunos Estados miembros para garantizar el cumplimiento de los contratos públicos y las ayudas estatales	11.33.-11.37.
Insuficiencias en solicitudes de pago	11.38.

Análisis de las modificaciones de las Decisiones de Ejecución del Consejo 11.39.-11.48.

Tras presentar la solicitud de pago, se modificaron varias Decisiones de Ejecución del Consejo para adaptarlas a los resultados reales 11.41.-11.42.

Las circunstancias objetivas no siempre se explicaban de forma suficiente y, a menudo, no estaban respaldadas por pruebas adecuadas 11.43.-11.44.

Algunas modificaciones eliminaron etapas importantes de aplicación de la medida del MRR 11.45.

Insuficiencias relacionadas con el impacto de las modificaciones en las estimaciones de costes 11.46.-11.48.

Problemas relacionados con el diseño de medidas, hitos y objetivos 11.49.-11.53.

Informes anuales de actividades e informe anual de gestión y rendimiento 11.54.-11.59.

Conclusiones y recomendaciones 11.60.-11.62.

Conclusiones 11.60.-11.61.

Recomendaciones 11.62.

Anexos

Anexo 11.1 – Enfoque y metodología de la auditoría

Anexo 11.2 – Resultados de la auditoría de los pagos de subvenciones a los Estados miembros

Anexo 11.3 – Seguimiento de recomendaciones anteriores

Introducción

Descripción sucinta del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

11.1. El MRR se creó en virtud del Reglamento (UE) 2021/241 (el «Reglamento»), que entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Se ha modificado dos veces: la primera, en febrero de 2023, lo que permitió a los Estados miembros añadir un «capítulo de *REPowerEU*» en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia (PNRR)[1] y, la segunda vez, en febrero de 2024[2], para integrar en sus PNRR, como costes estimados, el importe con el que contribuyeron para crear la *Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP)*. El MRR ha apoyado reformas e inversiones en los Estados miembros desde el inicio de la pandemia de COVID-19 en febrero de 2020 (desde el 1 de febrero de 2022 en el caso de REPowerEU) y estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2026.

Objetivos estratégicos

11.2. El principal objetivo del MRR es mitigar las repercusiones económicas y sociales de la pandemia de COVID-19 y construir en los Estados miembros unas economías más resilientes y mejor preparadas para futuros desafíos, entre ellos, la aceleración de la transición ecológica y digital. El plan REPowerEU (respuesta de la UE a la perturbación del mercado mundial de la energía causada por la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania) introdujo otro objetivo, por el que se trata de acabar con la dependencia de la UE de los combustibles fósiles rusos mediante la transformación del sistema energético de la UE.

---

[1] Reglamento (UE) 2023/435.

[2] Reglamento (UE) 2024/795.

Marco de gestión y de control

11.3. La Comisión aplica el MRR mediante *gestión directa*, lo que significa que la Comisión es directamente responsable de la aplicación. Los pagos en el marco del MRR están sujetos al cumplimiento satisfactorio por parte de los Estados miembros de los *hitos* y *objetivos* establecidos en los anexos de las *Decisiones de Ejecución del Consejo* por las que se aprueban sus PNRR[3]. Otros requisitos son que no se hayan revocado hitos u objetivos anteriormente cumplidos satisfactoriamente, y que no se incumpla el principio sobre la doble financiación. Entre las condiciones de subvencionabilidad establecidas en el Reglamento cabe destacar la observancia del período de subvencionabilidad, el principio de «*no causar un perjuicio significativo*» y la no sustitución del gasto presupuestario nacional ordinario (salvo en casos debidamente justificados)[4]. Los Estados miembros deben garantizar que el empleo de los fondos cumple la legislación nacional y de la UE aplicable, en particular en lo que respecta a la prevención, detección y corrección del *fraude*, la corrupción y los conflictos de intereses. Los Estados miembros pueden presentar solicitudes de desembolso hasta dos veces al año, acompañadas de un resumen de las auditorías y de una declaración de gestión relativa a la información facilitada.

11.4. Tal como exige el Reglamento, la Comisión verifica el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos, que es la condición para el pago en el marco del MRR. La conformidad del gasto con las normas nacionales y de la UE no es una condición para que los Estados miembros reciban pagos del MRR. Como ya se señaló en años anteriores, esto representa una diferencia considerable[5] con respecto a nuestro trabajo de auditoría en otros ámbitos del presupuesto de la UE, en los que evaluamos de forma descendente el cumplimiento de todas las normas nacionales y de la UE pertinentes hasta el nivel del perceptor final (por ejemplo, la subvencionabilidad de los gastos efectuados o el cumplimiento de la normativa sobre *ayudas estatales* y *contratación pública*)[6].

---

[3] Artículo 24, apartado 2, del «Reglamento» por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241.

[4] *Ibíd.*, artículo 5, artículo 9, artículo 17, apartado 2, y artículo 24, apartado 3.

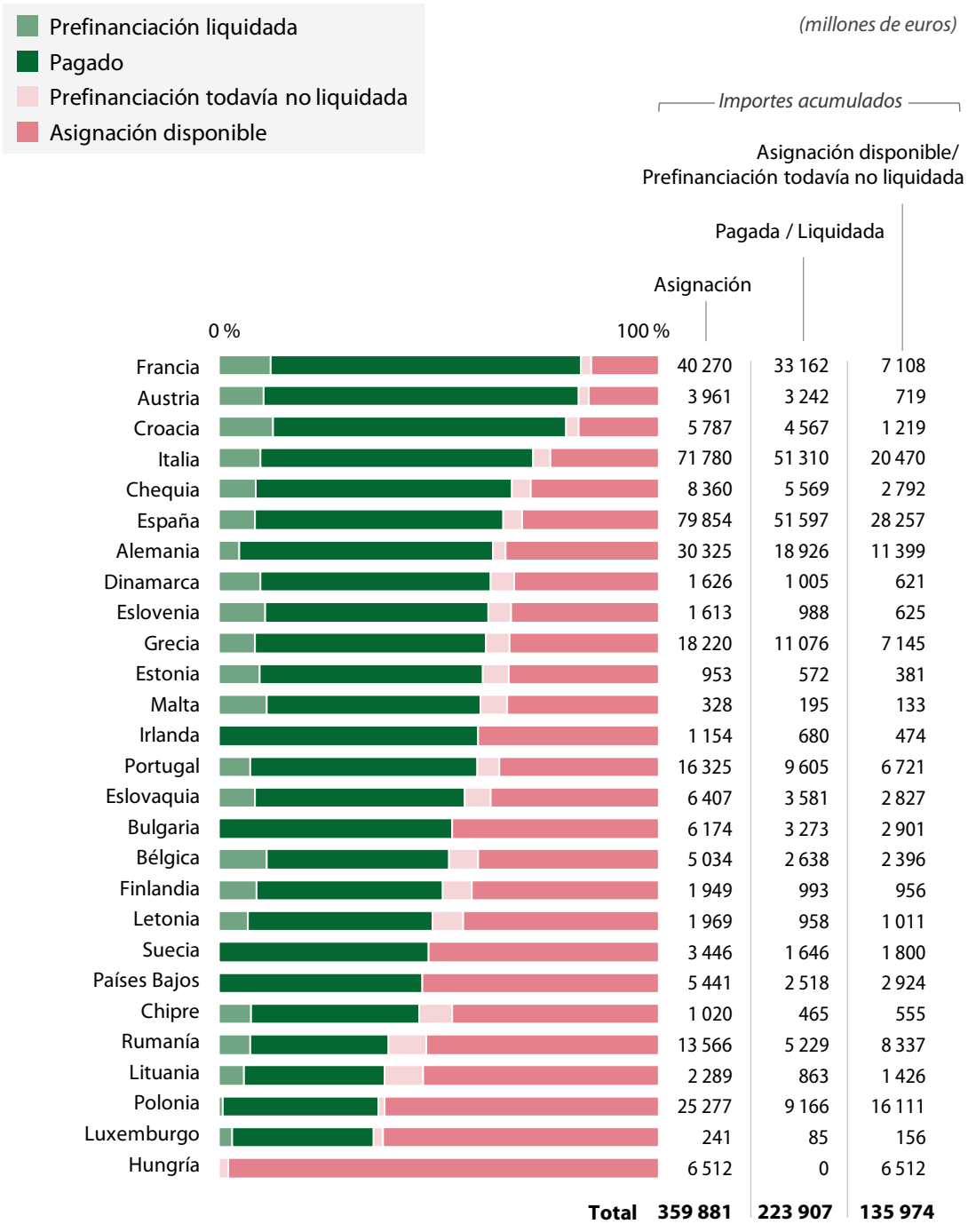
[5] Informe Anual relativo al ejercicio 2023, apartado XXXVIII.

[6] *Ibid.*, apartado 11.13.

Grado de ejecución

11.5. Al final de 2025, la Comisión había efectuado 102 pagos de *subvenciones* (1 en 2021, 13 en 2022, 23 en 2023, 28 en 2024 y 37 en 2025) y el gasto ascendía a un total de 223 900 millones de euros. Esto significa que el 38 % del total de los fondos disponibles (subvenciones) sigue estando disponible para su desembolso en el último año del MRR (véase la ***ilustración 11.1***). Observamos que, al final de 2025, Hungría aún no había presentado ninguna solicitud de pago.

Ilustración 11.1 – Progreso de los pagos de subvenciones del MRR por Estado miembro a 31 de diciembre de 2025



	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Prefinanciación	36 373	271	1 692	2 412	0	**40 748**
Pagado	10 000	46 897	46 326	53 484	40 078	**196 785**
Liquidado	1 494	6 803	7 150	6 370	5 305	**27 122**

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Alcance y enfoque de la auditoría

11.6. En 2025, el gasto de las subvenciones del MRR alcanzó los 45 400 millones de euros y nuestra auditoría abarcó en su totalidad los 37 pagos de subvenciones, que ascendían a 40 100 millones de euros, y la correspondiente *liquidación* de prefinanciación por un valor total de 5 300 millones de euros.

11.7. Con arreglo al enfoque de auditoría establecido en el ***anexo 11.1***, a efectos de nuestra opinión sobre la regularidad del gasto del MRR en 2025, examinamos:

a) 200 hitos y 220 objetivos incluidos en las solicitudes correspondientes a los 37 pagos de subvenciones efectuados en 2025 para evaluar si cumplían las condiciones de pago y de subvencionabilidad (véase la ***ilustración 11.2***). Abarcamos el 40 % de la población total de auditoría de hitos y objetivos. Esta evaluación consistió en:

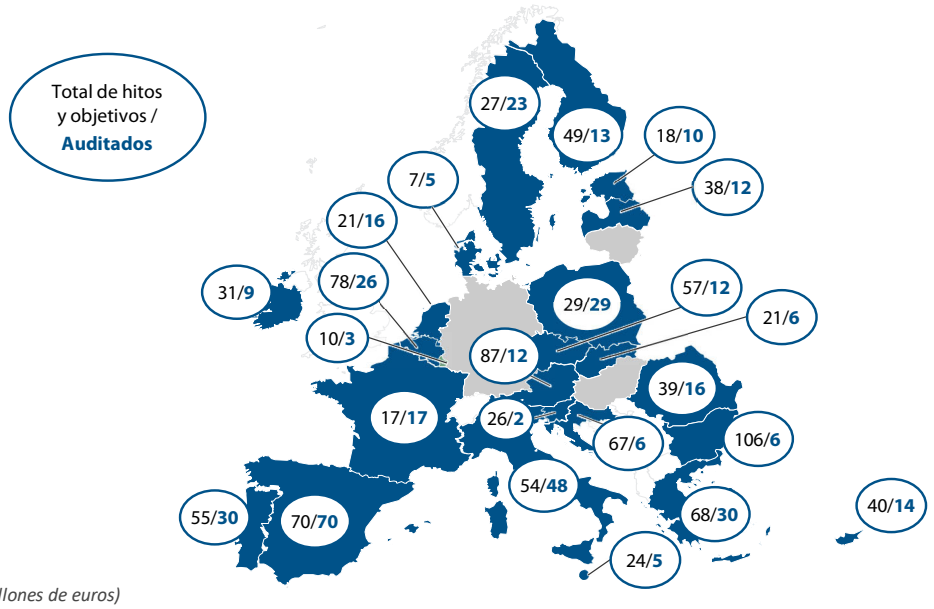
   i) un control documental de las evaluaciones preliminares de la Comisión y de los 8 hitos ligados a los sistemas de auditoría y control de los Estados miembros;

   ii) visitas sobre el terreno respecto de 27 hitos y objetivos en 5 Estados miembros (Bélgica, España, Letonia, Austria y Polonia);

b) los informes de auditoría *ex post* de la Comisión, con el fin de examinar su trabajo de auditoría y las constataciones presentadas, así como la aplicación de las recomendaciones derivadas de dichas auditorías, y

c) la información de la DG Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión sobre la regularidad del gasto del MRR en 2025 en su *informe anual de actividades* y el modo en que se presenta esta información en el *informe anual de gestión y rendimiento*.

Ilustración 11.2 – Hitos y objetivos auditados y totales subyacentes al gasto del MRR en 2025



(millones de euros)

		Población de auditoría		Muestra de auditoría		Porcentaje del total de hitos y objetivos auditados
Estado miembro	Gastos	**Total de hitos**	**Total de objetivos**	**Hitos auditados**	**Objetivos auditados**	
Bélgica (*)	1 695	55	23	**10**	**16**	33 %
Bulgaria (*)	1 904	96	10	**2**	**4**	6 %
Chequia (*)	2 003	31	26	**2**	**10**	21 %
Dinamarca	148	5	2	**3**	**2**	71 %
Estonia	143	13	5	**6**	**4**	56 %
Irlanda (*)	356	19	12	**2**	**7**	29 %
Grecia (*)	3 997	58	10	**20**	**10**	44 %
España (*)	8 136	28	42	**28**	**42**	100 %
Francia	3 776	7	10	**7**	**10**	100 %
Croacia (*)	1 204	29	38	**2**	**4**	9 %
Italia (*)	8 836	31	23	**25**	**23**	89 %
Chipre (*)	220	30	10	**8**	**6**	35 %
Letonia	339	27	11	**7**	**5**	32 %
Luxemburgo	60	6	4	**1**	**2**	30 %
Malta	57	12	12	**3**	**2**	21 %
Países Bajos	1 185	15	6	**10**	**6**	76 %
Austria (*)	2 438	63	24	**6**	**6**	14 %
Polonia	2 266	19	10	**19**	**10**	100 %
Portugal (*)	2 176	31	24	**6**	**24**	55 %
Rumanía	1 044	34	5	**11**	**5**	41 %
Eslovenia	463	20	6	**1**	**1**	8 %
Eslovaquia	569	15	6	**4**	**2**	29 %
Finlandia (*)	720	39	10	**7**	**6**	27 %
Suecia	1 646	14	13	**10**	**13**	85 %
Total	**45 383**	**697**	**342**	**200**	**220**	**40 %**

(*) Hubo más de un pago en 2025.
En cuanto a la selección de los hitos y objetivos, véase el ***anexo 11.1***, apartados ***(9)*** a ***(11)***. El alcance de nuestro trabajo de auditoría varía de un país a otro, ya que nos centramos en los pagos de alto valor.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

11.8. Nuestra auditoría no abarcó la regularidad de los gastos efectuados por los perceptores finales ni el componente de préstamos del MRR.

11.9. Dado el elevado número de modificaciones de las Decisiones de Ejecución del Consejo y su importancia para la aplicación efectiva del MRR, también revisamos una muestra basada en el riesgo de 32 modificaciones (relacionadas con 20 hitos y objetivos). Analizamos en qué medida los Estados miembros justificaron que el cambio se debiera a circunstancias objetivas (artículo 21 del Reglamento), así como el análisis posterior realizado por la Comisión. Además, actualmente estamos llevando a cabo una auditoría específica para valorar si las últimas rondas de revisiones de los PNRR en 2025/2026, evaluadas por la Comisión y aprobadas por el Consejo, siguen estando en consonancia con el nivel general de ambición que tenían los planes inicialmente.

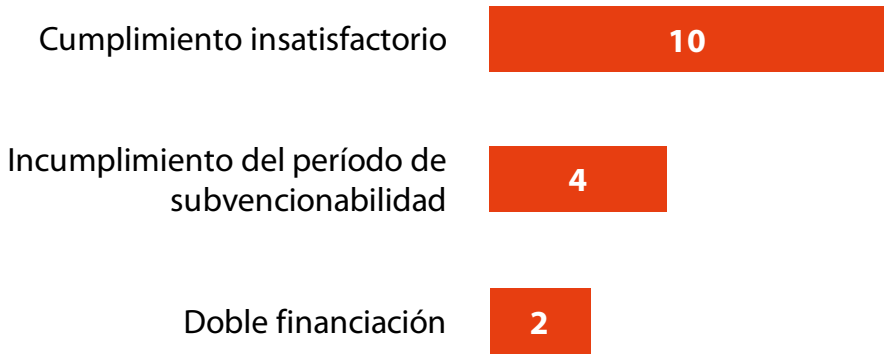
11.10. Además, examinamos una muestra basada en el riesgo de 20 contrataciones públicas en 5 Estados miembros (Bélgica, España, Francia, Portugal y Rumanía) y 10 casos de ayudas estatales en 4 Estados miembros (Dinamarca, Francia, Chipre y Suecia) relacionados con pagos del MRR efectuados en 2025. El objetivo de este trabajo era determinar si se habían llevado a cabo de conformidad con las normas nacionales y de la UE.

Evaluación del cumplimiento de las condiciones relativas al pago y a la subvencionabilidad

11.11. Constatamos que 16 de los 420 hitos y objetivos examinados eran objeto de constataciones con *incidencia* financiera (véase el ***anexo 11.2***). Esto afectaba a 9 de los 37 pagos del MRR (y a las correspondientes liquidaciones de prefinanciación) en 9 Estados miembros. Concluimos que la incidencia financiera mínima de estas constataciones se sitúa por encima de nuestro *umbral de materialidad*.

11.12. Dado el carácter del modelo de gasto del MRR, y considerando que la metodología de la Comisión relativa a la suspensión de los pagos[7] depende de la formulación de muchas apreciaciones, que probablemente darán lugar a interpretaciones diferentes, no proporcionamos un porcentaje de *error* comparable al de otros ámbitos de gasto de la UE (véase el ***anexo 11.1***). La ***ilustración 11.3*** muestra los tipos de constataciones que tienen incidencia financiera.

Ilustración 11.3 – Tipos de constataciones que tienen incidencia financiera



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

[7] COM(2023) 99: Anexo II de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Dos años después — Un instrumento único en el centro de la transformación ecológica y digital de la UE».

Falta de cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos

11.13. En nuestros controles identificamos que no se habían cumplido satisfactoriamente 10 hitos en 7 Estados miembros. Constatamos que no se habían logrado todos los elementos exigidos por el hito o el objetivo, y que los elementos que faltaban representaban más que una desviación mínima aceptable (véase el ejemplo en el ***recuadro 11.1***). No obstante, la Comisión había efectuado los correspondientes pagos.

Recuadro 11.1

Ejemplo de hito cumplido insatisfactoriamente

Polonia – descripción del hito B5G: «El reglamento establecerá normas de calidad para los combustibles sólidos de biomasa destinados al uso doméstico, incluidos los pellets de madera».

Polonia aprobó en mayo de 2025 un reglamento que establece normas de calidad únicamente para los pellets (12 normas) y las briquetas de madera (8 normas), que representan el 14,9 % del total de los sistemas de calefacción que utilizan biomasa como combustible en los hogares polacos. Los demás tipos de biomasa (principalmente la leña), que representan el 85,1 % del total de unidades de calefacción, no están sujetos al reglamento.

La Comisión consideró que se había cumplido ese hito satisfactoriamente y calificó la exclusión de otros tipos de biomasa como una «desviación mínima». La Comisión considera que no era necesario establecer normas de calidad para otros tipos de biomasa, ya que están sujetas a las normas establecidas en las resoluciones contra la contaminación atmosférica.

Sin embargo, las resoluciones contra la contaminación atmosférica son disposiciones regionales y no legislación nacional, como exige la Decisión de Ejecución del Consejo. Además, estas resoluciones solo existen en 14 de las 16 regiones polacas y solo establecen una norma (humedad máxima) relacionada con todos los tipos de biomasa, incluidos los pellets y las briquetas de madera.

No consideramos que la desviación sea mínima, ya que la gran mayoría de los combustibles de biomasa domésticos no están cubiertos por el Reglamento en el marco de este hito. Por lo tanto, llegamos a la conclusión de que este hito no se había cumplido satisfactoriamente.

También hallamos otros hitos/objetivos que no se cumplieron satisfactoriamente en pagos realizados a Bulgaria, Irlanda, Grecia, España, Italia y Suecia.

11.14. El año pasado, nos abstuvimos de emitir una conclusión sobre el cumplimiento satisfactorio de 2 *hitos de control* incluidos en el primer pago a Polonia[8]. Estos hitos, que constituían una condición previa para cualquier pago del MRR a Polonia, tenían por objeto reforzar la independencia y la imparcialidad de los tribunales mediante la reforma del régimen disciplinario de los jueces. Aunque señalamos graves deficiencias en el nombramiento de los jueces, no llegamos a ninguna conclusión debido a una solicitud de decisión prejudicial pendiente ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en el asunto C-517/24, que se refería directamente a esta cuestión. Posteriormente, el TJUE declaró inadmisible la solicitud de decisión prejudicial, al considerar que esta excedía de su competencia para pronunciarse con carácter prejudicial. Por lo tanto, no examinó el fondo de las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional remitente. Sin embargo, el asunto sigue pendiente ante el órgano jurisdiccional nacional. No obstante, cabe señalar que siguen pendientes ante el TJUE otros asuntos relacionados con estos hitos (por ejemplo, el asunto C-555/24). Por lo tanto, esperamos las sentencias definitivas del TJUE sobre estos asuntos antes de concluir que se hayan cumplido satisfactoriamente tanto estos hitos como otro hito directamente relacionado.

Medidas iniciadas antes del período de subvencionabilidad

11.15. El Reglamento establece que solo las medidas que comenzaron a partir del 1 de febrero de 2020[9] pueden financiarse en el marco del MRR, pero no establece criterios adicionales para definir qué constituye el «inicio» de una medida. En octubre de 2024, la Comisión publicó orientaciones[10] en las que aclaraba que interpreta el «inicio» de una medida como el inicio de su aplicación sobre el terreno cuando se materializan los costes.

---

8 Informe Anual relativo al ejercicio 2024, apartado 11.16.

9 Artículo 17, apartado 2, del Reglamento.

10 COM(2024) 474: Anexo II del informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación del Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia.

11.16. Nuestra opinión sigue siendo[11] que debe considerarse el inicio de una medida la fecha del primer *compromiso* (jurídico) (por ejemplo, en forma de contrato, orden de compra o decisión de financiación), ya que esto constituye el inicio de la primera actividad relacionada con la medida. Dicho contrato o decisión de financiación establece una obligación, lleva a una actividad económica y productiva en el contratista y en el subcontratista y da como *resultado* pagos posteriores.

11.17. Constatamos que los proyectos relacionados con 4 objetivos de 2 pagos (Bélgica y Suecia) habían comenzado antes de febrero de 2020. Por consiguiente, estos 4 proyectos no deberían haber sido financiados por el MRR.

Doble financiación

11.18. Evitar la doble financiación es un principio clave para la subvencionabilidad de los gastos de la UE[12] y es fundamental para la protección de los intereses financieros de la UE[13].

11.19. El Reglamento emplea la definición tradicional de doble financiación basada en los costes, a pesar de que los pagos del MRR no reembolsan los gastos subvencionables en que se haya incurrido, sino que recompensan el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos. Consideramos que, en cuanto al MRR, la doble financiación se produce cuando se financian dos veces los mismos costes subyacentes de un hito u objetivo, o cuando se declaran y, por tanto, financian dos veces los mismos resultados. Por tanto, el mismo resultado no puede financiarse dos veces con cargo al presupuesto de la UE, aunque uno de los instrumentos de financiación afectados no estén basados en los costes.

11.20. En el Informe Especial 22/2024 concluimos que los sistemas establecidos y aplicados por la Comisión y los Estados miembros todavía no eran suficientes para mitigar adecuadamente el aumento del riesgo de doble financiación por parte del MRR y otros fondos de la UE.

---

[11] Informe Anual relativo al ejercicio 2023, apartado 11.22.

[12] Artículo 191, apartado 3, del Reglamento Financiero.

[13] Artículo 1 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 del Consejo.

11.21. Hallamos 2 casos de doble financiación (véase un ejemplo en el ***recuadro 11.2***) que no deberían haber sido financiados por el MRR.

Recuadro 11.2

Ejemplo de hito financiado por el MRR y otros fondos de la UE

Letonia – descripción del hito 144: «*El mapeo de los recursos humanos en el sector sanitario incluirá información detallada sobre el número de profesionales de la salud que trabajan en diferentes disciplinas, tanto en el sector público como en el privado, a todos los niveles de la asistencia*».

La Comisión considera que no puede haber doble financiación cuando el MRR no cubre el mismo coste y utiliza los costes presentados por un Estado miembro en el PRR para determinarlo.

Constatamos que el resultado previsto del hito relativo al mapeo de los recursos humanos en el sector sanitario ya se había financiado, desarrollado y adoptado íntegramente con cargo al Instrumento de Apoyo Técnico de la UE.

Este fue 1 de los 2 casos de doble financiación en Letonia.

Examen de los sistemas de supervisión y control seleccionados

Insuficiencias en la evaluación preliminar de la Comisión

11.22. En 12 de las 16 constataciones con incidencia financiera, detectamos insuficiencias en la evaluación de la Comisión. Asimismo, hallamos otros 28 casos en los que se detectaron insuficiencias en la evaluación de la Comisión que no repercutieron en el cumplimiento satisfactorio del hito/objetivo. En tales casos, la Comisión no llevó a cabo suficientes comprobaciones para determinar la fiabilidad de los datos aportados con la solicitud de pago, y por ello recabamos más información de los Estados miembros (véase un ejemplo en el ***recuadro 11.3***).

Recuadro 11.3

Ejemplo de insuficiencia en la evaluación preliminar de la Comisión

Chipre – descripción del objetivo 193: «*Reducción de la acumulación de expedientes pendientes para la expedición de títulos de propiedad. […]. De este total de 20 000 títulos de propiedad pendientes, el 80 % se resolverá, lo que dará lugar a la expedición de los títulos de propiedad o a la desestimación del expediente*».

La Comisión basó su evaluación en un informe de situación presentado por las autoridades chipriotas y en una verificación a distancia del sistema. Sin embargo, no verificó la fiabilidad de la información agregada.

En concreto, la Comisión no solicitó una lista de expedientes pendientes o resueltos, ni realizó un muestreo de solicitudes individuales para verificar la exactitud de las cifras comunicadas, tal y como exigen sus propias directrices de muestreo.

En consecuencia, la Comisión no disponía de pruebas suficientes y adecuadas para confirmar si se había reducido en un 80 % el retraso de los 20 000 títulos de propiedad inmobiliaria pendientes.

Aunque hay menos recomendaciones significativas pendientes de las auditorías de la Comisión, la mayoría presentan retraso

11.23. Con arreglo al *Reglamento Financiero*[14], y a los acuerdos de financiación firmados con los Estados miembros, la Comisión realiza auditorías *ex post* para detectar y corregir errores relativos a las operaciones cuando estas ya han sido autorizadas.

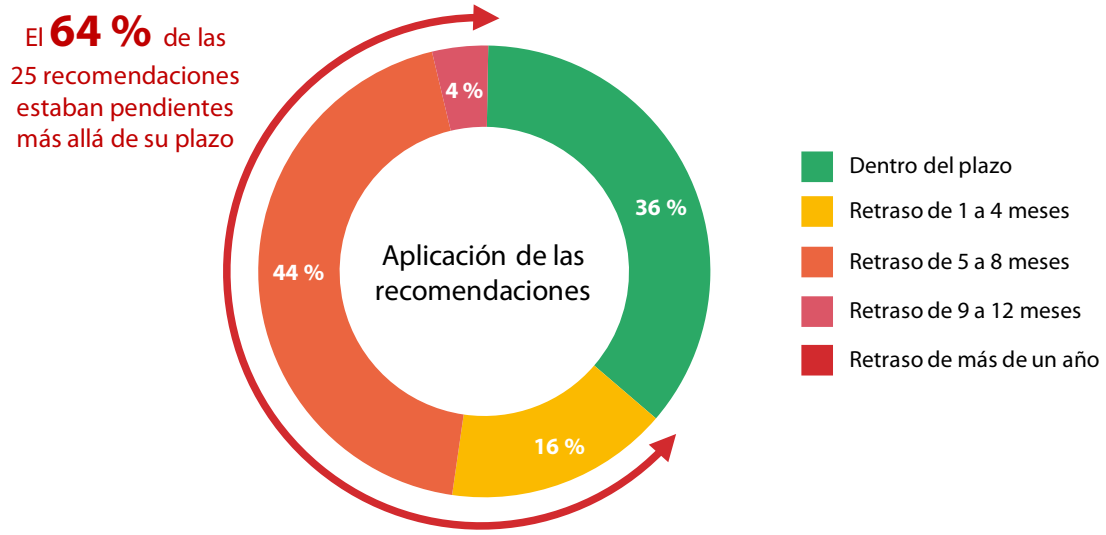
11.24. Desde 2021, la Comisión ha publicado 37 informes de auditoría definitivos con 852 recomendaciones dirigidas a 21 Estados miembros. A 11 de mayo de 2026, la Comisión consideraba que se habían aplicado 758 recomendaciones (el 89 %) y las restantes 94 (el 11 %) estaban pendientes. La información de la Comisión se estructura en 3 fases principales (informe rápido, borrador de informe e informe definitivo). La Comisión establece un plazo interno de 40 días a partir de la fecha de finalización del trabajo de campo para completar el proyecto de informe de auditoría. Observamos que, al final de mayo de 2026, 34 auditorías permanecían en la fase de informe rápido durante una media de nueve meses después de esta fecha, lo que prolonga la adopción de posibles recomendaciones.

11.25. La Comisión clasifica sus constataciones como críticas, muy importantes, importantes o deseables. Las constataciones críticas o muy importantes pueden dar lugar a la introducción de hitos de control (véase el apartado ***11.29***), o a una *salvedad* en el informe anual de actividades de la Comisión si los Estados miembros aún no las han aceptado, rechazado o ejecutado. Estas constataciones críticas o muy importantes también pueden corresponder a una infracción grave de las obligaciones del acuerdo de financiación.

11.26. El número de recomendaciones pendientes relacionadas con constataciones críticas o muy importantes ha disminuido, pasando de 136 en 2025 a 25 en 2026. A pesar de esta mejora, el 64 % de estas últimas recomendaciones seguían (en diciembre de 2025) sin haberse cumplido durante el último año de aplicación del MRR (véase la ***ilustración 11.4***).

[14] Artículo 74, apartado 6, del Reglamento Financiero.

Ilustración 11.4 – Retrasos en la aplicación de las recomendaciones relacionadas con constataciones críticas y muy importantes de las auditorías de la Comisión



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

11.27. En el ***cuadro 11.1*** se presenta el número de recomendaciones relacionadas con constataciones críticas y muy importantes relativas a los sistemas de control de los Estados miembros con información sobre su aplicación.

Cuadro 11.1 – La mayoría de las recomendaciones pendientes relacionadas con las constataciones críticas y muy importantes no se aplicaron en el plazo establecido

	Crítica			Muy importante		
	Pendiente		Cerrada	Pendiente		Cerrada
	Pendiente (dentro de plazo)	Pendiente (fuera de plazo)		Pendiente (dentro de plazo)	Pendiente (fuera de plazo)	
Insuficiencias en los sistemas de control de los Estados miembros y protección de los intereses financieros de la UE						
Insuficiencias en los controles relativos a conflictos de intereses, doble financiación, fraude y corrupción	-	5	22	-	1	65
Controles inadecuados o insuficientes del cumplimiento de la normativa nacional y de la UE (incluida la relativa a la contratación pública y a las ayudas estatales) o del principio de «no causar un perjuicio significativo»	-	-	8	-	4	43
Presunto caso de fraude	-	-	2	-		7
Uso escaso o inexistente de Arachne como herramienta de detección de riesgos	-	-	-	2	-	7
Insuficiencias en la solicitud de pago						
Declaración de proyectos o partidas no subvencionables	-	-	2	-	-	3
Insuficiencias en las auditorías de los órganos nacionales de auditoría (por ejemplo, evaluación incorrecta o insuficiencias metodológicas)	-	-	-	6	-	26
Pista de auditoría o proceso de gestión de datos inadecuados o insuficientes	-	-	43	-	1	78

Otras insuficiencias						
Recogida de datos insuficiente contrariamente a lo establecido en el artículo 22, apartado 2, letra d), del Reglamento	-	-	14	-	4	27
Falta de capacidad administrativa / formación o de estructura organizativa clara	-	-	1	-	-	28
Incumplimiento de las normas de publicidad	-	-	4	1	1	43
Totales (número de recomendaciones / Estados miembros)	**-**	**5/2**	**96/12**	**9/1**	**11/6**	**327/19**

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

11.28. Incluimos en la muestra 8 recomendaciones cerradas relacionadas con constataciones críticas y muy importantes para comprobar que se habían aplicado. Constatamos que la Comisión había cerrado 2 recomendaciones sin disponer de pruebas suficientes. En estos 2 casos, las recomendaciones tenían por objeto abordar las constataciones relativas a procedimientos existentes pero no aplicados para la protección de los intereses financieros de la UE. Las pruebas aportadas no demostraban la aplicación efectiva de dichos procedimientos.

Los sistemas de control de los Estados miembros no son suficientemente eficaces todavía

Necesidad permanente de hitos de control

11.29. Si, durante sus auditorías, la Comisión detecta insuficiencias en el sistema de control de un Estado miembro, puede añadir *hitos de control* al revisar los PNRR de ese país. La incorporación de hitos de control adicionales bloquea todos los pagos futuros del MRR hasta que el Estado miembro los cumpla satisfactoriamente. Consideramos que la existencia de hitos de control es un paso positivo para mejorar los sistemas de control de los Estados miembros[15]. Sin embargo, la necesidad de hitos de control también indica que los sistemas de los Estados miembros no son plenamente eficaces.

[15] Análisis 02/2025: «Orientación al rendimiento, rendición de cuentas y transparencia: lecciones que deben extraerse de las insuficiencias del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», apartado 63.

11.30. Nuestro trabajo de auditoría no tiene por objeto emitir una opinión sobre la *eficacia* global de los sistemas de control de los Estados miembros. Sin embargo, nuestra evaluación del cumplimiento satisfactorio de los hitos de control nos permite valorar los componentes clave de estos sistemas. En 2025 (el penúltimo año del MRR), los Estados miembros seguían aplicando hitos de control para garantizar que sus sistemas de control estuvieran preparados para aplicar el MRR. En general, llegamos a la conclusión de que los 8 hitos de control relacionados con los pagos de las subvenciones del MRR de 2025 se cumplieron satisfactoriamente.

11.31. Las insuficiencias en los sistemas de control de los Estados miembros cuyos segundos pagos o pagos posteriores estaban supeditados al logro de hitos de control suponen un riesgo para la protección de los intereses financieros de la UE hasta su cumplimiento, lo cual puede repercutir en la regularidad del gasto. Constatamos que, de los 8 hitos de control mencionados anteriormente, 5 (2 en Bélgica,1 en Irlanda, 1 en Austria y 1 en Finlandia) se añadieron en las segundas solicitudes de pago, mientras que los 3 restantes (todos en Suecia) pertenecen a la primera solicitud de pago.

Algunos Estados miembros presentan insuficiencias persistentes en sus sistemas de control

11.32. Sobre la base del examen de los informes de auditoría de la Comisión y la aplicación de las recomendaciones pertinentes, constatamos lo siguiente:

- En lo que respecta a las cuestiones sobre la doble financiación, el informe sobre la *protección de los intereses financieros de la UE* de la Comisión contiene una constatación muy importante relacionada con los controles sobre el riesgo de doble financiación, que afecta a una parte significativa del sistema de control de un Estado miembro. Por tanto, no está claro que este Estado miembro aplicara su PNRR con las garantías adecuadas contra la doble financiación desde el momento en que se formuló la constatación de la auditoría (diciembre de 2023) hasta que se dio por cerrada la recomendación en enero de 2025.

- En lo que respecta a las constataciones sobre conflictos de intereses, los informes de auditoría *ex post* de la Comisión revelan constataciones muy importantes en dos Estados miembros. Por tanto, no está claro que ambos Estados miembros aplicaran sus PNRR con las garantías adecuadas contra los conflictos de intereses, al menos desde que se elaboraron las constataciones de auditoría (en agosto de 2023 y mayo de 2024, respectivamente). Cuando realizábamos nuestras comprobaciones, las constataciones seguían pendientes. La Comisión también detectó (en octubre de 2023 y agosto de 2024) insuficiencias significativas (constataciones críticas y muy importantes) en los sistemas de control de otro Estado miembro. Por tanto, no está claro que este Estado miembro aplicara su PNRR con las garantías adecuadas contra los conflictos de intereses, al menos desde que se formularon las constataciones de auditoría hasta que se cerraron las recomendaciones en noviembre de 2025.

No podemos revelar los Estados miembros, ya que la Comisión considera confidenciales los informes de auditoría mencionados hasta que haya finalizado el procedimiento de seguimiento de todas sus recomendaciones.

Insuficiencias en los sistemas de algunos Estados miembros para garantizar el cumplimiento de los contratos públicos y las ayudas estatales

11.33. Aunque el cumplimiento de las normas en materia de contratación pública y ayudas estatales no es una condición para el pago de los fondos del MRR a los Estados miembros, la protección de los intereses financieros de la UE exige que los Estados miembros se aseguren de que los proyectos del MRR las cumplen.
La Comisión, en calidad de organismo responsable último de la ejecución del presupuesto, debe garantizar que los sistemas de los Estados miembros sean adecuados para su finalidad. En nuestro Informe Especial 09/2025[16], señalamos insuficiencias en los sistemas de los Estados miembros para garantizar el cumplimiento de las normas sobre contratación pública y ayudas estatales. Observamos que las infracciones de estas normas son un problema constante en el ámbito de la política de cohesión y en otros ámbitos de gasto presupuestario.

[16] Informe Especial 09/2025: «Sistemas para garantizar la conformidad del gasto del MRR con las normas sobre contratación pública y ayudas estatales – Hay mejoras, pero no suficientes».

11.34. Hemos detectado las siguientes infracciones de la normativa sobre contratación pública:

a) en 2 casos (en España y Rumanía), el poder adjudicador no justificó su decisión de no dividir los contratos en lotes;

b) en 1 caso ocurrido en Rumanía, el poder adjudicador optó indebidamente por un procedimiento simplificado sin haberse asegurado de que se publicara correctamente el anuncio de licitación;

c) en 1 caso ocurrido en Rumanía, el poder adjudicador recurrió indebidamente a un procedimiento negociado sin publicación previa.

11.35. Además, detectamos otros problemas de cumplimiento que no afectan a la regularidad general de los procedimientos en cuestión. Se trata de la falta de controles para prevenir o detectar conflictos de intereses (4 casos en Bélgica y Francia) y de la falta de publicación del anuncio de adjudicación del contrato (4 casos en Francia).

11.36. En lo que respecta a las normas sobre ayudas estatales, hallamos las siguientes irregularidades:

a) división artificial de proyectos para eludir los umbrales de notificación[17] (véase el ejemplo en el ***recuadro 11.4***), y cálculo incorrecto de los costes subvencionables (2 casos/proyectos en Suecia);

b) incumplimiento de los criterios de exclusión (4 casos/proyectos en Francia) y publicación tardía de la información sobre transparencia (1 caso/proyecto en Francia), e

c) insuficiencias en la evaluación del cumplimiento de los umbrales *de minimis*[18] (2 casos/proyectos en Dinamarca).

---

[17] Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado, con sus modificaciones posteriores –-texto consolidado publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 1 de julio de 2023 (RGEC) (en su versión modificada).

[18] Reglamento (UE) 2023/2831 de la Comisión relativo a la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas *de minimis*.

Recuadro 11.4

Ejemplo de incumplimiento de los requisitos sobre ayudas estatales

Suecia Objetivo 1 – «Adjudicación de proyectos para reducir las emisiones de dióxido de carbono en 300 000 toneladas»

El 9 de diciembre de 2021, la Agencia sueca de protección del medio ambiente (EPA) concedió ayudas estatales a la misma empresa beneficiaria mediante 24 resoluciones de concesión de subvenciones independientes[19]. El coste subvencionable total, correspondiente a las 24 decisiones, ascendió a 506,9 millones de coronas suecas (equivalentes a 49,5 millones de euros), y el valor total de la ayuda concedida en virtud de las 24 decisiones fue de 354,9 millones de coronas suecas (equivalentes a 34,6 millones de euros).

Constatamos que todas las decisiones concedían ayudas al mismo beneficiario, en el marco del mismo régimen y por parte de la misma autoridad que concede las ayudas, y que fueron aprobadas en la misma fecha. Los detalles de la única solicitud de beneficiario y de los informes de seguimiento ponen de manifiesto la intención de crear una red de estaciones de repostaje de hidrógeno.

Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que las 24 resoluciones de concesión de subvenciones constituyen un único proyecto. Dado que tanto los costes subvencionables totales como el importe total de la ayuda concedida superan los umbrales de notificación[20], la ayuda no debería haberse concedido sin haber notificado a la Comisión.

Observamos que 13 de las 24 resoluciones de concesión de subvenciones fueron anuladas posteriormente, lo que supuso la recuperación de 192,3 millones de coronas suecas.

11.37. También detectamos otros problemas de cumplimiento que no afectan a la regularidad general de los procedimientos o los casos en cuestión. Se trataba de casos de incumplimiento de carácter no sustancial del RGEC en relación con la condición de «pequeña y mediana empresa»[21] (1 caso/proyecto en Francia) e insuficiencias en la obligación de mantener registros de las ayudas *de minimis* (2 casos/proyectos en Dinamarca).

---

[19] En virtud del artículo 56 del RGEC.

[20] En virtud del artículo 4, apartado 1, letra cc), del RGEC.

[21] Recomendación de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas (Texto pertinente a efectos del EEE) [notificada con el número C(2003) 1422] (2003/361/CE).

Insuficiencias en solicitudes de pago

11.38. Hallamos inexactitudes en las solicitudes de pago de 4 Estados miembros (Italia, Polonia, Eslovaquia y Suecia). En 2 de ellos (Italia y Suecia), detectamos irregularidades en las declaraciones de gestión. El propósito de estas declaraciones es proporcionar garantías de que la información presentada con las solicitudes de pago es completa, exacta y fiable[22]. Pese a que, en sus declaraciones de gestión a la Comisión, los Estados miembros deben incluir *salvedades* y señalar la falta de pruebas en caso necesario. Constatamos que, cuando presentaron la solicitud de pago, estos 2 Estados miembros conocían que las pruebas del cumplimiento satisfactorio de algunos hitos y objetivos eran insuficientes. Sin embargo, en su declaración de gestión, ninguno de estos 2 formuló salvedad alguna para señalar que un hito u objetivo solo se había cumplido parcialmente cuando se realizó la solicitud de pago.

[22] Artículo 22, apartado 2, letra c), del Reglamento Financiero.

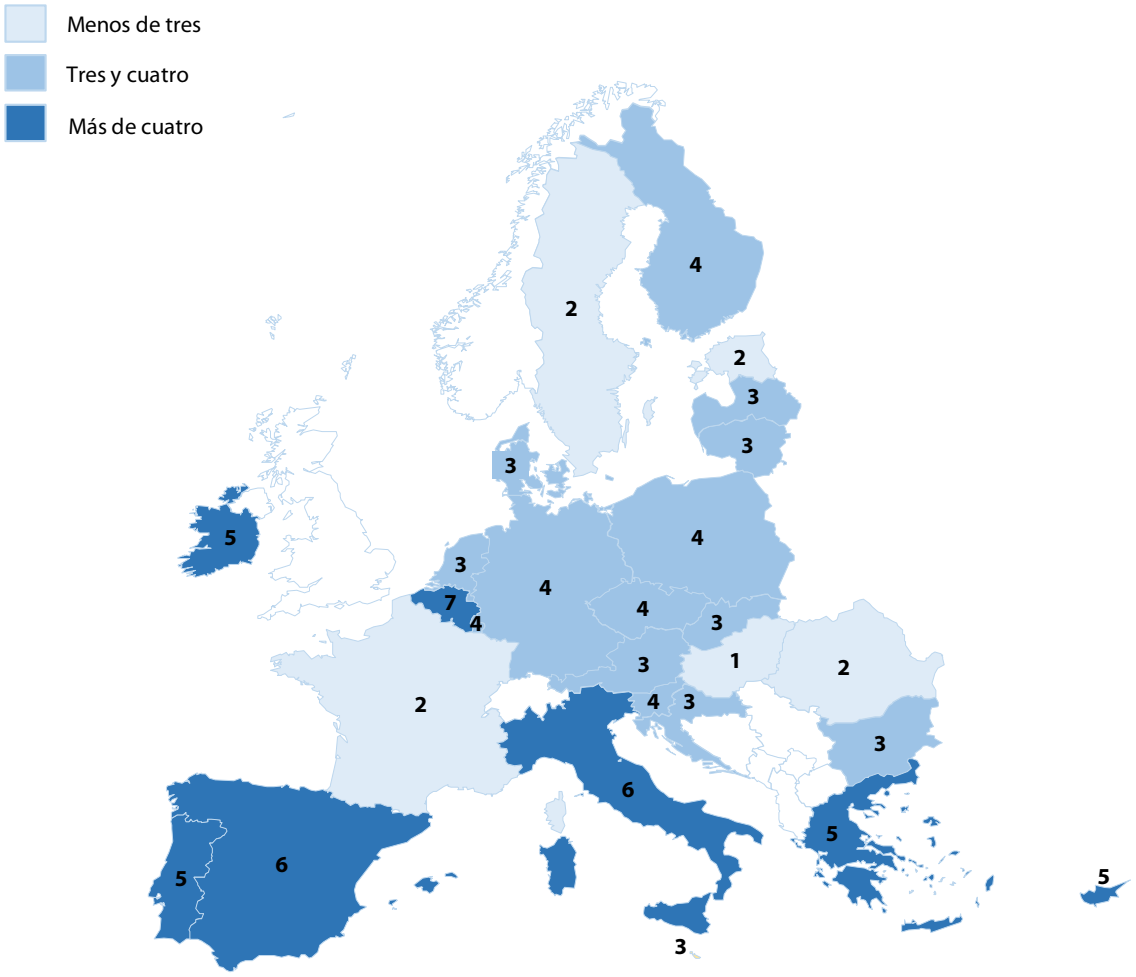
Análisis de las modificaciones de las Decisiones de Ejecución del Consejo

11.39. Los Estados miembros pueden solicitar[23] una modificación de su PNRR si uno o varios hitos y objetivos ya no son alcanzables debido a circunstancias objetivas. En caso de que la evaluación de la Comisión sea positiva, propone una decisión de ejecución modificada, que es adoptada por el Consejo. En junio de 2025, la Comisión[24] publicó una comunicación en la que ofrece a los Estados miembros opciones para racionalizar sus PNRR, salvaguardando al mismo tiempo su asignación y garantizando que cumplen todos los criterios de evaluación establecidos en el Reglamento. Desde el comienzo del MRR y hasta diciembre de 2025, el Consejo había aprobado 99 modificaciones, con un rango comprendido entre 1 en Hungría hasta 7 en Bélgica (véase la ***ilustración 11.5***). Nuestro trabajo abarcó los hitos y los objetivos de 18 modificaciones de las Decisiones de Ejecución del Consejo.

[23] Artículo 21, apartado 1, del Reglamento.

[24] COM(2025) 310 final - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – NextGenerationEU – Camino a 2026.

Ilustración 11.5 – Modificaciones de las Decisiones de Ejecución del Consejo aprobadas hasta el final de 2025



a 31.12.2025

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos del cuadro de indicadores del MRR.

11.40. Analizamos 32 modificaciones de 20 hitos y objetivos que formaban parte de 18 modificaciones de las Decisiones de Ejecución del Consejo en 8 Estados miembros[25]. Analizamos si los Estados miembros habían justificado adecuadamente las circunstancias objetivas que motivaron la solicitud de modificaciones de las Decisiones de Ejecución del Consejo. Además, examinamos si la Comisión había evaluado las modificaciones basándose en pruebas suficientes que respaldaran la justificación aportada por los Estados miembros.

[25] Irlanda, Grecia, España, Italia, Letonia, Países Bajos, Polonia y Eslovaquia.

Tras presentar la solicitud de pago, se modificaron varias Decisiones de Ejecución del Consejo para adaptarlas a los resultados reales

11.41. En 13 hitos y objetivos analizados (que abarcaban 13 de 32 modificaciones), constatamos que los requisitos de las Decisiones de Ejecución del Consejo relativos a dichos hitos y objetivos se modificaron después de que los Estados miembros hubieran presentado a la Comisión las respectivas solicitudes de pago (véase el ejemplo en el ***recuadro 11.5***). En 9 casos, la solicitud de modificación de la Decisión de Ejecución del Consejo se presentó únicamente tras la solicitud de pago. Las Decisiones de Ejecución del Consejo se aprobaron durante la evaluación preliminar del cumplimiento satisfactorio y se ajustaron a los *resultados* realmente obtenidos, lo que hizo posible el pago.

11.42. El Reglamento no establece un plazo para solicitar modificaciones. Consideramos que la práctica de modificar los requisitos de los hitos y objetivos con vistas a recibir el pago reduce la eficacia del efecto palanca financiero de la UE y da a entender que es posible eludir el cumplimiento insatisfactorio modificando una Decisión de Ejecución del Consejo para desbloquear el pago.

Las circunstancias objetivas no siempre se explicaban de forma suficiente y, a menudo, no estaban respaldadas por pruebas adecuadas

11.43. Los Estados miembros deben aportar una justificación adecuada y demostrar que existe una relación causal clara entre las circunstancias objetivas y el hecho de que la medida ya no pueda aplicarse tal y como se había previsto, o la necesidad de reducir la carga administrativa[26]. Como justificación, los Estados miembros deberían aportar pruebas que demuestren la circunstancia alegada.

11.44. En 17 de las 32 modificaciones, constatamos que las circunstancias objetivas se describían de forma adecuada, pero no iban acompañadas de pruebas suficientes. En otras 12, constatamos que los Estados miembros no explicaron adecuadamente las circunstancias objetivas y no aportaron pruebas suficientes (véase un ejemplo en el ***recuadro 11.5***).

---

[26] Orientación sobre los planes de recuperación y resiliencia en el contexto de REPowerEU (2023/C 80/01); Orientación sobre los planes de recuperación y resiliencia (C/2024/4618).

Algunas modificaciones eliminaron etapas importantes de aplicación de la medida del MRR

11.45. Hallamos 5 modificaciones de Decisiones de Ejecución del Consejo que eliminaban, total o parcialmente, la parte de la medida relacionada con la fase de aplicación. Esto se llevaba a cabo, por ejemplo, sustituyendo la consecución concreta de resultados por fases preparatorias. En los hitos y objetivos revisados, los pagos se vinculan a los *insumos* o procesos, lo que deja los resultados sustantivos fuera del período de ejecución del MRR. Estos casos ponen de manifiesto que algunas modificaciones de Decisiones de Ejecución del Consejo no se limitaron a ajustar los plazos o las especificaciones técnicas, sino que eliminaron —total o parcialmente— resultados que, en un principio, constituían elementos clave para la finalización de las medidas. Las orientaciones de la Comisión[27] subrayan que los cambios introducidos en los PNRR en virtud del artículo 21 no deberían reducir su ambición general. Sin embargo, las orientaciones no abordan específicamente las situaciones descritas en este apartado.

Insuficiencias relacionadas con el impacto de las modificaciones en las estimaciones de costes

11.46. Observamos que 10 de las 32 modificaciones, que afectaban a 9 de los 20 hitos u objetivos, dieron lugar a la revisión de las estimaciones de costes. La Comisión verificó las explicaciones detalladas de los costes facilitadas por los Estados miembros. Sin embargo, a pesar de la detallada justificación, las pruebas que la respaldaban se limitaban con frecuencia a cálculos descriptivos sin documentación primaria. Aunque el Reglamento no exige a los Estados miembros que aporten pruebas de forma sistemática, la falta de datos subyacentes y de pruebas de primera mano debilita la pista de auditoría y reduce la garantía sobre la solidez de las estimaciones de costes revisadas.

[27] C/2024/4618 – Orientación sobre los planes de recuperación y resiliencia (Orientación de 2024).

11.47. En nuestro Informe Especial 14/2026 sobre la transparencia y la trazabilidad del MRR, también constatamos que algunos Estados miembros utilizan datos sobre los costes reales para actualizar las estimaciones de costes y reasignar fondos en caso de que se produzcan ahorros, pero no existe un enfoque homogéneo en el conjunto de los Estados miembros y la Comisión no solicita sistemáticamente tal información, ni siquiera cuando está disponible en el ámbito nacional. Llegamos a la conclusión de que las limitaciones en cuanto a la disponibilidad de los datos subyacentes, los costes reales y la documentación justificativa reducían la transparencia y la garantía respecto al uso de los fondos de la UE.

11.48. A diferencia de las medidas basadas en los costes, en las que la reducción de las realizaciones debe reflejarse mediante un ajuste de los costes estimados, las modificaciones de las reformas «de coste cero» no suponen un cambio en los costes estimados globales ni afectan a los importes de pago correspondientes (véase el ejemplo en el ***recuadro 11.5***), siempre y cuando se cumplan los criterios de evaluación para los planes. Esto podría mermar los incentivos para mantener el alcance y la ambición iniciales de las reformas.

Recuadro 11.5

Ejemplo de insuficiencias en las modificaciones de las Decisiones de Ejecución del Consejo

La reforma 2.7 del PNRR de Irlanda consiste en una medida destinada a aumentar el número de titulados con competencias de alto nivel en TIC. Tras la primera modificación de 2024, el objetivo correspondiente número 75 exigía que al menos 12 450 alumnos de TIC se hubieran graduado en 2021.

Irlanda presentó una solicitud de pago el 23 de diciembre de 2024, acompañada de la declaración de gestión, en la que indicaba que se estaban recopilando pruebas adicionales para el objetivo 75 y que se facilitarían ulteriormente. Sin embargo, Irlanda solicitó una modificación de su PNRR el 31 de enero de 2025 para cambiar por segunda vez el objetivo 75: la cifra de 12 450 titulados se redujo en aproximadamente un 12,5 %, hasta situarse en 10 900. Irlanda atribuyó esta modificación a una carga administrativa injustificada, y la Comisión aprobó la solicitud. En consecuencia, el objetivo se modificó en 2025, cuando se estaba evaluando su cumplimiento satisfactorio, y la Comisión efectuó el pago correspondiente.

No se acreditaron las circunstancias objetivas con pruebas que demostraran en qué medida el objetivo inicial había generado una carga administrativa injustificada y cómo se había logrado evitar dicha carga gracias al cambio. La modificación de 2025 se aprobó basándose en documentos que demostraban el cumplimiento satisfactorio del objetivo revisado, y no los motivos de dicha modificación. Había riesgo de incumplimiento del objetivo, que se subsanó durante la evaluación de la Comisión mediante la modificación de la Decisión de Ejecución del Consejo. Además, esta reforma no contaba con una estimación de costes en el PNRR (una medida de «coste cero»), lo que significa que la revisión a la baja del indicador cuantitativo no afectaba al coste total del plan y no podía tener consecuencias financieras para el Estado miembro.

Problemas relacionados con el diseño de medidas, hitos y objetivos

11.49. En esta parte del capítulo se presentan cuestiones no directamente relacionadas con nuestra declaración de fiabilidad, pero se señalan insuficiencias en la concepción de las medidas, hitos y objetivos. Nuestros informes especiales anteriores y nuestro análisis[28] ofrecen una visión más exhaustiva de aspectos vinculados con la *buena gestión financiera* relativos al MRR.

11.50. Los hitos y objetivos deben medir los avances de los Estados miembros en la ejecución de las inversiones y reformas incluidas en sus PRR nacionales y, por tanto, la consecución de los objetivos del MRR. Para garantizar que estos hitos y objetivos son significativos y se ajustan a los principios de la buena gestión financiera, es importante que abarquen en su totalidad los principales elementos de la reforma o la inversión subyacentes, en especial su finalización[29].

11.51. Identificamos 7 casos de reformas o inversiones en los que no todos los elementos estaban cubiertos por hitos u objetivos, o en los que el cumplimiento no era captado por los hitos o por los objetivos. En años anteriores se hallaron casos similares[30].

11.52. Además, en Suecia se modificó un hito de control ya existente con el objetivo de abordar las constataciones muy importantes y críticas identificadas en la auditoría de protección de los intereses financieros de la UE realizada por la Comisión en 2023. Sin embargo, este hito presenta un defecto de diseño, ya que no garantiza que los organismos de ejecución establezcan y apliquen de forma eficaz los procedimientos necesarios (véase el ***recuadro 11.6***).

---

[28] Análisis 02/2025.

[29] Informe Especial 26/2023: «Marco de seguimiento del rendimiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia – Se miden los avances en la ejecución, pero no se refleja suficientemente el rendimiento», apartados 30 a 32.

[30] Informe Anual relativo al ejercicio 2022, apartado 11.36, Informe Anual relativo al ejercicio 2023, apartados 11.44 a 11.46, e Informe Anual relativo al ejercicio 2024, apartados 11.50 a 11.52.

Recuadro 11.6

Ejemplo de una insuficiencia en el diseño de un hito de control

El PNRR de Suecia cuenta con tres hitos de control, entre ellos el hito 41, que exige al Gobierno que asigne mandatos a las autoridades pertinentes para garantizar la aplicación efectiva del PNRR. Este hito se modificó tras las constataciones significativas formuladas en una auditoría de la Comisión.

En la evaluación preliminar de este hito, la Comisión concluyó que se había cumplido satisfactoriamente, basándose en la emisión de mandatos gubernamentales que exigían a los organismos de ejecución establecer los procedimientos relacionados con el fraude, la corrupción, los conflictos de intereses, la doble financiación y la recogida de datos. Aunque se reconoce que el Gobierno ha emitido formalmente estos mandatos, este hito adolece de un defecto de diseño, ya que se limita a exigir la emisión formal de mandatos o encargos por parte del Gobierno, pero no exige que los organismos de ejecución establezcan los procedimientos necesarios y los apliquen de manera efectiva.

En consecuencia, esa medida no abordó las causas fundamentales de las constataciones de la auditoría de la Comisión que impulsaron la modificación. Siguen pendientes recomendaciones clave de la auditoría y una auditoría posterior de la Comisión detectó los mismos problemas.

11.53. También hallamos 6 casos en los que los hitos u objetivos estaban definidos de forma imprecisa. Observamos que esos hitos y objetivos aumentan el riesgo de una evaluación discrecional de su cumplimiento satisfactorio.

Informes anuales de actividades e informe anual de gestión y rendimiento

11.54. Los informes anuales de actividades son la herramienta principal que utilizan las direcciones generales de la Comisión para comunicar si disponen de una garantía razonable de que los procedimientos de control aseguran la regularidad del gasto.

11.55. La Comisión no estima un *riesgo cuantificable en el momento del pago*, sino que asigna un nivel de riesgo (bajo, medio o alto) para la regularidad de cada pago del MRR. La Comisión consideró que el pago a Polonia era de alto riesgo, por lo que el director general de la DG Asuntos Económicos y Financieros emitió una opinión con una salvedad financiera. Un pago a Italia se clasificó como de riesgo medio y los 35 pagos restantes como de riesgo bajo. En general, esta evaluación no concuerda con nuestras constataciones.

11.56. Para asignar un nivel de riesgo a cada pago del MRR, la Comisión utiliza, entre otras cosas, información de sus informes de auditoría *ex post*, incluidos los informes rápidos y los proyectos de informe, en función de la madurez de sus constataciones en el momento de la evaluación. Para el informe anual de actividades de 2025, la Comisión consideró que todos los pagos relacionados con los 24 informes rápidos eran de bajo riesgo, aunque 9 de estos informes contienen indicios que afectan a la regularidad de los pagos en cuestión. Si bien reconocemos que este enfoque permite a la Comisión tener en cuenta toda la información disponible, puede subestimar la clasificación del riesgo para estos 9 pagos. Por ejemplo, en 2023, la Comisión publicó un informe de misión rápido en un Estado miembro con una constatación sobre la regularidad del pago en cuestión, y clasificó este pago en el informe anual de actividades de 2023 como de bajo riesgo. Sin embargo, en 2026, el informe final de auditoría *ex post* concluyó que no se había cumplido un hito, por lo que se subestimó la evaluación inicial del pago.

11.57. Por lo que se refiere a las garantías en el ámbito de la contratación pública y las ayudas estatales, la Comisión clasificó 12 pagos como de riesgo medio. En estos casos, las auditorías de la Comisión formularon constataciones críticas o muy importantes respecto de más de un organismo de ejecución, para las que no hay pruebas de que el Estado miembro haya adoptado las medidas correctoras recomendadas. El enfoque para llegar a una conclusión sobre la evaluación de riesgos no está en consonancia con nuestra recomendación anterior[31] y es probable que subestime el nivel estimado de riesgo, ya que no hay garantías de que los Estados miembros adopten medidas correctoras.

11.58. También recomendamos[32] que la Comisión especificara la cobertura de sus controles, es decir, la proporción de organismos de ejecución con inversiones en materia de contratación pública y ayudas estatales en cada Estado miembro objeto de sus auditorías. La Comisión no lo aceptó, por lo que esta información no figura en el informe anual de actividades.

11.59. Por lo que se refiere a las irregularidades graves no corregidas por los Estados miembros, el director general de la DG Asuntos Económicos y Financieros emitió una opinión con una salvedad financiera para dos pagos a Chequia relativos a dos casos separados de conflicto de intereses. La Comisión también clasificó 25 pagos como de riesgo medio y 10 pagos como de riesgo bajo. Dado que el enfoque de la evaluación de riesgos es similar al utilizado para el control de la contratación pública y las ayudas estatales, consideramos que esta evaluación también subestima el nivel de riesgo.

---

[31] Informe Especial 09/2025:

[32] *Ibid.*

Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

11.60. Las normas que rigen el gasto del MRR son significativamente diferentes de las aplicables al gasto con cargo al presupuesto general de la UE. En el marco del MRR, la regularidad de los gastos efectuados por los perceptores finales no es una condición para que la Comisión efectúe pagos a los Estados miembros. Esto afecta a la cobertura de nuestra auditoría de regularidad y al alcance de la garantía que podemos ofrecer. La evidencia general de auditoría derivada de nuestro trabajo y presentada en este capítulo indica que:

a) 16 de los 420 hitos y objetivos que examinamos no cumplían las condiciones de pago y de subvencionabilidad, lo que afecta a 9 pagos efectuados a 9 Estados miembros (véanse los apartados ***11.13***-***11.21***). La incidencia financiera mínima de las 16 constataciones se sitúa por encima de nuestro *umbral de materialidad*;

b) Hallamos insuficiencias en la evaluación *ex ante* de la Comisión. En 40 casos, la Comisión se basó en la información y los controles de los Estados miembros sin realizar una verificación suficiente de todos los requisitos de la Decisión de Ejecución del Consejo (véanse los apartados ***11.22***);

c) Las recomendaciones de auditoría *ex post* pendientes de la Comisión relacionadas con constataciones críticas y muy importantes han disminuido, pero en la mayoría de los casos (64 %) ya han vencido los plazos acordados (véanse los apartados ***11.23*** a ***11.27***);

d) En el penúltimo año de ejecución del MRR, persisten las insuficiencias en los sistemas de control de los Estados miembros, incluidas las irregularidades en materia de contratación pública y ayudas estatales (véanse los apartados ***11.33*** a ***11.37***);

e) La información incluida por los Estados miembros en sus solicitudes de pago no era siempre fiable (véase el apartado ***11.38***);

f) Hubo 7 reformas e inversiones cuyos hitos u objetivos correspondientes no abarcaban todos los elementos de la medida, lo que limitaba los resultados que puede alcanzar el MRR (véase el apartado ***11.51***);

g) Observamos 6 casos de hitos u objetivos definidos de manera vaga que aumentaron el riesgo de una evaluación discrecional de su cumplimiento satisfactorio (véase el apartado ***11.53***);

h) La declaración facilitada por el director general de la DG Asuntos Económicos y Financieros no se ajusta a nuestras constataciones y conclusiones (véanse los apartados ***11.54*** a ***11.59***).

11.61. Al final de 2025, el Consejo había aprobado 99 modificaciones de las Decisiones de Ejecución del Consejo. Durante la evaluación preliminar de la Comisión se revisaron varios hitos y objetivos, que se ajustaron a los logros reales, lo cual facilitó los pagos del MRR. Nuestro análisis de los hitos y objetivos revisados señala que se realizaron con frecuencia sin una explicación suficiente ni pruebas adecuadas que justificaran las circunstancias objetivas, tal y como exige el artículo 21, apartado 1, del Reglamento. Algunas modificaciones eliminaron fases importantes de la ejecución de las medidas del MRR, lo que supuso que, en ocasiones, los pagos se vincularan a aportaciones o procesos preparatorios, en lugar de a las realizaciones inicialmente previstas. Además, hemos constatado que no se produce necesariamente ningún impacto financiero cuando las modificaciones a la baja se refieren a reformas «de coste cero» (véanse los apartados ***11.39*** a ***11.48***).

Recomendaciones

11.62. En el ***anexo 11.3*** figura el resultado del seguimiento de las recomendaciones formuladas en nuestros informes anuales relativos a los ejercicios ***2022***, ***2023*** y ***2024***. La Comisión ha aplicado 1 recomendación íntegramente, 3 en su mayor parte y 5 siguen pendientes o no han sido aceptadas. Dado que la aplicación del MRR finalizará en diciembre de 2026, no formularemos ninguna recomendación adicional. No obstante, hemos expresado nuestra opinión sobre el uso de la financiación no vinculada a los costes y los riesgos asociados a dichos instrumentos en una serie de dictámenes sobre las propuestas legislativas de la Comisión relativas al MFP 2028-2034[33].

[33] Presupuesto de la UE para 2028 – 2034 – Visión del Tribunal:Es posible que muchos de los cambios no se traduzcan en mejoras.

Anexos

Anexo 11.1 – Enfoque y metodología de la auditoría

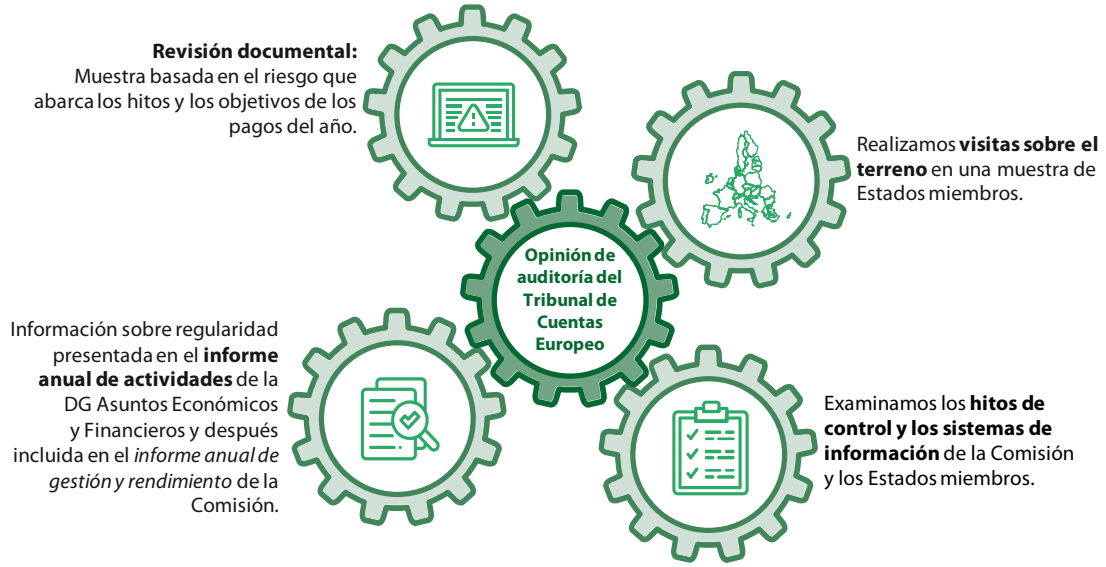
Consideraciones generales

1) El presente anexo describe nuestro enfoque y nuestra metodología de auditoría para la declaración de fiabilidad sobre la regularidad del gasto del MRR.

2) Emitimos una opinión específica sobre la regularidad de los gastos del MRR en el marco de nuestra declaración de fiabilidad sobre el presupuesto de la UE. Esto se debe a que consideramos que el modelo de ejecución del MRR es diferente y se trata de un instrumento temporal. Con esta opinión, nuestro propósito es ofrecer garantías razonables sobre los pagos y facilitar información detallada basada en esta opinión en la declaración de fiabilidad.

3) Derivamos la mayor parte de nuestras garantías de las pruebas de confirmación y la evaluación de los sistemas de supervisión y control. Nuestra declaración de fiabilidad se complementa con el informe anual de actividades y el informe anual de gestión y rendimiento, así como con los informes del servicio de auditoría interna (véase la ***ilustración 11.1***).

Ilustración 11.1 – Opinión de auditoría



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

4) Nuestro trabajo se ajusta a las normas internacionales de auditoría y garantiza que nuestras opiniones de auditoría están sustentadas por evidencia suficiente y apropiada de auditoría.

5) En cuanto a nuestros procedimientos de auditoría con respecto al fraude, seguimos el enfoque detallado en la parte 3 del ***anexo 1.1***.

Regularidad de las *operaciones*

Cómo definimos las operaciones subyacentes y cómo las controlamos

6) Las operaciones subyacentes pertinentes para nuestro trabajo de la declaración de fiabilidad sobre el MRR son pagos de subvenciones a los Estados miembros o liquidación de prefinanciaciones anteriores. A diferencia de la mayoría del gasto en el contexto del *marco financiero plurianual*, las solicitudes de pago del MRR no están justificadas por gastos efectuados, sino por el cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos. Dado que los préstamos del MRR no se reconocen como gastos en las cuentas de la UE, no forman parte de nuestra auditoría.

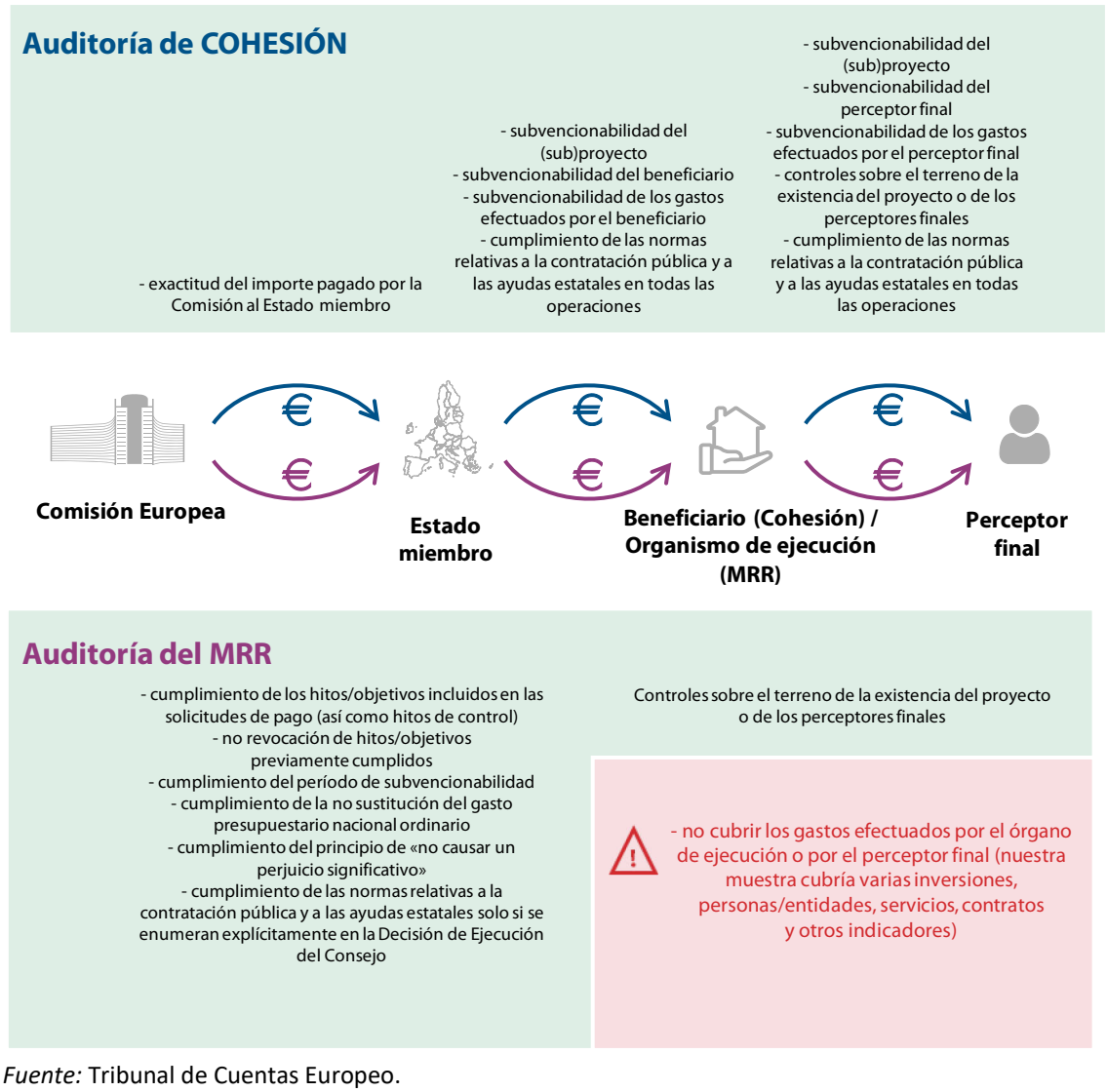
7) Nuestras pruebas de confirmación consisten principalmente en evaluar si los pagos del MRR se efectuaron cumpliendo con las condiciones de pago establecidas en el Reglamento[34]. En la medida de lo posible, cubrimos la no revocación de medidas anteriormente cumplidas y la doble financiación. También evaluamos el cumplimiento de otras condiciones de subvencionabilidad, como la no sustitución del gasto presupuestario nacional ordinario, la observancia del período de subvencionabilidad, y el principio de «no causar un perjuicio significativo»[35].

[34] Artículo 24, apartado 3, del Reglamento.

[35] *Ibid.*, artículos 5, 9 y 17, apartado 2.

8) Nuestra auditoría de la regularidad de los pagos de subvenciones del MRR a los Estados miembros se centra en determinar si los hitos y objetivos predefinidos se han cumplido satisfactoriamente, y si se han cumplido las condiciones de subvencionabilidad definidas en el Reglamento. Esto representa una diferencia considerable con respecto a nuestro trabajo en otros ámbitos del presupuesto de la UE, en el que evaluamos de forma descendente el cumplimiento de todas las normas nacionales y de la UE pertinentes hasta el nivel del perceptor final (por ejemplo, la subvencionabilidad de los gastos efectuados y el cumplimiento de la normativa sobre ayudas estatales y contratación pública). En la ***ilustración 11.2*** se compara lo que auditamos del gasto de cohesión y del gasto del MRR y se muestran las diferencias entre nuestro trabajo en ambos ámbitos.

Ilustración 11.2 – Nuestro trabajo de auditoría sobre la regularidad del gasto de cohesión y del MRR



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

9) Para llegar a nuestra conclusión, en primer lugar utilizamos una muestra basada en el riesgo para examinar si la Comisión había recabado pruebas suficientes y apropiadas durante sus evaluaciones preliminares para respaldar su evaluación de cumplimiento satisfactorio. Si consideramos que las pruebas disponibles en los expedientes de la Comisión no son suficientes para que podamos llegar a una conclusión, pedimos directamente al Estado miembro que facilite pruebas adicionales. Asimismo realizamos visitas sobre el terreno en una muestra de Estados miembros.

10) En primer lugar, seleccionamos hitos de control e hitos relacionados con el *régimen general de condicionalidad* para la protección del presupuesto de la Unión[36]. Seguidamente aplicamos una serie de criterios de riesgo para seleccionar el resto de la muestra.

11) Para nuestra evaluación de si los hitos y objetivos individuales se han cumplido satisfactoriamente, utilizamos el marco de la Comisión[37]. Con arreglo a este marco, si la naturaleza del hito (y, en su caso, la naturaleza del objetivo) no permite una evaluación basada en elementos cuantitativos, aceptaremos desviaciones mínimas en el contenido, la forma y el calendario. Respecto de los hitos y los objetivos en los que es posible una evaluación basada en elementos cuantitativos, aceptaremos desviaciones inferiores al 5 %.

12) Podemos detectar casos de fraude, corrupción, conflictos de intereses, doble financiación o incumplimientos del acuerdo de financiación (por ejemplo, la falta de información disponible sobre perceptores finales y de financiación de otros fondos de la UE). En estos casos, evaluamos (en la medida de lo posible) cómo repercuten estas «irregularidades graves» en la legalidad y regularidad del gasto del MRR.

---

[36] Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.

[37] COM(2023) 99:

Cómo evaluamos los resultados de la verificación de las *operaciones*

13) Determinamos de qué tipo son las constataciones:

14) Las constataciones cuantitativas están relacionadas con casos de incumplimiento de las condiciones de pago y de subvencionabilidad establecidas en el Reglamento, es decir, cumplimiento insatisfactorio de hitos y objetivos; revocación de hitos y objetivos cumplidos anteriormente, y falta de observancia del período de subvencionabilidad, del principio de «no causar un perjuicio significativo» y doble financiación.

    Con arreglo a las normas de auditoría, el auditor debe considerar la posibilidad de utilizar criterios existentes[38]. Una vez considerado, para cuantificar el impacto financiero de estas constataciones, nos basamos en la metodología de la Comisión relativa a la suspensión de los pagos[39]. La metodología implica un enfoque de tres pasos para obtener el importe que se ha de suspender:

    i) determinar el valor unitario de cada hito u objetivo incluido en el plan;

    ii) corregir los valores unitarios aplicando un coeficiente;

    iii) ajustar los valores unitarios corregidos.

    No estimamos sistemáticamente el impacto financiero cuando el hito u objetivo se cumple satisfactoriamente en el plazo de 6 meses[40] a partir del pago, y dentro del año auditado.

15) Las constataciones vinculadas a sospecha de fraude, corrupción y conflictos de intereses solo se cuantifican si existen pruebas suficientes para demostrar que repercuten en el cumplimiento de un hito u objetivo (es decir, un caso de fraude que cuestiona la existencia de los elementos, o la ausencia completa de un procedimiento de contratación).

16) Las constataciones sin impacto financiero son constataciones cualitativas.

---

[38] ISSAI 4000.

[39] COM(2023) 99 final, anexo II.

[40] Artículo 24, apartado 8, del Reglamento.

Examen de los sistemas de supervisión y control

17) Nuestro examen de los sistemas de supervisión y control puede identificar:

i) insuficiencias en las actividades de control y auditoría de la Comisión y los Estados miembros para garantizar la regularidad del gasto del MRR y proteger los intereses financieros de la UE;

ii) insuficiencias en la disponibilidad de la lista de perceptores finales, contratistas, subcontratistas y titulares reales;

iii) insuficiencias en la disponibilidad de información sobre la medida y la financiación pública total afectada, e

iv) insuficiencias en el mantenimiento de registros.

18) Estas insuficiencias podrían afectar a la regularidad del gasto del MRR en los Estados miembros y dar lugar a una recuperación (es decir, una reducción del importe global del plan) después de que la Comisión haya realizado el pago al Estado miembro. Los acuerdos financieros prevén correcciones a tanto alzado para los incumplimientos graves tomando en cuenta la frecuencia y el alcance de estos. En nuestra evaluación consideramos las insuficiencias del sistema y los incumplimientos de los acuerdos financieros como resultados cualitativos.

19) También evaluamos las auditorías *ex post* de la Comisión. Estas pueden identificar hitos y objetivos que no se hayan cumplido satisfactoriamente. En la medida de lo posible, utilizamos las constataciones que no hayan sido corregidas durante el año del pago para emitir nuestra opinión.

Cómo emitimos nuestra opinión de auditoría

20) El concepto de materialidad es fundamental, ya que establece el nivel de desviación que, a nuestro juicio, puede influir en las decisiones de nuestros interlocutores.

21) Definimos la materialidad desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo.

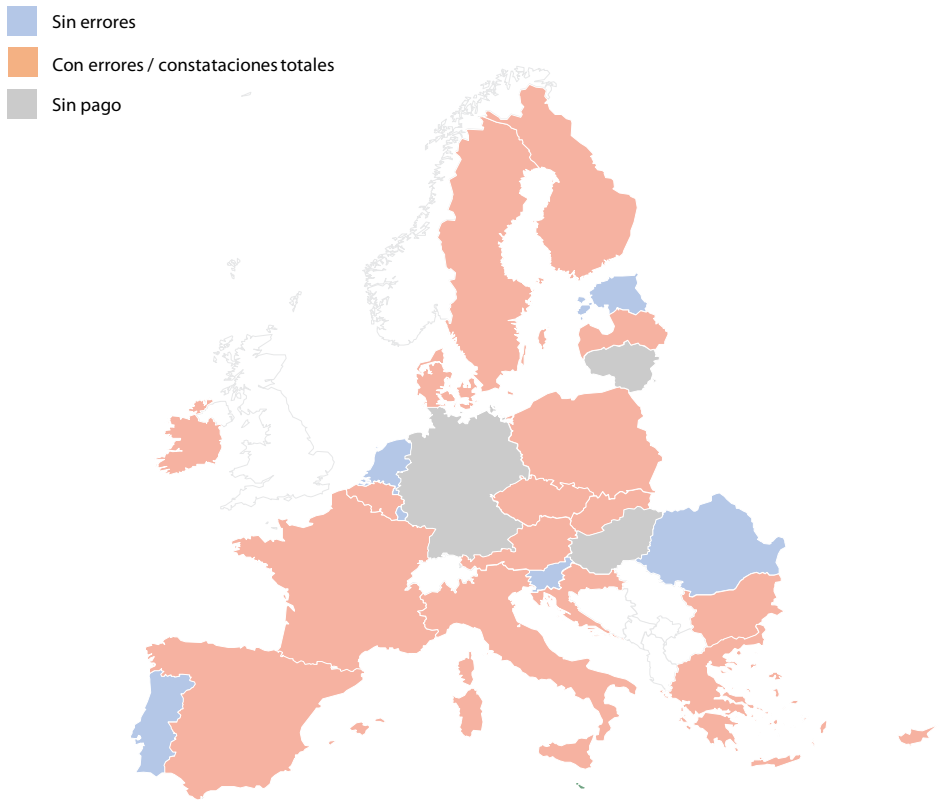
22) Por analogía con otras auditorías, utilizamos el nivel del 2 % como umbral de materialidad para nuestra opinión, y también tenemos en cuenta la naturaleza, el importe y el contexto de los errores y otra información disponible.

23) Las constataciones cuantitativas constituyen un elemento importante para alcanzar nuestra conclusión. Para evaluar la regularidad del gasto del MRR, llegaremos a una conclusión, basada en las constataciones cuantitativas, sobre la correlación entre el importe estimado del error y el umbral de materialidad. Para calcular el impacto global de las constataciones cuantitativas (incluidas las inicialmente identificadas por los controles *ex post* de la Comisión), nos basamos en la metodología de la Comisión relativa a la suspensión de los pagos.

24) También consideramos el impacto de las constataciones cualitativas y de las insuficiencias del sistema. Además del juicio profesional, tenemos en cuenta el número de tales constataciones y la materialidad de los pagos afectados.

25) Nuestra opinión de auditoría no revela un importe o porcentaje de error. Debido al modelo de gasto del MRR, no es posible determinar un porcentaje de error comparable con los notificados en otros capítulos del MFP. Esto se debe a que no existe relación entre los pagos del MRR y los gastos efectuados por los perceptores finales. Además, la naturaleza de los hitos y objetivos, y el muestreo basado en el riesgo no permiten la extrapolación de nuestros resultados. Esto significa que el resultado de nuestra verificación solo proporciona una estimación del importe de error mínimo.

Anexo 11.2 – Resultados de la auditoría de los pagos de subvenciones a los Estados miembros



Estado miembro	Total de hitos y objetivos auditados	Número de hitos y objetivos con constataciones	Resultados cuantitativos	Insuficiencias en la evaluación *ex ante* de la Comisión	Hitos y objetivos definidos de forma imprecisa	Insuficiencias del sistema	Resultados totales
Bélgica (*)	26	3	2	1	0	0	**3**
Bulgaria (*)	6	3	1	2	1	0	**4**
Chequia (*)	12	1	0	1	0	0	**1**
Dinamarca	5	1	0	1	0	1	**2**
Estonia	10	0	0	0	0	0	**0**
Irlanda (*)	9	1	1	1	0	1	**3**
Grecia (*)	30	6	3	5	1	0	**9**
España (*)	70	3	1	3	0	1	**5**
Francia	17	3	0	3	0	0	**3**
Croacia (*)	6	1	0	0	1	0	**1**
Italia (*)	48	7	1	6	0	1	**8**
Chipre (*)	14	1	0	1	0	0	**1**
Letonia	12	2	2	2	0	0	**4**
Luxemburgo	3	0	0	0	0	0	**0**
Malta	5	0	0	0	0	0	**0**
Países Bajos	16	0	0	0	0	0	**0**
Austria (*)	12	4	0	4	1	0	**5**
Polonia	29	6	2	4	0	3	**9**
Portugal (*)	30	0	0	0	0	0	**0**
Rumanía	16	0	0	0	0	0	**0**
Eslovenia	2	0	0	0	0	0	**0**
Eslovaquia	6	3	0	2	2	1	**5**
Finlandia (*)	13	2	0	2	0	0	**2**
Suecia	23	4	3	2	0	2	**7**
Total	**420**	**51**	**16**	**40**	**6**	**10**	**72**

(*) Hubo más de un pago en 2025.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo 11.3 – Seguimiento de recomendaciones anteriores

Nivel de aceptación: aceptada; aceptada parcialmente; no aceptada; sin información.

Nivel de aplicación: íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada; ya no es relevante o no se puede llegar a una conclusión.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
2022	**Recomendación 1, letra a):** Abarcar en sus evaluaciones preliminares y auditorías *ex post* la observancia del período de subvencionabilidad y del principio de no sustitución del gasto presupuestario nacional ordinario.			Las evaluaciones preliminares y las auditorías *ex post* de la Comisión incluyen algunos controles de la observancia del período de subvencionabilidad, pero no de la sustitución del gasto nacional recurrente. No obstante, el criterio empleado por la Comisión de evaluación del inicio de una medida es el comienzo de las obras físicas frente a la firma del primer compromiso jurídico.
	Recomendación 1, letra b): Revisar sus procedimientos de auditoría *ex post* a fin de que prevean controles para verificar si los objetivos auditados que anteriormente se habían considerado cumplidos no se habían revocado después del pago.			La Comisión actualizó la estrategia de auditoría *ex post* para integrar controles sobre la revocación.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomendación 2: A partir de la experiencia adquirida durante la aplicación del MRR, verificar que los planes revisados definen claramente todos los hitos y objetivos, y que todos los elementos clave de las medidas están cubiertos por hitos y objetivos.			En nuestra auditoría de 2025, observamos 6 casos de hitos u objetivos definidos de manera vaga que aumentan el riesgo de evaluación discrecional de su cumplimiento satisfactorio (véase el apartado ***11.53***). También identificamos 7 casos de reformas o inversiones en los que no todos los elementos estaban cubiertos por hitos u objetivos, o en los que el cumplimiento no era captado por los hitos o por los objetivos (véase el apartado ***11.51***).
2023	**Recomendación 1:** Aplicar criterios más estrictos para evaluar el cumplimiento de los períodos de subvencionabilidad.			No aceptada ni aplicada.
	Recomendación 2: Definir criterios específicos para evaluar la sustitución del gasto presupuestario nacional ordinario.			En el anexo III del informe anual del MRR de 2024 figuran los criterios utilizados por la Comisión para evaluar la sustitución del gasto presupuestario nacional recurrente.
	Recomendación 3: Subsanar las insuficiencias que persisten en los sistemas de control de los Estados miembros.			El número de recomendaciones pendientes relacionadas con constataciones críticas o muy importantes ha disminuido, pasando de 136 en 2025 a 25 en 2026 (véase el apartado ***11.26***). Sin embargo, informamos de que algunos Estados miembros presentan insuficiencias persistentes en sus sistemas de control, como los sistemas que garantizan el cumplimiento de las normas nacionales y de la UE (véanse los apartados ***11.32*** a ***11.37***).
	Recomendación 4: Proporcionar garantías del funcionamiento eficaz de los sistemas de control de los Estados miembros.			No aceptada ni aplicada.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Análisis del Tribunal de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
2024	**Recomendación 1:** Ampliar la cobertura de los controles efectuados durante las evaluaciones preliminares.			En nuestra auditoría de 2025 detectamos 40 casos en los que la Comisión había llevado a cabo controles limitados (véase el apartado ***11.22***).
	Recomendación 2: Corregir los retrasos de los Estados miembros en la ejecución de las recomendaciones de auditoría de la Comisión.			Aunque el número total de recomendaciones pendientes y muy importantes ha disminuido, no se ha cumplido el plazo del 64 % de las recomendaciones pendientes relacionadas con constataciones críticas y muy importantes sobre los sistemas de control de los Estados miembros (véase el apartado ***11.26***).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Capítulo 12

Seguimiento de las recomendaciones formuladas en nuestros informes especiales de 2022

Índice

	Apartados
Introducción	**12.1.-12.3.**
Breve descripción	12.1.
Alcance y enfoque	12.2.-12.3.
Observaciones	**12.4.-12.17.**
La proporción de recomendaciones aplicadas íntegramente o en su mayor parte se ha mantenido en general constante	12.4.-12.5.
El 74 % de las recomendaciones dirigidas a la Comisión Europea se aplicaron íntegramente o en su mayor parte	12.6.-12.10.
El 78 % de las recomendaciones dirigidas a otras entidades auditadas se aplicaron íntegramente o en su mayor parte	12.11.-12.13.
La proporción de recomendaciones aplicadas dentro de plazo aumentó ligeramente	12.14.-12.15.
Las recomendaciones relacionadas con la fase de diseño de políticas o programas muestran el máximo nivel de aplicación y puntualidad	12.16.-12.17.
Conclusión	**12.18.**
Anexos	
Anexo 12.1 – Seguimiento de las recomendaciones de los informes especiales de 2022 – Comisión Europea	
Anexo 12.2 – Seguimiento de las recomendaciones de los informes especiales de 2022 – Otras entidades auditadas	

Introducción

Breve descripción

12.1. Cada año examinamos hasta qué punto las entidades que hemos auditado han tomado medidas para responder a nuestras recomendaciones tres años después de que las hayamos formulado. Este seguimiento constituye una etapa importante del ciclo de auditoría. Proporciona información para conocer si las entidades auditadas han aplicado las medidas que recomendamos y si se han abordado las cuestiones planteadas. También es importante para diseñar y planificar nuestro trabajo de auditoría futuro y llevar un seguimiento de los riesgos.

Alcance y enfoque

12.2. Este año hemos analizado las recomendaciones de los 28 informes especiales que publicamos en 2022. Realizamos un seguimiento de un total de 226 recomendaciones, de las cuales 194 (86 %) estaban dirigidas a la Comisión Europea. Las 32 (14 %) restantes iban dirigidas al Parlamento Europeo, al Consejo de la Unión Europea, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades, a la Autoridad Europea de Valores y Mercados, a la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad y a la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea.

12.3. Nuestro trabajo de seguimiento se basó en exámenes documentales y entrevistas con las entidades auditadas. A fin de garantizar una revisión justa y equilibrada, enviamos nuestras constataciones a las entidades auditadas y tuvimos en cuenta sus respuestas en el análisis final. Para evitar repeticiones, las recomendaciones figuran bajo la entidad auditada a la que se dirigió principalmente la recomendación. Los resultados de nuestro trabajo reflejan la situación al final de abril de 2026.

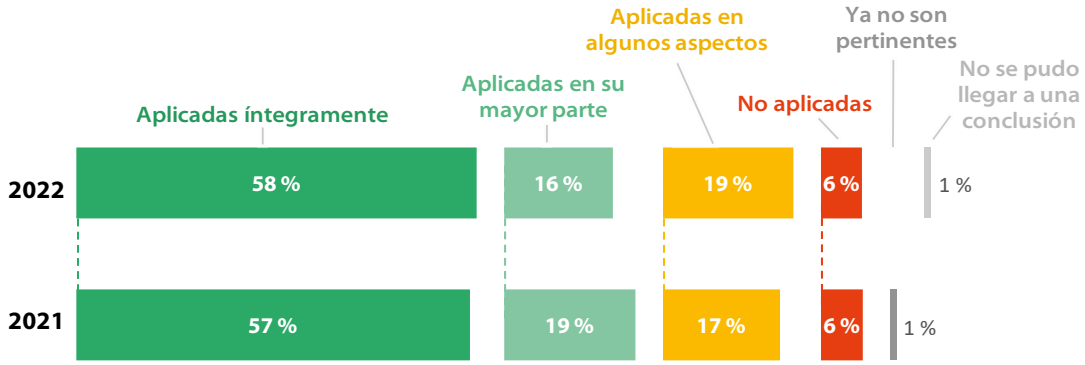
Observaciones

La proporción de recomendaciones aplicadas íntegramente o en su mayor parte se ha mantenido en general constante

12.4. De las 226 recomendaciones a las que dimos seguimiento, 4 todavía no tenían que ser aplicadas en el momento de nuestra revisión. De las 222 recomendaciones restantes, las entidades auditadas aplicaron íntegramente o en su mayor parte 165 (el 74 %, como se muestra en la ***ilustración 12.1***). Esta proporción se mantuvo constante en términos generales con respecto a la cifra del año anterior (76 %).

12.5. La proporción de recomendaciones no aplicadas se mantuvo estable en el 6 %. Aproximadamente un tercio de los casos de no aplicación de nuestras recomendaciones por las entidades auditadas se debió a que no estas no las habían aceptado. En dos casos (1 %), no pudimos extraer conclusiones porque las circunstancias descritas en las recomendaciones aún no se habían producido[1]. El ***anexo 12.1*** muestra el estado de aplicación de las recomendaciones dirigidas a la Comisión, mientras que el ***anexo 12.2*** se centra en las recomendaciones dirigidas a otras entidades auditadas. Los anexos también ofrecen breves descripciones de las mejoras y las insuficiencias restantes.

Ilustración 12.1 – Aplicación por las entidades auditadas de las recomendaciones formuladas en nuestros informes especiales de 2022 y 2021



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

[1] Véase el ***anexo 12.1*** para obtener información sobre las recomendaciones 1.a) y 2.b) del Informe Especial 25/2022.

El 74 % de las recomendaciones dirigidas a la Comisión Europea se aplicaron íntegramente o en su mayor parte

12.6. En el momento en que efectuamos nuestro seguimiento, aún no había concluido el plazo de aplicación de 4 de las 194 recomendaciones dirigidas a la Comisión en 2022. De las 190 recomendaciones restantes, la Comisión aplicó íntegramente 110 (58 %) —se ofrece un ejemplo en el ***recuadro 12.1***— y otras 30 (16 %), en su mayor parte. En comparación con el año anterior, la proporción total de recomendaciones aplicadas íntegramente o en su mayor parte se redujo del 77 % al 74 %.

Recuadro 12.1

Ejemplo de recomendación aplicada íntegramente por la Comisión

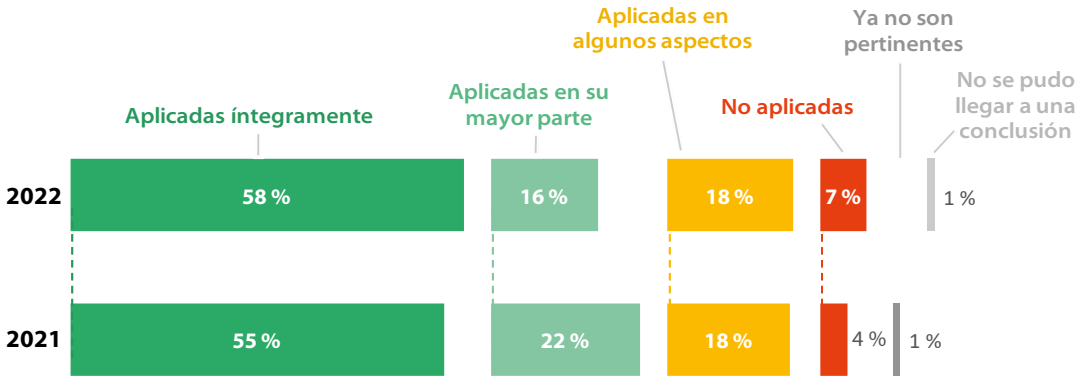
En el Informe Especial 01/2022 sobre el apoyo de la UE al Estado de Derecho en los Balcanes Occidentales, recomendamos que la Comisión ayudara a la sociedad civil y a las organizaciones de medios de comunicación independientes de esta región a desarrollar herramientas a medida para dar seguimiento a la evolución de la corrupción. Esta recomendación fue aceptada por la Comisión, que a continuación apoyó las iniciativas regionales de lucha contra la corrupción, por ejemplo a través del contrato «Integrity Watch in the Western Balkans and Turkey: civil society combating corruption with political integrity data». Este apoyo ayudará a las entidades de vigilancia de las autoridades estatales, la sociedad civil y los medios de comunicación a prevenir y detectar los riesgos de corrupción política utilizando datos abiertos.



Fuente: © Proxima Studio, stock.adobe.com.

12.7. Además, la Comisión aplicó 35 (18 %) recomendaciones en algunos aspectos, y no aplicó en absoluto 13 (7 %) (***ilustración 12.2***). En comparación con el año anterior, la proporción de recomendaciones no aplicadas aumentó del 4 % al 7 %.

Ilustración 12.2 – Aplicación de las recomendaciones de nuestros informes especiales de 2022 y 2021 dirigidas a la Comisión

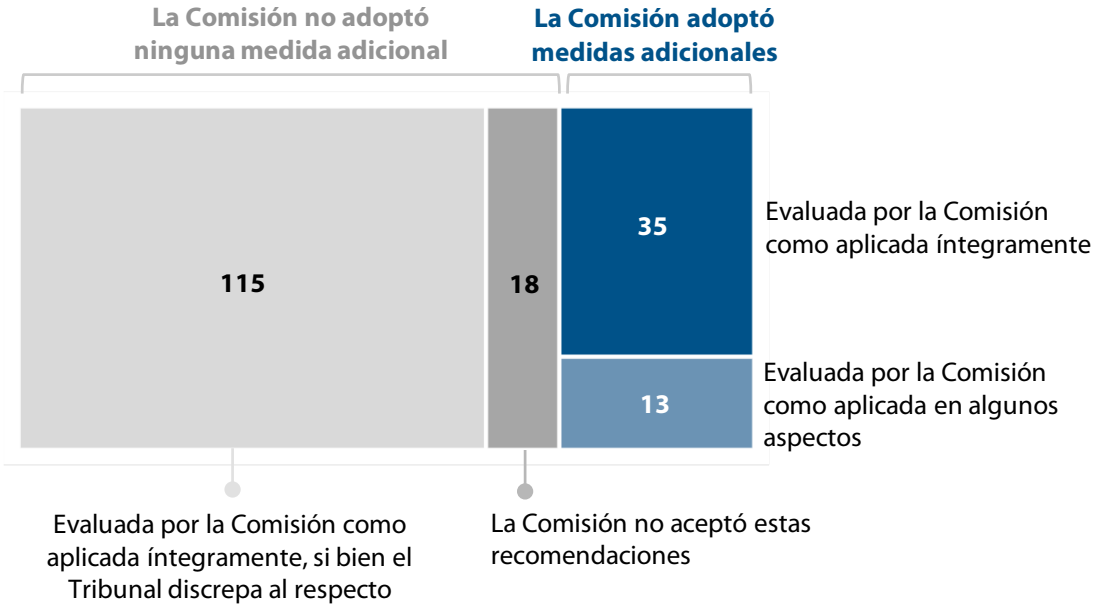


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

12.8. Medimos el nivel de aplicación con respecto a lo recomendado por nosotros, mientras que la Comisión lo mide con respecto a lo aceptado por ella. En consecuencia, la Comisión discrepa en ocasiones con nosotros en su evaluación de si se han aplicado las recomendaciones y en qué medida. Si la Comisión considera que una recomendación se ha aplicado íntegramente, suele dejar de darle seguimiento, aunque nuestra evaluación del nivel de aplicación sea diferente. Seguimos realizando un seguimiento de las recomendaciones pendientes de nuestros dos ejercicios de seguimiento anteriores (que atañen a nuestros informes especiales de 2020 y 2021) mediante el análisis de los datos de la Comisión, lo que significa que no efectuamos un análisis en detalle.

12.9. Por consiguiente, examinamos 89 recomendaciones de nuestros informes especiales de 2020 y 92 recomendaciones de nuestros informes especiales de 2021, que, en nuestros ejercicios de seguimiento de 2023 y 2024[2], estimamos que seguían pendientes. La base de datos de la Comisión mostraba que, respecto a 133 de esas 181 recomendaciones, la Comisión no había adoptado ninguna medida adicional (***ilustración 12.3***). La Comisión, en sus respuestas a los informes especiales, no había aceptado 18 de esas 133 recomendaciones. Consideraba que las 115 recomendaciones restantes se habían aplicado íntegramente cuando se efectuaron los procesos de seguimiento de los 2 años anteriores, aunque nuestra opinión era diferente.

Ilustración 12.3 – Seguimiento de las recomendaciones formuladas en los informes especiales de 2020 y 2021 no aplicadas íntegramente por la Comisión durante los procesos de seguimiento de los dos ejercicios anteriores



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

12.10. La Comisión continuó adoptando medidas en relación con las 48 recomendaciones restantes que no se habían aplicado íntegramente. La Comisión consideró que, desde entonces, había terminado de aplicar 35 de esas 48 recomendaciones.

[2] Informe Anual relativo al ejercicio 2023, apartados 3.73 a 3.76, e Informe Anual relativo al ejercicio 2024, apartados 12.10 a 12.12.

El 78 % de las recomendaciones dirigidas a otras entidades auditadas se aplicaron íntegramente o en su mayor parte

12.11. Los informes especiales 04/2022, 05/2022, 06/2022, 13/2022 y 18/2022 contenían un total de 32 recomendaciones dirigidas a entidades auditadas distintas de la Comisión Europea (apartado ***12.2***).

12.12. Estas entidades auditadas aplicaron íntegramente 20 recomendaciones (62 %) (se ofrece un ejemplo en el ***recuadro 12.2***), otras 5 (16 %) en su mayor parte, y 7 (22 %) en algunos aspectos.

Recuadro 12.2

Ejemplo de recomendación aplicada íntegramente por otras entidades auditadas

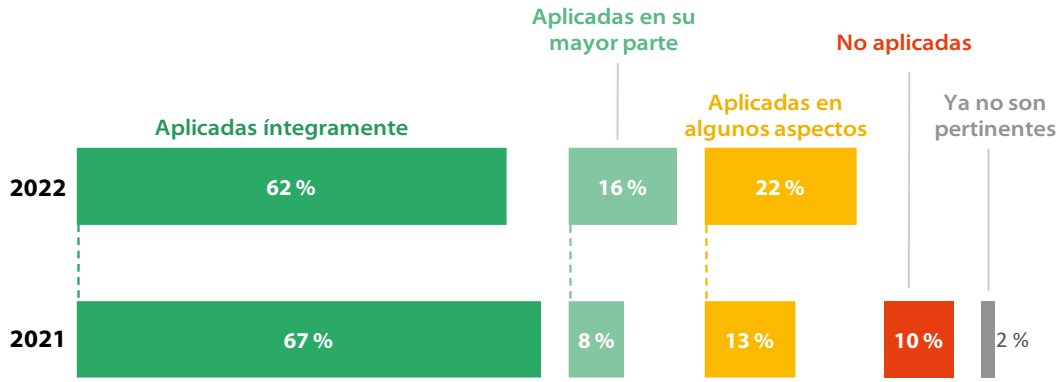
En el Informe Especial 18/2022 sobre la respuesta de las instituciones de la UE al COVID-19, recomendamos que el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea avanzaran en el establecimiento de flujos de trabajo sin papel y ampliaran el uso de la firma electrónica. Esta recomendación fue aceptada por todas las instituciones, lo que dio lugar a un aumento significativo del uso de firmas electrónicas cualificadas en EU Sign. El Parlamento Europeo no utiliza EU Sign, pero desde 2022 se ha utilizado un gran volumen de firmas electrónicas avanzadas y la introducción de firmas electrónicas cualificadas en 2023 mejorará aún más los procedimientos digitales.



Fuente: © WrightStudio, stock.adobe.com.

12.13. En comparación con el año anterior, la proporción de recomendaciones aplicadas íntegramente o en su mayor parte aumentó del 75 % al 78 %, mientras que la de recomendaciones aplicadas en algunos aspectos o no aplicadas disminuyó ligeramente, pasando del 23 % al 22 % (***ilustración 12.4***).

Ilustración 12.4 – Aplicación de las recomendaciones formuladas en nuestros informes especiales de 2022 y 2021 dirigidas a entidades auditadas distintas de la Comisión



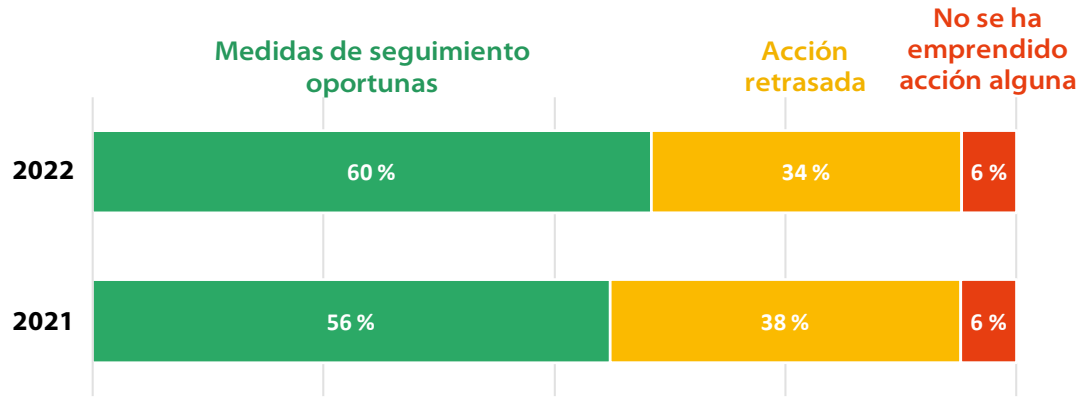
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

La proporción de recomendaciones aplicadas dentro de plazo aumentó ligeramente

12.14. Los plazos para la aplicación de las recomendaciones se debaten y acuerdan con la entidad auditada y se especifican en nuestros informes especiales.

12.15. En comparación con el año anterior, el porcentaje de recomendaciones aplicadas dentro de plazo aumentó del 56 % al 60 %, mientras que la proporción de aquellas en las que se habían retrasado las medidas disminuyó del 38 % al 34 % (***ilustración 12.5***).

Ilustración 12.5 – Puntualidad de las medidas adoptadas por las entidades auditadas para abordar las recomendaciones de nuestros informes especiales de 2022 y 2021



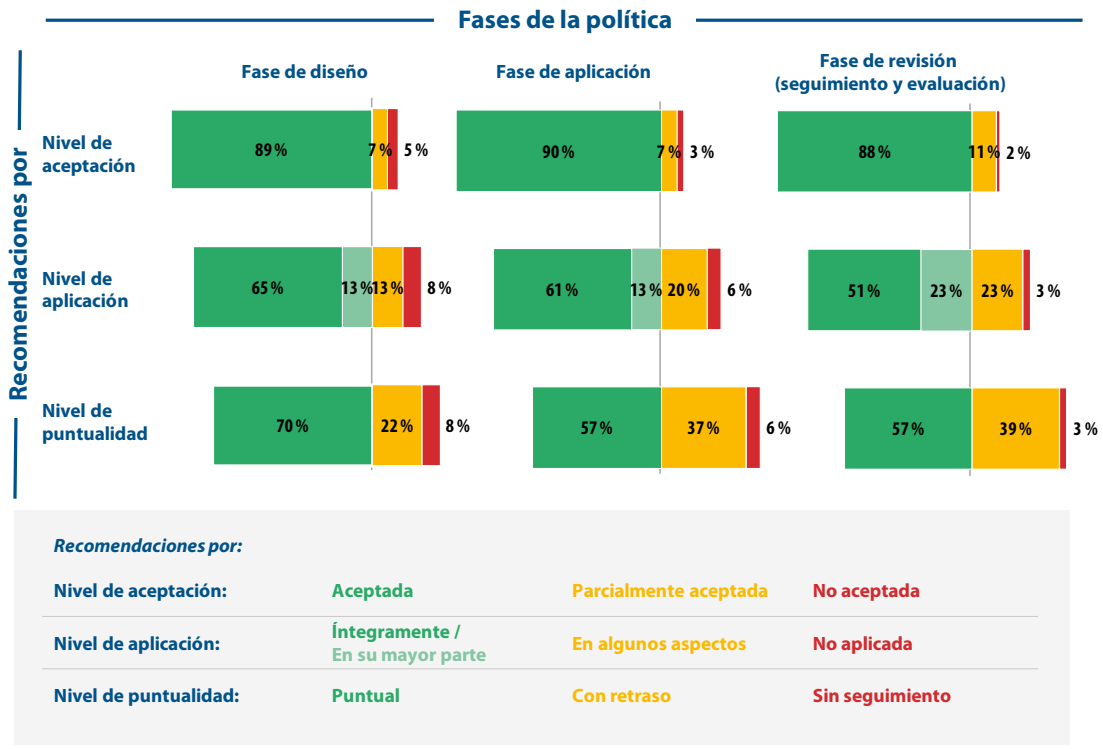
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Las recomendaciones relacionadas con la fase de diseño de políticas o programas muestran el máximo nivel de aplicación y puntualidad

12.16. Clasificamos nuestras recomendaciones de los informes especiales de 2022 en función de la fase del ciclo de la política en la que se centran: fase de diseño, fase de aplicación o fase de revisión (seguimiento y evaluación). Esta clasificación nos permitió analizar si existían diferencias entre las tres fases de la política con respecto al nivel de aceptación, el nivel de aplicación y la puntualidad de las medidas correctoras adoptadas en respuesta a nuestras recomendaciones.

12.17. Por lo que se refiere a las fases de la política, aproximadamente la mitad de nuestras recomendaciones abordan insuficiencias en la fase de aplicación (45 %), una cuarta parte en la fase de diseño (27 %) y otra cuarta parte en la fase de revisión (28 %). El nivel de aceptación fue bastante coherente en todas las fases de las políticas (oscilando entre el 95 % y el 98 %). La proporción de recomendaciones aplicadas íntegramente o en su mayor parte fue más elevada en la fase de diseño (78 %). La puntualidad de las medidas adoptadas por las entidades auditadas a raíz de nuestras recomendaciones fue considerablemente menor en las fases de aplicación y de revisión (57 % en ambas) que en la de diseño (70 %). En la ***ilustración 12.6*** se muestran resultados detallados de nuestro análisis.

Ilustración 12.6 – Nivel de aceptación, aplicación y puntualidad según la fase del ciclo de la política



Nota: Las cifras se presentan sin dígitos fraccionarios para mejorar la legibilidad, lo que puede dar lugar a diferencias de redondeo.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Conclusión

12.18. Concluimos que el 74 % de las recomendaciones publicadas en nuestros informes especiales de 2022 se aplicaron íntegramente o en su mayor parte (el 76 % el año pasado). El porcentaje de recomendaciones aplicadas dentro de plazo aumentó del 56 % del año pasado al 60 % de este año. Aproximadamente la mitad de nuestras recomendaciones se refieren a la fase de aplicación de políticas o programas (45 %). Los niveles más elevados de aplicación (78 %) y puntualidad (70 %) se refieren a las recomendaciones que abordan la fase de diseño de las políticas o programas.

Anexos

Anexo 12.1 – Seguimiento de las recomendaciones de los informes especiales de 2022 – Comisión Europea

Grado de aceptación: aceptada; parcialmente aceptada; no aceptada.

Grado de aplicación: íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada; ya no es relevante o no se puede llegar a una conclusión.

Grado de puntualidad: puntual; con retraso; plazo aún pendiente; sin acción de seguimiento; sin evaluación de la puntualidad.

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
IE 01/2022: «Apoyo de la UE al Estado de Derecho en los Balcanes Occidentales: pese a los esfuerzos, persisten problemas fundamentales»	1	72				
	2.a)	75				
	2.b)	75			La Comisión apoya a las organizaciones de la sociedad civil y a las organizaciones de medios de comunicación a través del Mecanismo para la Sociedad Civil de la UE y el programa de medios de comunicación para los Balcanes Occidentales y Turquía. Los fondos totales asignados al Mecanismo han aumentado significativamente, pasando de 48,1 millones de euros anuales en el período 2014-2020 a 70,18 millones de euros anuales en el período 2021-2027. La Comisión publicó las Directrices para el apoyo de la UE a la sociedad civil en la región de ampliación (2021-2027), con el objetivo	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
					de ayudar al personal de la UE a diseñar y aplicar el apoyo de la UE a la sociedad civil. Cada año se lleva a cabo una evaluación de estas directrices. A pesar del aumento del apoyo financiero, las pruebas aportadas no demuestran que este apoyo sea apoyo financiero a largo plazo para las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de medios de comunicación independientes de una manera que no se base exclusivamente en la financiación de proyectos.	
	2.c)	75				
	2.d)	75				
	3	77				
	4.a)	80				
	4.b)	80				
	4.c)	80				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
IE 02/2022: «Eficiencia energética en empresas – Se da un cierto ahorro de energía, pero con insuficiencias en la planificación y selección de proyectos»	1.a)	125			Todavía no existe una evaluación sistemática de la posible contribución de los fondos de la UE a la eficiencia energética en las empresas en la fase de programación, ni existe un vínculo estructurado entre las asignaciones de la política de cohesión y las necesidades de financiación señaladas en los planes nacionales de energía y clima. En consecuencia, las decisiones de programación siguen basándose principalmente en las propias justificaciones de los Estados miembros, sin una evaluación en el ámbito de la UE acerca de si la escala y el diseño de las inversiones previstas en eficiencia energética en las empresas abordan adecuadamente las necesidades detectadas.	
	1.b)	125				
	2	134				
IE 03/2022: «Despliegue de la tecnología 5G en la UE – Retrasos en el despliegue de redes y problemas de seguridad que siguen sin resolverse»	1.a)	83			La Comisión ha dado los primeros pasos, pero todavía no existe una definición común a escala de la UE de la calidad prevista del servicio de las redes 5G que abarque aspectos como la velocidad mínima o los umbrales máximos de latencia.	
	1.b)	83				
	1.c)	83				
	2.a)	91				
	2.b)	91				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
	2.c)	91	✓		La Comisión, junto con los Estados miembros, ha evaluado para qué aspectos de la seguridad de las redes 5G es necesario especificar requisitos exigibles. Al principio de 2026, la Comisión propuso un Reglamento sobre la Ciberseguridad revisado que establece un mecanismo para abordar los riesgos estratégicos en las cadenas de suministro de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). La Comisión tiene la intención de publicar actos de ejecución en los que se especifiquen los requisitos exigibles; sin embargo, dichos actos de ejecución siguen pendientes.	
	3.a)	93	✓		La Comisión supervisó e informó periódicamente sobre los marcos jurídicos adoptados o propuestos por los Estados miembros a fin de conceder tiempo a los operadores de redes móviles para sustituir los equipos de los proveedores de alto riesgo. La *evaluación de impacto* del Reglamento sobre la Ciberseguridad revisado analizó los costes financieros de la sustitución de los equipos 5G de proveedores de alto riesgo. Falta información porque no todos los Estados miembros han tomado medidas en relación con todas las cuestiones pertinentes, y no existe información específica sobre cómo tratar los costes de los operadores de redes móviles para sustituir los equipos 5G adquiridos de proveedores de alto riesgo.	
	3.b)	93	✓			

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
IE 04/2022: «Fondos de inversión – Las medidas de la UE todavía no han creado un verdadero mercado único que beneficie a los inversores»	1.a)	129			La Comisión llevó a cabo una consulta específica para recabar las opiniones de las partes interesadas sobre los obstáculos a la integración de los mercados financieros en toda la UE. El 4 de diciembre de 2025, la Comisión presentó el paquete de la Unión de Ahorros e Inversiones, que revisa parcialmente la Directiva relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos y la Directiva sobre los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios, ofreciendo mejoras, en particular en los ámbitos de la distribución transfronteriza y la *convergencia* de la supervisión. El reciente compromiso sobre la estrategia de inversión minorista se sustentó en otras tres evaluaciones de impacto. La consulta específica aborda obstáculos concretos a la actividad transfronteriza derivados del marco regulador, que no está plenamente armonizado. Los factores estructurales, como la demanda, las redes de distribución y los sistemas de supervisión, no se tuvieron en cuenta o solo se consideraron parcialmente. El paquete de la Unión de Ahorros e Inversiones solo contribuye parcialmente a la consecución de los objetivos de un mercado único de fondos de inversión de manera más eficaz, ya que no aborda los factores estructurales de la concentración del domicilio, como los sistemas de supervisión o los grupos de gestión de fondos. Además, muchas *disposiciones* siguen basándose en directivas y no en reglamentos.	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
	1.b)	129			La Comisión no mejoró el conjunto de indicadores para medir el *rendimiento* de los fondos de inversión en el plan de gestión de 2025 de la Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales. El único indicador nuevo del plan no aporta valor añadido para evaluar si el marco regulador de la Comisión ha alcanzado los objetivos previstos en el sector de los fondos de inversión.	
	2.a)	132				
	3.a)	134			La propuesta de la Comisión para la estrategia de inversión minorista mejoró la información sobre los costes y la transparencia. Su objetivo era limitar los incentivos y destacaba el principio ya existente del «interés superior del cliente». Se han prohibido los incentivos para los pagos por el flujo de órdenes, lo que atañe principalmente a las empresas que solo ejecutan órdenes (solo ejecución). Los intermediarios de asesoramiento pueden seguir vendiendo productos a precios elevados. En su propuesta, la Comisión también sugirió prohibir los incentivos en determinados canales e imponer obligaciones más estrictas en materia de interés superior, mientras que los colegisladores introdujeron una nueva prueba de incentivos en el acuerdo provisional sobre la estrategia, que permite que los incentivos se mantengan si está justificado (beneficio tangible).	
	5.a)	138				
	5.b)	138				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
IE 05/2022: «Ciberseguridad de las instituciones, órganos y organismos de la UE – En general, el nivel de preparación no es proporcional a las amenazas»	1.a)	98	✓			
	1.b)	98	✓			
	1.c)	98	✓			
	1.d)	98	✓			
	1.e)	98	✓			
	1.f)	98	✓			
	1.g)	98	✓			
	2.a)	99	✓			
	2.b)	99	✓			
	2.c)	99	✓			
IE 06/2022: «Derechos de propiedad intelectual de la UE – La protección no es infalible»	1.a)	96	✓			
	1.b)	96	✓		La Comisión amplió el alcance de los derechos asociados a los dibujos y modelos registrados para incluir las mercancías falsificadas que pasan por la UE o están sujetas a regímenes aduaneros. Sin embargo, no introdujo un umbral de intervención para la vigilancia por parte de las autoridades aduaneras del respeto de los derechos de propiedad intelectual (DPI) ni amplió la definición de pequeños envíos según lo recomendado.	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
	2	97	✓	✗	La Comisión no aportó ninguna prueba de haber evaluado, en el contexto de lo dispuesto en el artículo 210 del Reglamento (UE) 2017/1001, los mecanismos de gobernanza ni la falta de una metodología clara para determinar las tasas.	✗
	4	100	✓	▬		!
	5.a)	101	✓	▬	La Comisión puso en marcha varios estudios, grupos de trabajo y evaluaciones para aplicar la recomendación. Los *resultados* servirán de base para la futura legislación. Sin embargo, el proyecto de propuesta de estrategia de control basada en la gestión del riesgo en materia de DPI sigue pendiente.	!
	5.b)	101	✓	▬		!
	5.c)	101	✓	✗	La Comisión puso en marcha un estudio para la normalización de las actividades conexas de formulación de denuncias, pero el informe aún no está disponible y la Comisión no ha iniciado el procedimiento legislativo.	✗
IE 07/2022: «Instrumentos de internacionalización de las pymes – Las acciones de apoyo son numerosas, pero no plenamente coherentes ni coordinadas»	1.a)	90	✓	▬		✓
	1.b)	90	✓	▬		✓
	1.c)	90	✓	▬		✓
	1.d)	90	✓	▬		✓
	2.a)	90	✓	▬		!
	2.b)	90	✓	▬		!

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
	2.c)	90				
	2.d)	90				
	3.a)	90			Se han establecido *indicadores clave de rendimiento* (ICR) para proyectos en el marco de la iniciativa Startup Europe. Sin embargo, la falta de prácticas coherentes de información sobre los ICR y de seguimiento a largo plazo dificulta la evaluación de las empresas emergentes a nivel de proyecto, así como la *eficacia* y sostenibilidad generales de la iniciativa Startup Europe.	
	3.b)	90				
	3.c)	90			Los criterios que miden la contribución de las empresas emergentes al crecimiento y la creación de empleo en la UE se han aplicado en las convocatorias como criterios de selección. Sin embargo, actualmente faltan criterios que midan en qué medida una empresa emergente propuesta se beneficiaría de la participación en el proyecto financiado, específicamente en cuanto al pleno desarrollo de su potencial y competitividad.	
IE 08/2022: «Apoyo del FEDER a la competitividad de las pymes – Las deficiencias de diseño restan eficacia a la financiación»	1.a)	80				
	1.b)	80				
	1.c)	80				
	2.a)	80			La Comisión no ha aceptado esta recomendación. No ha invitado a los Estados miembros a revisar los procedimientos de selección del *Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)*, en particular para la financiación de *subvenciones*, con el fin de seleccionar proyectos	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
					a través de un proceso no competitivo únicamente cuando esté debidamente justificado, ni ha apoyado a los Estados miembros en este sentido.	
	2.b)	80				
	3.a)	80				
	3.b)	80				
IE 09/2022: «Gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE durante el período 2014-2020 – No fue tan elevado como se había comunicado»	1	58			En enero de 2026, la Comisión publicó un estudio sobre el seguimiento presupuestario de la contribución de la política agrícola común en materia de cambio climático. Aunque el estudio indica una sobrestimación del 24 % en la actual metodología de seguimiento climático en comparación con la metodología desarrollada en el contexto del estudio, la Comisión decidió no realizar ningún ajuste.	
	2.a)	60			La Comisión no aceptó ni aplicó la recomendación de identificar e informar sobre el gasto de la UE con un *impacto* potencialmente negativo en el clima.	
	2.b)	60				
	2.c)	60				
	3	63			En sus *informes anuales de gestión y rendimiento* de 2023 y 2024, la Comisión comunicó cifras para los indicadores sobre ahorro gracias a la eficiencia energética, emisiones evitadas y capacidad instalada de energía renovable. Sin embargo, la política agrícola común, un elemento importante del gasto climático de la UE, no se tiene en cuenta en ninguna de las cifras notificadas en los informes anuales de	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
					gestión y rendimiento. Tampoco se tienen en cuenta los efectos climáticos negativos del gasto de la UE.	
IE 10/2022: «Leader y el desarrollo local participativo facilitan la implicación local, pero aún no se han demostrado suficientemente sus beneficios adicionales»	1.a)	84				
	1.b)	84				
	1.c)	84				
	1.d)	84				
	1.e)	84			En 2023, la Comisión publicó un estudio de apoyo a la evaluación de los costes y beneficios de la aplicación de Leader. Leader es un enfoque que implica a las comunidades locales en el diseño y la aplicación de estrategias y en la asignación de recursos para el desarrollo de las zonas rurales. Sin embargo, aunque en la fase de delimitación del ámbito de la evaluación se acordó que se examinaría en qué medida los fondos Leader financiaban las tareas estatutarias de los organismos de la UE, nacionales, regionales o locales, esto no se hizo de manera sistemática o cuantitativa, ya que la disponibilidad de datos suficientemente detallados y comparables era limitada.	
	2	84			La Comisión ha puesto en marcha dos evaluaciones: una para la política de cohesión y otra para el *Fondo Europeo Marítimo y de Pesca* (FEMP). Sobre la base de las pruebas disponibles [por ejemplo, la publicación de la evaluación y el mandato de la política de cohesión, y las publicaciones de la Red de Seguimiento, Evaluación y Apoyo Local de la Pesca y la Acuicultura (FAMENET) para la evaluación del FEMP], las evaluaciones solo abarcan algunos de los aspectos	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
					detallados en las letras a) a e) de la recomendación 1. La evaluación del FEMP aún no se ha publicado.	
IE 11/2022: «Protección del presupuesto de la UE – Es necesario hacer un mejor uso de las listas negras»	1	90				
	2.1)	93				
	2.2)	93			La Comisión ha avanzado en la mejora de la supervisión institucional del Sistema de Exclusión y Detección Precoz (EDES) mediante el establecimiento de mecanismos de seguimiento de la información de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y la Fiscalía Europea y la formalización de los controles centrales a través de las normas internas modificadas. La integración de la supervisión en las normas internas representa una mejora significativa, ya que incorpora la rendición de cuentas y la coherencia en las decisiones relacionadas con la exclusión. El establecimiento de sistemas de seguimiento de las recomendaciones tanto de la OLAF como de la Fiscalía Europea garantiza un proceso de seguimiento más sistemático y basado en datos contrastados. A pesar de estas mejoras, persisten insuficiencias significativas. En particular, la Comisión no ha demostrado ningún seguimiento a nivel institucional de ninguna de las principales fuentes de datos mencionadas específicamente en la recomendación, como los registros del sistema de gestión de irregularidades (IMS), los resultados finales de las auditorías, las decisiones en materia de competencia y las notificaciones de los socios ejecutantes. Si bien la Comisión explicó que el uso de estas fuentes es principalmente responsabilidad de los *ordenadores*, conforme a la gestión descentralizada del presupuesto de la UE, no ha demostrado cómo se supervisa su uso a nivel institucional para garantizar una identificación coherente de posibles casos del EDES en los diferentes	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
					servicios. Estas lagunas limitan la capacidad de la Comisión para identificar adecuadamente posibles casos de exclusión y representan una deficiencia fundamental en la aplicación de la recomendación 2.2). Además, aunque el marco de seguimiento de la Fiscalía Europea se estableció recientemente y en 2025 se llevaron a cabo ejercicios iniciales, aún no se ha demostrado su eficacia en la práctica.	
	2.3)	93			El requisito de verificar la base de datos EDES en múltiples fases de la contratación pública y las advertencias integradas en el sistema contable ABAC (y posteriormente en *SUMMA*) reflejan un enfoque sistemático para mitigar los riesgos de celebrar acuerdos contractuales con entidades excluidas. La referencia a documentos de orientación interna detallados demuestra la institucionalización de estos controles. Aunque estas salvaguardias están ahora integradas en las orientaciones actualizadas y en el nuevo sistema SUMMA, la Comisión no ha introducido nuevos controles de verificación *ex post* sustanciales más allá de los ya existentes en el momento de nuestra auditoría. Aunque la Comisión ha desarrollado un servicio web destinado a facilitar el acceso a la base de datos EDES por parte de sistemas externos, esta funcionalidad no está operativa en la práctica. Además, aún no se han materializado los controles analíticos mejorados ni las interconexiones eficaces con otras herramientas institucionales.	
	2.4)	93			La Comisión ha elaborado directrices que apoyan el funcionamiento del EDES y ha prestado un apoyo más claro a los ordenadores, en particular en relación con los procedimientos relacionados con la OLAF. Las orientaciones de 2024 sobre el uso de los informes de la OLAF tienen por objeto garantizar un tratamiento coherente y transparente de la información a escala de la UE por parte de los	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
					ordenadores. En conjunto, estas acciones mejoran la gobernanza general y la rendición de cuentas del sistema y constituyen avances significativos en el ámbito a que se refiere la recomendación. A pesar de estos logros, el alcance de las orientaciones formales sigue limitándose principalmente a los procedimientos relacionados con la OLAF en el marco del EDES. Para las demás fuentes de datos a escala de la UE (como los registros del IMS, los asuntos de la Fiscalía Europea, las conclusiones de las auditorías, los asuntos de competencia o las notificaciones de los socios ejecutantes), la Comisión se basa en acuerdos *ad hoc* preexistentes que no se han normalizado en un marco coherente. Por consiguiente, aún no se ha alcanzado plenamente el objetivo de la recomendación de garantizar procedimientos exhaustivos y normalizados para las fuentes de datos a escala de la UE.	
	2.5)	93			La Comisión ha avanzado en la sensibilización, dentro del ámbito institucional, con respecto al EDES. La puesta en marcha del taller anual del EDES y de la plataforma de expertos del EDES marca una transición desde iniciativas de sensibilización *ad hoc* a un enfoque más estructurado, sostenible y colaborativo para las personas implicadas internamente. Aunque se han realizado avances sustanciales en la Comisión, no se han documentado actividades de sensibilización para los socios ejecutantes en régimen de gestión indirecta y dichas actividades han sido limitadas en lo que se refiere a las autoridades de los Estados miembros. Dado que estos grupos gestionan partes significativas del presupuesto de la UE, su exclusión total o parcial de los esfuerzos de sensibilización representa una insuficiencia fundamental en la aplicación de la recomendación.	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
	3	95	✓		Al actualizar el modelo de declaración de gestión y los modelos de *convenio de contribución*, la Comisión reforzó el marco formal, garantizando que se recuerde a los socios su obligación de notificar los casos de *fraude*, irregularidades y situaciones de exclusión. La Comisión se apoya en la autonomía administrativa de los socios y no ha complementado este enfoque con actividades de seguimiento o verificación para garantizar que los socios cumplan su obligación de notificar las situaciones de exclusión.	
	4	96	✓		La propuesta de la Comisión de revisión del *Reglamento Financiero* respondía a la recomendación ampliando el EDES a la gestión compartida y a los fondos ejecutados en régimen de gestión directa con los Estados miembros. Sin embargo, el ámbito de aplicación final del Reglamento Financiero adoptado en lo que respecta a esta cuestión es más limitado debido a los compromisos con los colegisladores durante el proceso legislativo.	
	5.1)	97	✓			
	5.2)	97	✓			
	5.3)	97	✓		El Reglamento 2024/2509 exige a todas las entidades que ejecutan el presupuesto de la UE que alimenten la herramienta de prospección de datos y puntuación de riesgos con datos pertinentes, reforzando la capacidad de la Comisión para detectar riesgos y proteger el presupuesto de la UE. También prevé que la nueva herramienta introduzca una arquitectura informática moderna que aproveche la *interoperabilidad* y la inteligencia artificial, modernizando los mecanismos de gestión financiera y supervisión en toda la UE. La Comisión aún no ha finalizado el desarrollo de la herramienta común	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
					de prospección de datos y puntuación de riesgos. Además, dado que la herramienta se utilizará de forma voluntaria, su eficacia podría verse limitada hasta que la revisión propuesta en 2027 evalúe la posibilidad de imponer su aplicación obligatoria. La plena interoperabilidad con los sistemas nacionales está prevista para 2028.	
	5.4)	97			La Comisión ha tomado medidas para promover la coordinación institucional en materia de intercambio de datos, tales como reuniones periódicas de grupos de trabajo y actos específicos como el taller *Arachne* de 2025. Estas iniciativas han sensibilizado sobre Arachne y han proporcionado un foro para que las direcciones generales (DG) intercambien información sobre las necesidades y la evolución de la situación en materia de datos. A pesar de estos esfuerzos, la herramienta básica de prospección de datos y puntuación de riesgos, que sustenta la disponibilidad y el intercambio de datos a nivel institucional, aún no ha alcanzado la plena madurez en cuanto a funcionalidades avanzadas e interoperabilidad. Por consiguiente, la adopción por parte de las DG sigue siendo desigual y el intercambio de datos aún no es sistemático ni completo. Estas limitaciones son fundamentales, ya que se derivan de los retos más amplios señalados en la recomendación 5.3), que afectan a la capacidad general de la Comisión para garantizar una disponibilidad y un intercambio completos de datos a nivel institucional.	
	5.5)	97			El Reglamento Financiero (versión refundida) proporciona un marco jurídico que refuerza los esfuerzos de la Comisión por mejorar la accesibilidad de los datos, la integración y los mecanismos de puntuación de riesgos en todos los programas financiados por la UE. El desarrollo continuo de Arachne, que ahora cuenta con	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
					características e indicadores adicionales, demuestra un claro compromiso con la modernización de la supervisión financiera basada en datos. Si bien el Reglamento Financiero (versión refundida) establece un marco que apoya el uso de datos digitales, accesibles e interoperables, la Comisión aún no ha desarrollado una estrategia global para garantizar que los datos nacionales y de la UE sobre las contrapartes de la UE estén normalizados y sean interoperables según lo recomendado. El marco aún no incluye mecanismos o disposiciones de gobernanza específicos para coordinar la armonización de los datos entre los Estados miembros. En consecuencia, el objetivo de interoperabilidad sigue dependiendo en parte de la medida en que los Estados miembros armonicen sus sistemas nacionales y compartan los datos pertinentes en un formato compatible.	
IE 12/2022: «Durabilidad en el desarrollo rural – La mayoría de los proyectos se mantienen en funcionamiento durante el período exigido, pero se podrían lograr resultados más duraderos»	1	69	✓			
	2.a)	69	✓			
	2.b)	69	✓			
	3.a)	70	✓		La Comisión realizó una encuesta a los Estados miembros para determinar las fuentes de información pertinentes sobre la continuidad del funcionamiento de los proyectos financiados por la UE. Sin embargo, la acción de la Comisión no identificó fuentes de información pertinentes sobre este asunto una vez finalizado el período legal de durabilidad. Ningún Estado miembro facilitó indicaciones sobre dichas fuentes.	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
	3.b)	70	✓	✗	La aplicación de la recomendación 3.a) (es decir, determinar fuentes de información pertinentes sobre la continuidad del funcionamiento de los proyectos financiados por la UE) es una condición previa para la aplicación de la recomendación 3.b) (es decir, emplear esta información para elaborar una lista de factores de riesgo). Dado que la recomendación 3.a) solo se ha aplicado en algunos aspectos, la Comisión no ha podido elaborar una lista de factores de riesgo basada en ejemplos de proyectos menos duraderos.	✗
IE 13/2022: «La libre circulación en la UE durante la pandemia de COVID-19 – Supervisión limitada de los controles en las fronteras interiores y acciones descoordinadas de los Estados miembros»	1.a)	80	✓	▨		✓
	1.b)	80	✓	▨		✓
	1.c)	80	✓	▨		✓
	1.d)	80	✓	▨		✓
	1.e)	80	✗	✗	La Comisión no ha aceptado esta recomendación ni ha desarrollado un enfoque claro para reforzar la evaluación del cumplimiento y aplicar sanciones.	✗
	2	82	✓	▨		✓
	3.a)	83	✓	▨		✓
	3.b)	83	✓	▨		✓

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
IE 14/2022: «Respuesta de la Comisión al fraude en la política agrícola común – Ha llegado el momento de profundizar»	1.a)	112				
	1.b)	112				
	1.c)	112				
	2.a)	112				
	2.b)	112				
	2.c)	112			La Comisión ha organizado varios intercambios con los Estados miembros sobre el tema de la inteligencia artificial y el aprendizaje automático, aunque estos debates tuvieron lugar en un contexto general [es decir, no específico de la *política agrícola común* (PAC)]. En el contexto específico de la PAC, la Comisión ha iniciado una evaluación horizontal del riesgo de fraude que abarca, entre otros aspectos, el uso de la inteligencia artificial y otras herramientas avanzadas por parte de los *organismos pagadores*. La Comisión aún no ha finalizado ni difundido la evaluación horizontal del riesgo de fraude. El programa de trabajo de la Comisión en materia de lucha contra el fraude para 2024 incluía financiación de *asistencia técnica* para apoyar la adquisición de sistemas de inteligencia artificial y herramientas de prospección de datos por parte de las autoridades públicas nacionales o regionales. Sin embargo, no hemos encontrado pruebas de que los fondos de asistencia técnica se hayan utilizado para financiar proyectos en el marco de la PAC.	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
IE 15/2022: «El diseño de las medidas para ampliar la participación en *Horizonte 2020* era adecuado pero el cambio sostenible dependerá en gran medida de los esfuerzos de las autoridades nacionales»	1.a)	90				
	1.b)	90				
	2	92				
	3	94			La Comisión adoptó una comunicación sobre las sinergias entre los programas del FEDER y *Horizonte Europa* que promueve un enfoque integrado y refuerza las sinergias entre Horizonte Europa y el FEDER para aumentar el impacto de la financiación de la investigación y la innovación. Por lo que se refiere a la financiación complementaria de proyectos de creación de equipos para la excelencia, la comunicación sobre sinergias aclara que la cofinanciación de proyectos de creación de equipos está exenta de la obligación de notificar las *ayudas estatales* a la Comisión. También introduce una evaluación única de la propuesta de proyecto que abarca ambas partes del proyecto (es decir, la parte de Horizonte Europa y la parte relativa a la fuente de financiación complementaria elegida, como un programa de la política de cohesión). La comunicación sobre las sinergias no proporciona detalles sobre cómo deberían llevarse a cabo las evaluaciones únicas en la práctica ni aclara las responsabilidades. Además, no especifica cómo pueden asignarse los recursos nacionales a los proyectos de ampliación de la participación y difusión de la excelencia. Otros documentos a los que hace referencia la Comisión —como el nuevo modelo para la declaración de financiación complementaria para proyectos de creación de equipos de 2025, el documento sobre la situación de los proyectos de creación de equipos y los nuevos modelos para los informes de ejecución— atañen al seguimiento y a la garantía del cumplimiento de los compromisos, pero no tienen como finalidad principal alentar a las *autoridades de*	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
					gestión a seguir un proceso simplificado de aprobación de subvenciones, tal como se recomienda.	
	4.a)	96				
	4.b)	96				
	4.c)	96			Al actualizar periódicamente los resultados de los proyectos en la Plataforma de Resultados de Horizonte y garantizar que sean de acceso público, la Comisión ha mejorado la visibilidad de los proyectos en las plataformas de la UE. Se anima a los *beneficiarios* que reciben apoyo de widerAdvance Facility a que hagan públicos sus resultados a través de dichas herramientas. El proyecto widerAdvance Facility comenzó en enero de 2025, por lo que es demasiado pronto para evaluar su impacto global en la visibilidad de los proyectos. En nuestro informe especial, concluimos que la información sobre los resultados de los proyectos de ampliación no se había actualizado adecuadamente en la base de datos del Servicio de Información Comunitario sobre Investigación y Desarrollo (CORDIS) y que solo era parcialmente fiable. La Comisión no ha facilitado información sobre ningún cambio desde entonces.	
	5.a)	99			Recomendamos que la Comisión estableciera objetivos específicos e ICR adecuados a nivel de medida para supervisar eficazmente las medidas de ampliación y sus repercusiones. Tomamos nota de que la Comisión ha actualizado los modelos de informe de aplicación de la creación de equipos y ha identificado mejores ICR. Sin embargo, no aportó pruebas de haber fijado objetivos y supervisado su consecución a nivel de medida, es decir, hasta qué punto las medidas de formación de equipos y de cátedra del EEI han aumentado el	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
					rendimiento de la investigación y el desarrollo tecnológico en los países que participan en proyectos de ampliación.	
	5.b)	99			Para dar respuesta a esta recomendación, la Comisión solo ha introducido una medida: una encuesta sobre creación de equipos, que recibió comentarios del 25 % de los proyectos de creación de equipos. La encuesta reveló que solo el 38 % de los proyectos de creación de equipos para la excelencia creen que han logrado la sostenibilidad a largo plazo, y que la financiación y la estabilidad financiera son los principales obstáculos a la sostenibilidad a largo plazo, según informó el 50 % de quienes respondieron. La Comisión no ha desarrollado un enfoque sistemático para recopilar información *ex post* sobre los proyectos de creación de equipos una vez finalizado el período de financiación, lo que es necesario para evaluar su impacto a medio y largo plazo.	
IE 16/2022: «Datos en la política agrícola común – El potencial desaprovechado que ofrecen los macrodatos para las evaluaciones de la política»	1	87				
	2.a)	87				
	2.b)	87				
	2.c)	87				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
IE 17/2022: «Consultores externos en la Comisión Europea – Margen de reforma»	1.a)	87				
	1.b)	87				
	1.c)	87				
	2.a)	89				
	2.b)	89				
	2.c)	89				
	2.d)	89				
	3.a)	90				
	3.b)	90				
	3.c)	90				
	4	91				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
IE 18/2022: «Las instituciones de la UE y el COVID-19 – Tras la rápida reacción, todavía hay que trabajar para aprovechar la innovación y la flexibilidad impulsadas por la crisis»	1	96				
	2.a)	99				
	2.b)	99				
	3.a)	101				
	3.b)	101				
	3.c)	101				
	3.d)	101				
IE 19/2022: «Adquisición de vacunas contra el COVID-19 en la UE – Tras las dificultades iniciales, se consiguieron suficientes dosis, pero el rendimiento del proceso no se ha evaluado suficientemente»	1	78				
	2.a)	81			La elaboración de directrices sobre contratación pública en caso de crisis ha incluido elementos de una evaluación de riesgos. Sin embargo, la Comisión aún no ha llevado a cabo una evaluación de riesgos del enfoque de contratación pública de la UE ni ha propuesto medidas adecuadas para abordar las insuficiencias detectadas.	
	2.b)	81			La Comisión ha firmado el contrato marco único necesario para la realización de las pruebas de resistencia y los ejercicios de simulación. La Comisión todavía no ha realizado ejercicios para poner a prueba todas las partes de su sistema actualizado de contratación en caso de pandemia, incluida la recopilación de datos e información, para identificar las insuficiencias y los ámbitos susceptibles de mejora.	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
IE 20/2022 «Acción de la UE contra la pesca ilegal – Se han establecido sistemas de control, aunque su eficacia queda mermada por los desiguales controles y sanciones aplicados por los Estados miembros»	1.a)	98				
	1.b)	98			La Comisión revisó los criterios de riesgo y las obligaciones de información introducidos en virtud del Reglamento (CE) n.º 1010/2009 de la Comisión sobre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, mediante la adopción del Reglamento de Ejecución (UE) 2025/1522 de la Comisión. Esto debería garantizar el uso uniforme de los criterios de riesgo por parte de los Estados miembros y permitir a la Comisión supervisar si los controles y verificaciones se ajustan a estos criterios revisados. La Comisión solo podrá supervisar si los controles y verificaciones de los Estados miembros se han centrado en los criterios de riesgo revisados una vez que reciba sus primeros informes bienales en 2028, que abarcarán el período 2026-2027.	
	1.c)	98			La Comisión publicó un informe sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1005/2008 del Consejo basado en su análisis de los informes de 2018-2021 presentados por los Estados miembros e incoó un *procedimiento de infracción* contra uno de ellos. La Comisión aún no ha finalizado el análisis de los informes de los Estados miembros sobre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada para el período 2022-2023. Solo una vez hecho esto podrá adoptar las medidas adecuadas y subsanar las deficiencias.	
	2.a)	103				
	2.b)	103				
	2.c)	103				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
	2.d)	103				
IE 21/2022: «La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia – Es adecuada en general, pero persisten los riesgos en la ejecución»	1.a)	113			Las orientaciones actualizadas para *REPowerEU* en 2023 y la actualización de las orientaciones de 2024 introducen criterios adicionales para evaluar las modificaciones de los *planes nacionales de recuperación y resiliencia* (PNRR), con el objetivo de normalizar el enfoque en todos los países. En este sentido, esas directrices establecen un conjunto común de criterios de evaluación para todas las revisiones de los PNRR. La directriz interna actualizada de 2024 incluye los anexos IIA y IIB, que pueden considerarse una lista de comprobación para la evaluación cualitativa de las revisiones de los PNRR, y que deben completarse. Consideramos que se trata de una mejora importante. En el caso de los planes modificados, la estructura del *documento de trabajo de los servicios* de la Comisión que acompaña a la propuesta de la Comisión de modificar la *Decisión de Ejecución del Consejo* presenta el resultado de las evaluaciones de la Comisión, siguiendo la estructura de los criterios de evaluación establecidos en los anexos IIA y IIB. En cuanto a la cumplimentación de los anexos IIA o IIB para los planes modificados, observamos diferencias en el nivel de calidad y exhaustividad. En algunos casos, la justificación razonada de las evaluaciones es insuficiente o faltan las pruebas subyacentes.	
	1.b)	113			La Comisión no ha modificado ni mejorado la forma en que documenta la evaluación de las revisiones de los PNRR ni el proceso de recuperación de los documentos justificativos. En consecuencia, persisten las mismas dificultades para rastrear y recuperar rápidamente documentos clave.	
	2	114				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
	3.a)	116				
	3.b)	116			En general, los informes elaborados por los Estados miembros para el ciclo del Semestre Europeo proporcionan *información* suficiente para que la Comisión haga un seguimiento de la aplicación de las medidas del *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* (MRR) y de su pertinencia para determinadas recomendaciones específicas por país (REP). Sin embargo, los diferentes enfoques y la discrecionalidad de que disponen los equipos nacionales no garantizan que todos los informes por país proporcionen una lista clara y completa de las medidas del MRR que han contribuido a los avances en la aplicación de las REP. Además, los informes no muestran en qué medida estas medidas han desempeñado un papel clave en los avances realizados hacia la aplicación de las REP en cada Estado miembro.	
	4.a)	117				
	4.b)	117				
	5.a)	119				
	5.b)	119			La Comisión intentó abordar esta recomendación durante el proceso de aprobación de las revisiones de los PNRR y aclaró una serie de *hitos* y *objetivos* vagamente definidos o incompletos. En nuestras auditorías de *cumplimiento* y gestión, seguimos encontrando medidas con conjuntos de hitos y objetivos que no abarcan plenamente las etapas clave de la fase de ejecución ni todos los elementos esenciales de las medidas, especialmente en lo que respecta a su finalización. Además, hemos detectado casos en los que la Comisión aplicó	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
					prácticas divergentes entre los Estados miembros para hitos y objetivos de tipos similares de medidas.	
	6.a)	121				
	6.b)	121				
IE 22/2022: «Ayudas de la UE a las regiones carboníferas – Se ha prestado poca atención a la transición socioeconómica y energética»	2	63			Se ha adoptado el Reglamento (UE) 2024/1787 relativo a la reducción de las emisiones de metano en el sector energético. De conformidad con sus disposiciones, se ha creado un grupo de expertos que ha acordado que se celebrará un debate sobre buenas prácticas para medir y gestionar las emisiones de metano procedentes de minas de carbón cerradas o abandonadas. No está claro cuándo se reunirá realmente el grupo de expertos para compartir ejemplos de buenas prácticas.	
IE 23/2022: «Sinergias entre Horizonte 2020 y los *Fondos Estructurales y de Inversión Europeos* – Aún no se ha aprovechado al máximo su potencial»	1.a)	80				
	1.b)	80				
	2.a)	83				
	2.b)	83			Al poner en marcha el cuadro de indicadores del Sello de Excelencia del Consejo Europeo de Innovación (CEI) y crear el nuevo subgrupo del Foro del Espacio Europeo de Investigación (EEI) ««Access to Excelence» – Research and Innovation and Cohesion Managing Authorities Network (RIMA)», la Comisión proporcionó ejemplos de las herramientas que utiliza para supervisar las sinergias existentes e identificar y promover ejemplos de buenas prácticas. No obstante, el módulo recientemente desarrollado del cuadro de indicadores del	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
					Sello de Excelencia del CEI y la herramienta de prospección CORTEX solo garantizan una cobertura parcial de los fondos y las sinergias. El cuadro de indicadores del Sello de Excelencia del CEI solo abarca sinergias de financiación alternativas, mientras que CORTEX sigue limitándose a los fondos de la UE en régimen de *gestión directa*. El trabajo sobre *eGrants* llevado a cabo por la Comisión fue un ejercicio puntual, y no hay pruebas de que sus resultados se hayan utilizado para promover ejemplos de buenas prácticas entre las autoridades de los Estados miembros.	
	3.a)	89				
	3.b)	89				
	3.c)	89			La Comisión financió el proyecto de widerAdvance Facility en el marco de la convocatoria «Dissemination and Exploitation Support Facility (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05)». También adoptó el plan estratégico de Horizonte Europa para 2025-2027. Estos son dos ejemplos de medidas adoptadas por la Comisión que constituyen un buen comienzo, pero que solo responden parcialmente a la recomendación 3.c). Cabe señalar que el proyecto de widerAdvance Facility no comenzó hasta enero de 2025, por lo que es demasiado pronto para evaluar el impacto global del proyecto. Asimismo, el ámbito geográfico del proyecto se limita a los países de ampliación y, aunque estos países suelen recibir fondos estructurales sustanciales, la mayoría de los beneficiarios de Horizonte (es decir, los principales destinatarios de nuestra recomendación) están radicados en países que no son de ampliación. Además, el plan estratégico de Horizonte Europa para 2025-2027 solo existe actualmente como plan y aún no ha dado lugar a acciones concretas. Igualmente, si bien la	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
					Plataforma de Resultados de Horizonte Europa puede servir de fuente de información para los (potenciales) beneficiarios del FEDER, sigue sin estar claro cómo esta plataforma proporcionaría a los beneficiarios de Horizonte Europa información sobre las oportunidades de financiación del FEDER, que era el principal punto de nuestra recomendación.	
	4	90				
IE 24/2022: «Acciones de administración electrónica dirigidas a las empresas – Aunque las acciones de la Comisión se ejecutan, la disponibilidad de los servicios electrónicos es todavía desigual en la UE»	1.a)	93				
	1.b)	93				
	1.c)	93				
	2	97			La Comisión ha realizado algunos avances mediante la adopción del Reglamento sobre la Europa Interoperable, el establecimiento de un marco de gobernanza y el despliegue de un portal de acceso único que se dirige principalmente a los responsables políticos, los funcionarios de servicio público pertinentes, los ingenieros de datos, los especialistas informáticos y los arquitectos empresariales, y que proporciona acceso a una serie de mecanismos e instrumentos (por ejemplo, formación, conferencias, cuadros de indicadores, programas informáticos de código abierto). La Comisión ha seguido fomentando la colaboración y el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros de diferentes maneras (por ejemplo, grupos de expertos, plataformas, talleres o seminarios). Sin embargo, la Comisión no ha publicado una estrategia global para promover los servicios de administración electrónica disponibles entre los principales usuarios finales (empresas o ciudadanos) a escala de la UE y para coordinar los servicios con las medidas adoptadas a escala	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
					nacional por los Estados miembros. No se han realizado encuestas específicas entre los usuarios finales para evaluar su nivel de sensibilización. Además, las hojas de ruta estratégicas nacionales para la Década Digital no han incluido sistemáticamente medidas de difusión similares para su aplicación por parte de los Estados miembros.	
IE 25/2022: «Verificación de la *renta nacional bruta* para la financiación del presupuesto de la UE – Los riesgos en la elaboración de datos están bien cubiertos en general, pero aún hay margen para una mayor priorización de las acciones»	1.a)	106			Recomendamos que, cuando fuera necesario abordar muchas cuestiones transversales, Eurostat diera prioridad a las que pudieran tener un impacto muy elevado en la mayoría de los Estados miembros. Sin embargo, debido al bajo número de cuestiones (tres) detectadas por Eurostat para el ciclo de verificación 2025-2029, no fue necesario establecer prioridades, ya que se abordarán todas ellas. Por lo tanto, no pudimos evaluar la priorización del trabajo recomendada.	
	1.b)	106				
	1.c)	106				
	1.d)	106				
	2.a)	107				

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
	2.b)	107			Recomendamos que, cuando debiera tomarse la decisión de limitar el período de aplicación de futuras *reservas*, se llevara a cabo un análisis sólido de la relación coste-eficacia basado en información cuantitativa o cualitativa suficiente y en el riesgo específico en cada Estado miembro afectado. Sin embargo, todavía no podemos evaluar el nivel de aplicación de esta recomendación, ya que las decisiones de limitar el período de aplicación de las reservas se basaban en aspectos técnicos específicos y no requerían un análisis de la relación coste-eficacia.	
	3.a)	109				
	3.b)	109				
	3.c)	109				
IE 26/2022: «Estadísticas europeas – Potencial para seguir mejorando la calidad»	1	92			La Comisión no ha tomado medidas para garantizar una representación más equilibrada de todos los usuarios en el Comité Consultivo Europeo de Estadística.	
	2.a)	93				
	2.b)	93				
	3.a)	98				
	3.b)	98				
	4.a)	100			La Comisión no ha aceptado ni aplicado la recomendación de evaluar la necesidad y el valor añadido de conceder acceso previo a la publicación.	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
	4.b)	100	✓			
	5	103	✗		La Comisión no ha aceptado la recomendación ni ha adoptado ninguna medida para evaluar la viabilidad y pertinencia de ampliar el actual mandato del Comité consultivo europeo para la gobernanza estadística, con el fin de incluir la capacidad para decidir con respecto a todos los elementos clave de diseño del ejercicio de revisión por pares.	
IE 27/2022: «Apoyo de la UE a la cooperación transfronteriza con los países vecinos – Se ha prestado un apoyo valioso, pero la ejecución empezó con mucho retraso y es necesario resolver problemas de coordinación»	1.a)	91	✓			
	1.b)	91	✓			
	2	92	✓			
	3	95	✓			
	4	99	✓			
	5	101	✓			
	6	102	✓			

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
IE 28/2022: «*Apoyo para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (instrumento SURE)* – La financiación del instrumento SURE contribuyó a preservar el empleo durante la crisis del COVID-19, pero todavía se desconoce cuál fue su repercusión total»	1	70				

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Anexo 12.2 – Seguimiento de las recomendaciones de los informes especiales de 2022 – Otras entidades auditadas

Grado de aceptación: aceptada; parcialmente aceptada; no aceptada.

Grado de aplicación: íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada; ya no es relevante o no se puede llegar a una conclusión.

Grado de puntualidad: puntual; con retraso; plazo aún pendiente; sin acción de seguimiento; sin evaluación de la puntualidad.

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA)						
IE 04/2022: «Fondos de inversión – Las medidas de la UE todavía no han creado un verdadero mercado único que beneficie a los inversores»	2.b)	132				
	2.c)	132			En cuanto a las revisiones *inter pares*, la ESMA ha catalogado las prácticas observadas de las autoridades nacionales competentes (ANC) y las ha comparado con las expectativas. Las prioridades estratégicas de supervisión de la Unión y las medidas comunes de supervisión también pueden proporcionar información sobre el nivel de convergencia de las ANC. La ESMA ha empezado a catalogar las prácticas y mejoras de las ANC a nivel de herramientas o temas (por ejemplo, revisiones *inter pares*, debates sobre casos, balances sobre las prioridades estratégicas de supervisión de la Unión). No existe un plan exhaustivo sobre cómo y en qué ámbitos catalogar de manera sistemática las prácticas divergentes en relación con otras herramientas y temas. La ESMA aún no ha demostrado haber utilizado sus conocimientos derivados de actividades distintas de las revisiones *inter pares* y prioridades estratégicas de supervisión de la Unión para catalogar	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
					sistemáticamente el nivel de convergencia y el seguimiento de las divergencias. La ESMA no ha adaptado sus ICR para evaluar las prácticas divergentes de las ANC y la convergencia general. Aunque la ESMA ha mejorado sus ICR para medir la evolución de los riesgos de supervisión, sigue sin medir el nivel de convergencia en su marco de rendimiento. En cambio, esta evaluación se lleva a cabo sobre una base *ad hoc* en el contexto de las prioridades estratégicas de supervisión de la Unión en ámbitos seleccionados.	
	3.b)	134				
	3.c)	134			La ESMA ha promovido activamente la creación de una herramienta de comparación de costes y ha contribuido al proceso legislativo. Un análisis más detallado aclaró que serían necesarios cambios legislativos para desarrollar la herramienta. La idea se ha incluido como parte de la posición negociadora sobre la Estrategia de inversión minorista de la Comisión. La herramienta sigue sin existir. El mandato para su desarrollo está en manos de los colegisladores.	
	4	136			La ESMA y la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) han realizado avances mensurables hacia la creación de una arquitectura coherente de *pruebas de resistencia* en todo el sector de los fondos de inversión. El ciclo anual de pruebas de resistencia del fondo del mercado monetario se ha convertido en una práctica establecida. En el caso del artículo 25 de la Directiva relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos, se ha establecido un procedimiento de seguimiento periódico. La prueba de resistencia conjunta intersectorial de los fondos realizada por el Fondo Monetario Internacional y la ESMA en el marco del Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF) de la zona del euro ha	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
					mejorado la profundidad analítica. El desarrollo por parte de la JERS de un modelo descendente e intersectorial es un paso importante hacia un marco macroprudencial coherente a escala de la UE. A pesar de los avances tangibles, persisten varias deficiencias fundamentales. No existe un marco armonizado a escala de la UE que defina qué tipos de fondos requieren pruebas de resistencia supervisoras. La fragmentación de los datos entre sectores y los limitados acuerdos de intercambio de datos siguen obstaculizando la plena aplicación de modelos que abarquen todo el sistema. Estas cuestiones forman parte de la consulta de la Comisión sobre un marco macroprudencial para las entidades financieras no bancarias. Sigue existiendo incertidumbre en relación con el uso por parte de las autoridades de supervisión de los parámetros de valor en riesgo para los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios con un elevado nivel de apalancamiento. Además, la publicación incompleta de los resultados de las pruebas de resistencia reduce la transparencia y limita la disciplina de mercado.	
Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA)						
IE 05/2022: «Ciberseguridad de las instituciones, órganos y organismos de la UE – En general, el nivel de preparación no es proporcional a las amenazas»	3.a)	100	✓	▨		◔
	3.b)	100	✓	▨		◔

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea (EUIPO)						
IE 06/2022: «Derechos de propiedad intelectual de la UE – La protección no es infalible»	3.a)	99	✓			
	3.b)	99	✓			
	3.c)	99	✓			
Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC)						
IE 13/2022: «La libre circulación en la UE durante la pandemia de COVID-19 – Supervisión limitada de los controles en las fronteras interiores y acciones descoordinadas de los Estados miembros»	4	86	✓			

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
Parlamento Europeo						
IE 18/2022: «Las instituciones de la UE y el COVID-19 – Tras la rápida reacción, todavía hay que trabajar para aprovechar la innovación y la flexibilidad impulsadas por la crisis»	1	96	✓			
	2.a)	99	✓			
	2.b)	99	✓			
	3.a)	101	✓			
	3.b)	101	✓			
	3.c)	101	✓		Los resultados de las nuevas formas de trabajo se notifican en las declaraciones medioambientales anuales, centrándose en aspectos medioambientales como el consumo de agua o el consumo de papel de oficina. La repercusión de las nuevas formas de trabajo no se ha cuantificado en términos monetarios, lo que limita la capacidad de evaluar las consecuencias financieras de las nuevas formas de trabajo.	
	3.d)	101	✓			

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
Consejo de la Unión Europea						
IE 18/2022: «Las instituciones de la UE y el COVID-19 – Tras la rápida reacción, todavía hay que trabajar para aprovechar la innovación y la flexibilidad impulsadas por la crisis»	1	96	✓		Por lo que se refiere a la cooperación interinstitucional, las instituciones de la UE actualizaron el Reglamento interno del *Comité de préparation pour les questions statutaires* (Comité de preparación de las cuestiones estatutarias) con el fin de encomendar a este Comité la tarea de garantizar la cooperación entre las instituciones en caso de crisis. Los planes de continuidad de las actividades incluyen una nueva sección sobre la cooperación entre las instituciones de la UE en caso de perturbaciones a largo plazo, así como sobre medidas relacionadas con perturbaciones a corto plazo. Si bien la Secretaría General del Consejo aceptó la recomendación y respondió que los planes de continuidad de las actividades se actualizarían con respecto a las crisis a más largo plazo, los planes no especifican medidas relativas a las perturbaciones a largo plazo.	
	2.a)	99	✓			
	2.b)	99	✓			
	3.a)	101	✓			
	3.b)	101	✓			
	3.c)	101	✓		El estudio realizado por el Consejo Consultivo de Gestión del Consejo en 2022 evaluó el ahorro potencial de diferentes hipótesis con distintos niveles de teletrabajo. Los informes de 2023 y 2024 sobre la huella de carbono institucional enumeran los desplazamientos entre el domicilio y el trabajo (es decir, los viajes diarios del personal desde y hacia la oficina) y la movilidad como	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
					fuentes de emisiones. Las emisiones del teletrabajo se incluyen en estas cifras. El estudio realizado por el Consejo Consultivo de Gestión en 2022 se basa en hipótesis, no en datos reales. En los dos informes mencionados anteriormente, las cifras no se desglosan por tipo de consumo (por ejemplo, calefacción, electricidad, agua o papel) ni se expresan en términos monetarios. Por consiguiente, la repercusión real de las nuevas formas de trabajo no se ha cuantificado en términos monetarios, lo que limita la capacidad de evaluar las consecuencias financieras de las nuevas formas de trabajo.	
	3.d)	101			El estudio realizado por el Consejo Consultivo de Gestión del Consejo en 2022 evaluó las emisiones de CO_2 y la reducción de la huella de carbono potenciales de diferentes hipótesis con distintos niveles de teletrabajo. Los informes de 2023 y 2024 sobre la huella de carbono institucional enumeran los desplazamientos entre el domicilio y el trabajo (es decir, los viajes diarios del personal desde y hacia la oficina) y la movilidad como fuentes de emisiones. Las emisiones del teletrabajo se incluyen en estas cifras. Ambos informes también proporcionan una cifra para el consumo adicional de gas y electricidad relacionado con los empleados que teletrabajan desde casa. El estudio realizado por el Consejo Consultivo de Gestión en 2022 se basa en hipótesis, no en datos reales. En los dos informes mencionados anteriormente, las emisiones del teletrabajo solo se presentan como una cifra única que representa el consumo adicional de gas y electricidad en los hogares de los empleados. No se facilita ningún desglose por tipo de consumo (por ejemplo, uso de calefacción, agua o papel en el lugar de trabajo), lo que permitiría evaluar el impacto medioambiental de las nuevas formas de trabajo.	

Número y título del informe	N.º	IE, apartado	Grado de aceptación	Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación		
				Grado de aplicación	Observaciones	Grado de puntualidad
Tribunal de Justicia de la Unión Europea						
IE 18/2022: «Las instituciones de la UE y el COVID-19 – Tras la rápida reacción, todavía hay que trabajar para aprovechar la innovación y la flexibilidad impulsadas por la crisis»	1	96	✓			
	2.a)	99	✓			
	2.b)	99	✓			
	3.a)	101	✓			
	3.b)	101	✓			
	3.c)	101	✓			
	3.d)	101	✓			

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Apéndice

Presentación de información

[con arreglo al artículo 92, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 806/2014]

sobre cualquier pasivo contingente derivado de la realización, por parte del Consejo y la Comisión, de sus funciones de conformidad con dicho Reglamento para el ejercicio 2025

Introducción

Base jurídica

01 El artículo 92, apartado 4, del Reglamento del Mecanismo Único de Resolución (MUR) dispone que el Tribunal de Cuentas Europeo ha de informar de cualquier pasivo contingente —ya sea de la Junta Única de Resolución (JUR), del Consejo, de la Comisión o de otro tipo— derivado de la realización por parte de la JUR, el Consejo y la Comisión de sus funciones de conformidad con el citado Reglamento. Este apéndice abarca los pasivos contingentes relacionados con el MUR de la Comisión y del Consejo, mientras que los de la JUR se tratan en nuestro informe anual sobre las agencias de la UE relativo al ejercicio 2025. Los pasivos contingentes relacionados con el MUR de la Comisión y del Consejo también están cubiertos por nuestra opinión sobre la fiabilidad de las cuentas consolidadas de la UE (véase el apartado II de la declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas Europeo al Parlamento Europeo y al Consejo – Informe del auditor independiente).

Pasivos contingentes: definición y criterios de reconocimiento

02 El pasivo contingente se define como:

- una obligación posible derivada de sucesos pasados cuya existencia solo se confirmará si tienen o no tienen lugar en el futuro uno o más sucesos inciertos que no están enteramente bajo el control de la Unión Europea; o
- una obligación presente derivada de sucesos pasados que no se ha reconocido contablemente porque no es probable que para su liquidación sea necesaria una salida de recursos que incorporen beneficios económicos o un potencial de servicio, o porque el importe de la obligación no puede valorarse con suficiente fiabilidad.

03 Para determinar si es necesario revelar un pasivo contingente o dotar una provisión, debe evaluarse la probabilidad de una salida de recursos económicos (en general, de efectivo). Si una futura salida de recursos es:

- probable, es necesario dotar una provisión;
- posible, es necesario revelar un pasivo contingente;
- remota, no es necesaria ninguna revelación.

Información de referencia sobre los pasivos contingentes relacionados con el Mecanismo Único de Resolución

04 En el contexto del desempeño de sus funciones en virtud del Reglamento del MUR, la JUR, el Consejo y la Comisión pueden incurrir en pasivos contingentes vinculados a procedimientos judiciales en curso (ante los tribunales nacionales o de la UE) en relación con los siguientes elementos:

- **Sus decisiones de resolución y de no resolución**: en su sentencia de 18 de junio de 2024 (asunto C-551/22 P), el Tribunal de Justicia declaró que únicamente la decisión de aprobación de la Comisión puede ser impugnada ante los órganos jurisdiccionales de la UE. Tanto la decisión de aplicar instrumentos de resolución como la de no aplicarlos pueden impugnarse ante un órgano jurisdiccional.

- **El principio de evitar a los acreedores perjuicios superiores**: para salvaguardar los derechos fundamentales de propiedad, el Reglamento del MUR establece que ningún acreedor resultará más perjudicado por la resolución que por los procedimientos ordinarios de insolvencia. Sobre la base de este principio, cualquier acreedor que hubiera recibido mejor trato con arreglo a los procedimientos ordinarios de insolvencia deberá ser indemnizado por el Fondo Único de Resolución. A fin de evaluar el trato de los accionistas y acreedores, debe llevarse a cabo una valoración de la diferencia en el trato.

Observaciones

Parte I: Pasivos contingentes de la Comisión

05 El ***cuadro 1*** muestra el número de procedimientos relacionados con el MUR que podrían afectar a la Comisión en el desempeño de sus funciones en virtud del Reglamento del MUR, y los correspondientes pasivos contingentes, por un importe total de 0 euros, que figura en las cuentas de la Comisión, así como las correspondientes provisiones por importe de 0 euros reconocidas en dichas cuentas.

Cuadro 1 – Procedimientos relacionados con el MUR que podrían afectar a la Comisión y los correspondientes pasivos contingentes y provisiones

Asuntos relativos a	Número de asuntos ante los órganos jurisdiccionales de la UE	Pasivos contingentes conexos comunicados en las cuentas de la Comisión (*millones de euros*)	Pasivos contingentes conexos comunicados en las cuentas de la Comisión (millones de euros)
	(Los números entre paréntesis muestran las cifras de nuestro informe de 2024)		
Decisiones de resolución y de no resolución	**2 (6)**	**0 (0)**	**0 (0)**
Resolución relativa a Banco Popular Español, S. A. (BPE)	*0 (4)*	*0 (0)*	*0 (0)*
Resolución de Sberbank d.d y Sberbank banka d.d. y no resolución de Sberbank Europe AG	*2 (2)*	*0 (0)*	*0 (0)*
Decisiones relativas al principio de evitar a los acreedores perjuicios superiores a los que habría generado el procedimiento de insolvencia ordinario	**2 (2)**	**0 (no aplicable)**	**0 (no aplicable)**
TOTAL	**4 (8)**	**0 (0)**	**0 (0)**

Fuente: Cuentas de la Comisión de 2025 e información adicional facilitada por la Comisión, así como información procedente de curia.europa.eu.

06 El 7 de junio de 2017, la Comisión aprobó la decisión de resolución de la JUR relativa a **Banco Popular Español, S. A.** (BPE). A mediados de 2026, ninguno de los asuntos seguía pendiente, mientras que, a mediados de 2025, había cuatro asuntos de esta índole[1] pendientes ante los órganos jurisdiccionales de la UE que afectaban a la Comisión a este respecto. En todos estos asuntos, el Tribunal General, mediante autos de 21 de julio de 2025, desestimó los recursos por ser manifiestamente infundados.

07 El 1 de marzo de 2022, la Comisión aprobó la decisión de resolución de la JUR relativa a **Sberbank banka d.d.** y **Sberbank d.d.** El mismo día, la JUR adoptó una decisión de no resolución respecto de **Sberbank Europe AG**. En nuestro informe correspondiente al ejercicio 2024 señalamos que, a mediados de 2025, había dos asuntos[2] pendientes ante los órganos jurisdiccionales de la UE que afectaban a la Comisión a este respecto. En estos asuntos, el Tribunal General desestimó los recursos interpuestos por las demandantes mediante sentencias de 26 de noviembre de 2025. Posteriormente, en febrero de 2026, se interpusieron sendos recursos de casación[3] contra las sentencias del Tribunal General de 26 de noviembre de 2025 en los asuntos T-523/22 y T-524/22, que siguen pendientes a mediados de 2026.

08 En marzo de 2025 se interpusieron dos recursos[4] en relación con decisiones relativas al principio de evitar a los acreedores perjuicios superiores a los que habría generado el procedimiento de insolvencia ordinario adoptadas por la JUR respecto de Sberbank banka d.d. y Sberbank d.d.; dichos recursos siguen pendientes a mediados de 2026. La Comisión interviene en ellos en defensa de la legalidad del Reglamento del MUR y de las decisiones de la JUR.

09 La Comisión considera que la probabilidad de un resultado desfavorable en estos casos es remota y, por lo tanto, no reveló ningún pasivo contingente ni reconoció ninguna provisión a este respecto.

---

1 Asuntos T-678/17, T-600/17, T-499/17 y T-498/17.

2 Asuntos T-523/22 y T-524/22.

3 Asuntos C-61/26 P y C-62/26 P.

4 Asuntos T-147/25 y T-149/25.

Parte II: Pasivos contingentes del Consejo

10 El ***cuadro 2*** muestra el número de procedimientos relacionados con el MUR que podrían afectar al Consejo en el desempeño de sus funciones en virtud del Reglamento del MUR, y los correspondientes pasivos contingentes, por un importe total de 0 euros, que figura en las cuentas del Consejo, así como las correspondientes provisiones por importe de 0 euros reconocidas en dichas cuentas.

Cuadro 2 – Procedimientos relacionados con el MUR que podrían afectar al Consejo y los correspondientes pasivos contingentes y provisiones

Asuntos relativos a	Número de asuntos ante los órganos jurisdiccionales de la UE	Pasivos contingentes conexos comunicados en las cuentas del Consejo (millones de euros)	Provisiones conexas reconocidas en las cuentas de la Comisión (millones de euros)
	(Los números entre paréntesis muestran las cifras de nuestro informe de 2024)		
Decisiones de resolución y de no resolución	**0 (0)**	**No aplicable**	
Decisiones relativas al principio de evitar a los acreedores perjuicios superiores a los que habría generado el procedimiento de insolvencia ordinario	**0 (0)**	**No aplicable**	
TOTAL	0 (0)	0 (0)	0 (0)

Fuente: Cuentas del Consejo de 2025 e información adicional facilitada por el Consejo, así como información procedente de curia.europa.eu.

11 El Consejo no ha revelado ningún pasivo contingente (ni reconocido ninguna provisión) que se haya derivado del desempeño de sus funciones en virtud del Reglamento del MUR, ya que no hay asuntos pendientes ante los órganos jurisdiccionales de la UE en los que el Consejo sea parte demandada o recurrida y de los que puedan derivarse pasivos contingentes.

Respuestas de las instituciones al Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2025

Índice

		Página
Capítulo 1	Declaración de fiabilidad e información de apoyo	
	Respuestas de la Comisión Europea	466
Capítulo 2	Gestión presupuestaria y financiera	
	Respuestas de la Comisión Europea	478
Capítulo 3	Obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE	
	Respuestas de la Comisión Europea	483
Capítulo 4	Ingresos	
	Respuestas de la Comisión Europea	492
Capítulo 5	Mercado único, innovación y economía digital	
	Respuestas de la Comisión Europea	498
Capítulo 6	Cohesión, resiliencia y valores	
	Respuestas de la Comisión Europea	506
Capítulo 7	Recursos naturales y medio ambiente	
	Respuestas de la Comisión Europea	523
Capítulo 8	Migración y gestión de las fronteras Seguridad y defensa	
	Respuestas de la Comisión Europea	529

Capítulo 9	**Vecindad y resto del mundo**	
	Respuestas de la Comisión Europea	**534**
Capítulo 10	**Administración pública europea**	
	Respuestas del Parlamento Europeo	**538**
	Respuestas del Consejo de la Unión Europea	**541**
	Respuestas de la Comisión Europea	**542**
	Respuestas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	**546**
	Respuestas del Tribunal de Cuentas Europeo	**547**
Capítulo 11	**Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**	
	Respuestas de la Comisión Europea	**549**
Capítulo 12	**Seguimiento de las recomendaciones formuladas en nuestros informes especiales de 2022**	
	Respuestas del Parlamento Europeo	**561**
	Respuestas de la Comisión Europea	**562**
	Respuestas de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA)	**588**

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2025 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, CAPÍTULO 1: Declaración de fiabilidad

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

1. Fiabilidad de las cuentas

La Comisión reconoce la validez de las constataciones generales del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) sobre la fiabilidad de las cuentas, tal como se indica en el capítulo 1. La Comisión ya ha tomado medidas o está introduciendo cambios para abordar muchas de estas observaciones.

En las cuentas definitivas, la Comisión ha corregido todos los errores materiales detectados en las cartas aclaratorias dirigidas a los miembros de la Comisión en relación con las operaciones y los programas ejecutados bajo su responsabilidad. Este es lo que sucede, en particular, con los errores relativos a los programas plurianuales en los que los compromisos jurídicos necesarios no se registraron correctamente en las cuentas provisionales y en relación a la corrección de los errores en las cuentas definitivas. La Comisión introducirá controles sistemáticos para evitar que se repitan los errores en los programas pertinentes.

La Comisión desea subrayar que muchas de las observaciones formuladas por el TCE sobre la base de la auditoría informática de SUMMA se derivan del contexto excepcional y transitorio en el que funcionó SUMMA durante 2025. El hecho de que 2025 fuera un año de transición no afecta en modo alguno a la pertinencia de las observaciones del TCE, que la Comisión está decidida a abordar. No obstante, la Comisión desea recordar brevemente que la ejecución de un cambio de gran alcance en su sistema de información financiera requerirá inevitablemente una adaptación.

La Comisión, anticipando los retos que inevitablemente surgirían de una transformación tan profunda del sistema, ejecutó controles sistemáticos y reforzados para mantener la fiabilidad de las primeras cuentas anuales sobre la base de la información financiera comunicada a través de SUMMA.

Durante los primeros meses tras la entrada en funcionamiento de SUMMA, se notificó un gran número de errores e incidentes, ya que un gran número de los equipos financieros y contables de la Comisión y de las agencias ejecutivas se familiarizó con las nuevas disposiciones introducidas por SUMMA. Esta situación generó una gran demanda en materia de apoyo al usuario final y aumentó tanto los tiempos de respuesta como la necesidad de ayudar a los usuarios a poner en práctica soluciones alternativas.

Cuando las experiencias iniciales pusieron de manifiesto la necesidad de correcciones en las configuraciones de SUMMA, el equipo de ejecución de SUMMA desplegó rápidamente mejoras específicas en la medida de lo posible. La documentación relativa a los cambios de proceso también se retrasó en este contexto exigente y dinámico.

Las cuestiones transitorias se están superando gradualmente, y se están introduciendo mejoras a través de un despliegue constante de mejoras en SUMMA a lo largo de 2026. En consonancia con la recomendación formulada por el TCE, en 2026 se adoptarán nuevas medidas para mejorar la calidad de los datos, el sistema y la arquitectura SUMMA, los procesos informáticos de apoyo y la continuidad de las actividades.

2. Regularidad de las operaciones

En el contexto del gran número de retos a los que se enfrenta la Unión Europea, la Comisión siguió dando prioridad al mejor uso posible del dinero de los contribuyentes, garantizando que el presupuesto de la UE se gaste de forma responsable y correcta. En términos generales, la Comisión se esfuerza por lograr el equilibrio adecuado entre un bajo nivel de error, la rapidez de los pagos, unos costes razonables de los controles y el cumplimiento oportuno de todos sus objetivos políticos.

Como parte de sus estrategias de control, la Comisión y los Estados miembros realizan miles de controles cada año en el marco de control interno para prevenir, detectar y corregir errores e insuficiencias en los sistemas de gestión y control para la ejecución del presupuesto de la Unión. Todos los controles y las auditorías realizados han aportado a la Comisión pruebas detalladas y sólidas del nivel de riesgo diferenciado para el gasto con cargo al presupuesto y los ingresos de la Unión. Por lo tanto, la Comisión considera que, en 2025, el presupuesto de la UE, en general, se encontraba bien protegido. Así lo confirma también la conclusión general del auditor interno.

La Comisión toma nota del nivel de error estimado del TCE notificado (3,8 %) en el lado de los gastos (véase la ***sección II.2***). La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del TCE de que, al igual que en ejercicios anteriores, el nivel de error en los ingresos y los gastos administrativos no era significativo.

El enfoque de la Comisión, como gestora del presupuesto de la Unión, es diferente del seguido por el TCE en su función de auditor externo.

Como auditor independiente de la Unión, el mandato del TCE consiste en estimar un nivel de error que afecte a todos los gastos de la Unión, notificado en un momento dado anualmente y basado en una muestra estadística (**apartado 1.22**).

La **Comisión y los Estados miembros** ejecutan el presupuesto de conformidad con los principios de buena gestión financiera de los fondos de la Unión establecidos en su Reglamento Financiero. Para proteger los intereses financieros de la Unión, la Comisión establece sistemas de gestión y control para prevenir, detectar y corregir las irregularidades y el fraude. Como reflejo del **carácter plurianual** de los programas y acciones financiados por el presupuesto de la Unión, podrán adoptarse medidas correctoras uno o varios años después de que se haya materializado y detectado un riesgo de irregularidad o fraude. Por consiguiente, la Comisión establece porcentajes de error para cuantificar los riesgos en relación con los pagos (y en el momento del cierre) como uno de los instrumentos de gestión para evitar gastos irregulares.

Desde 2024, la Comisión ha presentado sus conclusiones sobre el nivel de protección del presupuesto de la Unión en las rúbricas del marco financiero plurianual (MFP). Esto se debe al cambio a modelos de ejecución más basados en el rendimiento en la política agrícola común (PAC) para el período 2023-2027 y, desde 2025, en las instalaciones para Ucrania, los Balcanes Occidentales y Moldavia, en las que la Comisión ya no puede determinar un riesgo cuantitativo en el momento del pago (y en el momento del cierre). En el caso de las **rúbricas «Recursos naturales y medio ambiente»** y **«Vecindad y resto del mundo»**, esto ha dado lugar al uso de un nuevo indicador: la **proporción del gasto que se considera de bajo riesgo**. Este indicador se basa en la clasificación baja, media y alta de los gastos basados en los resultados. Para **todas las demás rúbricas del MFP**, se siguen cuantificando los **riesgos en el momento del pago y en el momento del cierre**. Cabe señalar que, en 2025, por primera vez desde el inicio del período de programación 2021-2027, los pagos relacionados con dicho período de programación fueron superiores a los relacionados con el período 2014-2020.

En 2025, en el caso de las rúbricas del MFP en las que se determina un **riesgo cuantitativo en el momento del pago y en el momento del cierre**, el **riesgo en el momento del cierre se mantuvo por debajo del umbral de materialidad del 2 % para todas las rúbricas**. Para todas las rúbricas del MFP en las que se determina un riesgo cuantitativo en el momento del pago, la Comisión determina un **riesgo en el momento del cierre**, que mide el nivel de error restante después de que se hayan realizado todos los controles y correcciones *ex post*. Esto está en consonancia con el **carácter plurianual de los gastos de la Comisión** y de sus estrategias de control diferenciadas, en virtud de los cuales, junto con los Estados miembros en régimen de gestión compartida, realiza esfuerzos considerables para efectuar controles y correcciones después de los pagos y hasta el final del ciclo de programación. La Comisión considera que el riesgo en el momento del cierre es el indicador más representativo de sus propias medidas y de las adoptadas por los Estados miembros. **El riesgo en el momento del pago se mantuvo por debajo del 2 %, excepto en el caso de «Cohesión, resiliencia y valores»** y **«Mercado único, innovación y economía digital»**.

Persisten las diferencias entre el nivel de error estimado por el TCE y el riesgo de la Comisión en el momento del pago (**apartado 1.42**). Por ejemplo, el TCE cuantifica los errores cuando las condiciones de pago se ven afectadas, independientemente de si es aplicable o no una corrección financiera o una recuperación con arreglo a la normativa vigente (**apartado 1.43**). En el caso de las irregularidades debidas a insuficiencias en sus propios procedimientos, la Comisión no aplica recuperaciones; sin embargo, para los errores graves de procedimiento de contratación pública, el error se cuantifica y se incluye en el riesgo en el momento del pago. Esta diferencia en la forma en que se cuantifican los errores sigue teniendo un impacto en la rúbrica «Cohesión, resiliencia y valores», además de en las características específicas de la población de auditoría en materia de cohesión en 2025 y, por tanto, en la muestra del TCE (**apartados 6.14** y **6.15**). Por último, la Comisión considera que es necesaria una mayor cooperación con el TCE en la interpretación de las normas aplicables y los enfoques metodológicos, ya que la Comisión seguía llegando a conclusiones diferentes en la evaluación de algunos casos individuales auditados por el TCE.

En el caso de **«Recursos naturales y medio ambiente»**, el porcentaje de gasto de bajo riesgo fue del 64 %, lo que estaba en consonancia con el intervalo de entre el 50,6 y el 77,6 % para el período 2020-2024. En lo que se refiere a **«Vecindad y resto del mundo»**, el porcentaje de gasto de bajo riesgo fue del 89,6 %, lo que también estaba en consonancia con el intervalo de entre el 76,6 y el 100 % para el período 2020-2024.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Fiabilidad de las cuentas

El resultado económico del ejercicio es negativo, mientras que el resultado presupuestario es positivo

La Comisión toma nota de la caracterización por parte del TCE del tratamiento presupuestario de los importes tomados en préstamo en el marco de NextGenerationEU como «inusual». NextGenerationEU fue una respuesta excepcional a circunstancias temporales pero extremas, proporcionando medios adicionales extraordinarios y temporales para hacer frente a las consecuencias de la crisis de la COVID-19 de conformidad con el artículo 5 de la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053. Se creó debido

a la urgente necesidad de hacer frente a la crisis y sus consecuencias económicas, respetando plenamente las normas del TFUE que permiten abordar estas situaciones y crisis extraordinarias.

La diferencia entre los resultados presupuestarios y económicos mencionada por el TCE en el **apartado 1.6** es una consecuencia normal de los diferentes principios conceptuales subyacentes a las cuentas presupuestaria y de devengo. Mientras que en las cuentas presupuestarias las entradas y salidas de efectivo se equilibran entre sí en el ejercicio presupuestario, en la contabilidad basada en el devengo —y sobre la base de las normas contables internacionalmente aceptadas— la parte de subvención (no reembolsable en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) no da derecho a ningún activo y, por lo tanto, aumenta los activos netos negativos (es decir, los pasivos aún no cubiertos por el presupuesto).

Como señala el TCE, la base jurídica exige que los importes tomados en préstamo en el marco de NextGenerationEU que se canalicen hacia subvenciones de NextGenerationEU y complementos de programas de la Unión se traten como ingresos afectados externos, que se contabilizan por encima del presupuesto anual. Las cuentas basadas en el principio de devengo presentan fielmente la realidad económica de que los importes tomados en préstamo y desembolsados como ayuda no reembolsable crean activos netos negativos que representan importes que deben financiarse con cargo a presupuestos futuros.

Observaciones relativas a las cuentas anuales consolidadas de 2025 y al marco de control interno correspondiente

Las cuentas anuales consolidadas de 2025 son el primer conjunto de cuentas elaboradas utilizando SUMMA y, en un proyecto de tal envergadura, pueden surgir problemas transitorios, como destaca el TCE en el **apartado 1.11.**

Como señala el TCE en el **apartado 1.12**, el valor total del compromiso jurídico para los contratos plurianuales no estaba generalmente disponible en SUMMA, ni para los contratos migrados de ABAC a SUMMA ni para los contratos de nueva creación en SUMMA. En consecuencia, los gastos devengados registrados en las cuentas en el ejercicio de cierre del ejercicio tuvieron que corregirse para las cuentas definitivas. La Comisión ha determinado la solución técnica para rectificar esta falta de información en SUMMA, y la solución se está ejecutando. La Comisión también está trabajando en la sensibilización de los servicios (direcciones generales, oficinas y agencias ejecutivas) en relación con la solución existente y en la publicación de instrucciones sobre su uso correcto. El objetivo es evitar que esta cuestión se repita en el futuro.

La Comisión detectó el problema de la transferencia de facturas de eGrants a SUMMA (**apartado 1.13**) a principios de 2025, antes del cierre de las cuentas anuales del ejercicio de 2025, gracias a la solidez de su sistema de control interno. Esto permitió dar instrucciones a los servicios a su debido tiempo para que reflejaran el importe de las facturas que faltaban en el ejercicio de cierre del ejercicio. En febrero de 2026 se acordó un plan de acción con la Dirección General de Investigación e Innovación para resolver el problema abordado en la observación del TCE, lo que permitió que los importes correctos de las facturas se incorporaran a SUMMA desde mayo de 2026.

La Comisión reconoce que hubo una parametrización errónea (**apartado 1.14**) de la herramienta de notificación del grupo SUMMA que dio lugar a que un importe poco significativo se mostrara como saldo de terceros en lugar de como saldo entre entidades. Este error de parametrización se corrigió inmediatamente. Se han ejecutado controles adicionales para evitar que se repitan problemas similares.

En relación con la observación del TCE en el **apartado 1.15** sobre la validación exhaustiva de los sistemas contables locales de la Comisión, la Comisión desea subrayar que el Reglamento Financiero no exige que el contable lleve a cabo una validación exhaustiva de todos los sistemas contables locales.

De conformidad con el Reglamento Financiero, todos los sistemas locales existentes se validaron cuando se desarrollaron y aplicaron en ABAC, y el trabajo realizado por la Comisión ha sido evaluado positivamente por el TCE en la última década. Dado que la introducción de SUMMA afectó a la forma en que la información financiera de los sistemas contables locales se envía al sistema contable central de la Comisión (a SUMMA en lugar de a ABAC), el contable tomó las medidas necesarias para obtener un nivel adecuado de garantía tanto antes como después de la entrada en funcionamiento de SUMMA.

Para mitigar los riesgos durante la transición y garantizar que los sistemas locales funcionen correctamente, todas las direcciones generales responsables de dichos sistemas estaban obligadas a realizar pruebas de confirmación y a presentar los resultados al contable antes de la puesta en marcha de SUMMA. Este proceso formó parte integrante de la documentación sobre la decisión de entrada en funcionamiento, y toda la documentación de las pruebas se encuentra disponible.

Además, para seguir reduciendo los riesgos, en 2025 los servicios del contable llevaron a cabo revisiones específicas de los tres sistemas principales integrados con SUMMA (que cubrían más del 90 % de los pagos de la Comisión en 2025), centrándose específicamente en los riesgos derivados de la introducción de SUMMA. La Comisión está de acuerdo en que una validación exhaustiva de todos los sistemas contables locales sería beneficiosa. Sin embargo, el trabajo realizado —sobre la base de un enfoque basado en el riesgo— fue suficiente para mitigar los riesgos para la fiabilidad de las cuentas.

Es inevitable un mayor número de errores en la transición a un nuevo sistema contable, como señala el TCE en el **apartado 1.16**, debido al contexto excepcional y transitorio en el que funcionó SUMMA durante 2025. En el primer año de uso de SUMMA, una gran cantidad de los equipos financieros y contables de los servicios tuvo que familiarizarse con SUMMA. Al mismo tiempo, el equipo de ejecución de SUMMA ya había realizado una amplia gama de mejoras específicas para abordar problemas recurrentes y mejorar el funcionamiento del sistema. La Comisión seguirá abordando estas cuestiones, con el fin de reducir la frecuencia de los errores y, en última instancia, eliminarlos.

Observaciones de nuestro trabajo de auditoría informática de SUMMA

Como señala el TCE en el **apartado 1.18**, la Comisión puso en marcha SUMMA a principios de 2025 centrándose en la funcionalidad básica, minimizando al mismo tiempo el riesgo de este despliegue a gran escala. Otras funcionalidades no esenciales se aplazaron y se han ido introduciendo gradualmente desde 2025. Se trata de un enfoque estándar para el despliegue de sistemas informáticos de gran magnitud. El objetivo es minimizar el riesgo operativo y la perturbación de las operaciones reduciendo el alcance en la medida de lo posible y centrando el primer despliegue en las características fundamentales.

Desde el despliegue de SUMMA, la Comisión ha trabajado para seguir mejorando el sistema mediante la introducción de nuevos elementos para aumentar la eficiencia de los procesos financieros en la Comisión. Las soluciones alternativas necesarias en el período transitorio se eliminarán gradualmente de aquí a 2027.

Al mismo tiempo, se mejorarán los controles de la gestión técnica del acceso y de los cambios informáticos. Con el fin de limitar los riesgos, desde 2025 se han puesto en marcha medidas de mitigación, seguimiento mediante cuadros de indicadores, un proceso de gestión de versiones y el

comité de control de cambios como órgano de gobernanza operativo, antes del cierre de las cuentas anuales de 2025. Las aprobaciones exigían un principio de la presencia de dos personas con al menos dos unidades diferentes implicadas, y no se encontró ningún cambio indebido en el despliegue a lo largo del año. Las insuficiencias en la gestión de la resolución de incidentes detectadas por el TCE (**apartado 1.19**) se abordaron mediante un amplio apoyo al usuario final con canales establecidos de éxito para la comunicación periódica.

En este contexto, se pusieron en marcha varias medidas de apoyo: todos los tickets se registraron en una herramienta específica. También se creó una comunidad de coordinadores locales de SUMMA y expertos de SUMMA en los servicios, lo que les dio acceso directo a la Dirección General de Asuntos Presupuestarios a través de canales específicos, en particular salas de chat moderadas y cursos de formación específicos. Además, se estableció una amplia estructura de apoyo a los usuarios finales, con informes semanales a la alta dirección de la Dirección General de Asuntos Presupuestarios. Se celebraron reuniones de apoyo a los usuarios finales al menos una vez a la semana, con un enfoque de puertas abiertas y expertos de la Dirección General de Asuntos Presupuestarios disponibles para apoyar a los usuarios. Por último, se organizaron sesiones de formación adicionales para un público más amplio sobre temas específicos, como el cierre del ejercicio, pero también cualquier funcionalidad en la que la comunidad de usuarios tuviera un mayor interés en lo que se refiere a recibir apoyo. La comparación de esta fase con las prácticas habituales de gestión de incidentes de un sistema estable no tiene en cuenta la realidad de una situación compleja ni los factores atenuantes ejecutados.

2. Regularidad de las operaciones

Ingresos

Por lo que se refiere a los ingresos del presupuesto de la Unión, la Comisión acoge con satisfacción el hecho de que el TCE considere que los ingresos están exentos de errores materiales y que los sistemas de gestión de los ingresos fueron, en general, eficaces [**apartado 1.24, letra a)**].

La Comisión mantiene su compromiso pleno de abordar y resolver las cuestiones pendientes en los ámbitos de los recursos propios basados en el IVA y los recursos propios tradicionales. En el primer trimestre de 2026, la Comisión concluyó el primer ciclo de inspección de los ingresos procedentes de los residuos de envases de plástico no reciclados y está siguiendo de cerca los problemas detectados con los Estados miembros (véase también ***la respuesta detallada al capítulo 4***).

Gastos

La Comisión toma nota del aumento global del nivel de error estimado por el TCE para 2025 al 3,8 % [**apartado 1.24, letra b)**], del 3,6 % para 2024. En general, el nivel de error estimado por el TCE vinculado a las normas, los sistemas y los organismos de ejecución del gasto actual del MFP se encuentra dentro del rango de ejercicios anteriores [véase la **ilustración 1.7**. Niveles de error estimados (2021 y 2025)].

En el ámbito de la **«Cohesión, resiliencia y valores»** (**apartado 1.27**), la Comisión observa que el porcentaje de error calculado por el TCE se basa en una muestra de auditoría que refleja las especificidades de una población de auditoría atípica y sustancialmente menor que en años anteriores, como explica el TCE en el **capítulo 6** (**apartados 6.8 a 6.15**). Esto limita la posibilidad de realizar comparaciones directas con los resultados notificados en años anteriores.

Además, el TCE volvió a su enfoque de auditoría anterior a 2017, que implica una selección directa de operaciones de toda la población de auditoría (cuentas presentadas por los Estados miembros y

aceptadas por la Comisión), en lugar de auditar únicamente operaciones previamente auditadas por autoridades de auditoría. En consecuencia, las autoridades de gestión —en lugar de las autoridades de auditoría— se convirtieron en los principales interlocutores en las operaciones auditadas, pero no siempre pudieron proporcionar a su debido tiempo todas las pruebas de auditoría solicitadas por el TCE (**apartado 6.14**). La Comisión considera que esto puede haber afectado al porcentaje de error calculado por el TCE. La Comisión se esforzará por sensibilizar a las autoridades de gestión acerca de este nuevo enfoque, así como sobre las lecciones extraídas de este primer ejercicio, de modo que en el futuro estén mejor preparadas para responder a las peticiones de los auditores del TCE.

Este cálculo de un porcentaje de error global realizado por el TCE para los pagos anuales de cohesión difiere del enfoque de la Comisión, que aplica una evaluación por cada programa. El cálculo de la Comisión se basa en una agregación de todos los porcentajes de error específicos de los programas notificados por las autoridades de auditoría, resultantes de sus auditorías de más de 9 000 (secciones de) operaciones como parte de muestras representativas seleccionadas por programa (o grupo de programas). El objetivo del «enfoque de auditoría única», aplicado por la Comisión, es reducir la carga administrativa y obtener garantías razonables mediante revisiones exhaustivas de los resultados de las auditorías nacionales y los dictámenes notificados cada año para todos los programas, complementadas con sus propias auditorías basadas en el riesgo.

Como cada año, la Comisión hará un seguimiento adecuado de todos los errores notificados por el TCE y solicitará medidas correctoras o correcciones financieras, según se considere necesario y jurídicamente viable. La Comisión también recomendará, a las autoridades de gestión de que se trate, que sigan mejorando los sistemas de gestión y control según sea necesario, con vistas a la ejecución del período 2021-2027 (véanse también las ***respuestas al capítulo 6***).

En el ámbito de **«Recursos naturales y medio ambiente»** (**apartado 1.30**), la Comisión toma nota de las conclusiones del TCE relativas a la **condición de «superficie a disposición»**, que es un requisito importante de subvencionabilidad para la ayuda directa. Su verificación se aborda sistemáticamente en las auditorías de la Comisión y de los organismos de certificación, dada su importancia para proteger los intereses financieros de la Unión y garantizar que la ayuda se conceda de conformidad con las normas aplicables. La Comisión cuenta actualmente con procedimientos de conformidad en curso que abordan las insuficiencias de los sistemas de control de la superficie a disposición en los mismos Estados miembros en los que el TCE detectó errores. Estos procedimientos de conformidad se iniciaron antes de las visitas del TCE. En cuanto a los regímenes ecológicos y los compromisos agroambientales y climáticos, la evaluación del TCE está en consonancia con la propia evaluación de la Comisión, que también detecta un mayor riesgo de errores en estas medidas debido a su complejidad, a las diversas condiciones de subvencionabilidad y, en el caso de los regímenes ecológicos, a su reciente introducción en el marco de la PAC para 2023-2027. La Comisión sigue apoyando a los Estados miembros mediante orientaciones y el intercambio de mejores prácticas y recomendaciones para ayudarles a diseñar, controlar y ejecutar eficazmente estas medidas y condiciones de subvencionabilidad, al tiempo que realiza un seguimiento de los riesgos detectados mediante procedimientos de conformidad cuando es necesario para proteger el presupuesto de la Unión (véanse también las ***respuestas al capítulo 7***).

La Comisión comparte la opinión del TCE según la cual el modo en que se desembolsan los fondos tiene repercusiones en el riesgo de error (**apartado 1.28**) y, en particular, en que el riesgo de error sea menor en el caso de los gastos basados en derechos para los que los beneficiarios deben cumplir determinadas condiciones (como sucede con las becas Erasmus+). Sin embargo, la mayoría de los pagos con cargo al presupuesto de la Unión son **pagos basados en reembolsos** para los que los beneficiarios deben demostrar el cumplimiento de las **normas de subvencionabilidad** y, en su caso, de las normas sobre contratación pública o ayudas estatales. Estos pagos son proclives a error (**apartados 1.32 a 1.35**), ya que, para abordar los objetivos del programa, las normas de subvencionabilidad y reembolso frecuentemente aplicables son complejas.

La Comisión sigue promoviendo el uso de regímenes que contribuyen a simplificar la ejecución de la financiación de la Unión, reduciendo así el riesgo de error. Estas incluyen, entre otras, promover opciones de costes simplificados y financiación no vinculada a los costes. En consecuencia, los regímenes de financiación simplificados se utilizan cada vez más en diversos ámbitos políticos, en particular la utilización de cantidades a tanto alzado en **iniciativas de investigación y salud**. En el caso de la **política de cohesión**, la Comisión siguió promoviendo el uso de opciones de costes simplificados o de financiación no vinculada a los costes en los programas del período 2021-2027. Además, el cambio a partir de 2026 hacia modelos más basados en el rendimiento (PAC para 2023-2027, mecanismos de acción exterior o Fondo Social para el Clima) se ajusta a esta tendencia hacia enfoques de financiación racionalizados.

En el ámbito del «**Mercado único, innovación y economía digital**», la Comisión reconoce que los **costes de personal no subvencionables** han seguido siendo la principal fuente de errores, lo que resulta esperable, ya que estos costes siguen representando el mayor porcentaje del coste total declarado por los beneficiarios en el marco de Horizonte Europa. La Comisión mantiene su pleno compromiso de seguir simplificando las normas y los procedimientos mediante un mayor uso de los importes a tanto alzado y los costes unitarios para reducir tanto la carga administrativa de los beneficiarios como el riesgo de error. En cuanto a otros costes directos, como en el caso de los errores en los costes de personal, la Comisión sigue mitigando el riesgo de error mediante la comunicación con los beneficiarios a través de eventos y seminarios web, las orientaciones facilitadas en el modelo de acuerdo de subvención anotado de Horizonte 2020 y el acuerdo de subvención anotado para Horizonte Europa, y fomentando el uso del servicio de consultas sobre investigación (véanse también las ***respuestas al capítulo 5***).

Además, la Comisión acoge con satisfacción el **enfoque** más **diferenciado** y **proporcionado** del TCE **para cuantificar los errores de contratación pública** (**apartado 1.36**), que está en consonancia con el utilizado por la Comisión y los Estados miembros en la gestión compartida, en particular en el caso de la cohesión, donde ha dado lugar a una disminución significativa de los errores relacionados notificados por el TCE.

La Comisión toma nota de que el TCE también ha aplicado esta metodología, desde 2025, **a otras rúbricas del MFP y a todos los procedimientos de contratación pública y de concesión de subvenciones**. En algunas rúbricas del MFP, en especial en la administración pública europea (**ilustración 1.14**), el nuevo enfoque dio lugar a un aumento del porcentaje de error debido a errores en operaciones que no se consideraron cuantificables en el pasado (como las cuestiones de procedimiento en el desarrollo de procedimientos de contratación pública, véanse las ***respuestas al capítulo 10***). Por lo tanto, la ejecución general del nuevo método por parte del TCE da lugar a la cuantificación de errores de procedimiento en la contratación pública que no causaron ninguna pérdida al presupuesto de la Unión.

Información de la Comisión sobre regularidad

Evaluación por parte de la Comisión del nivel de riesgo en el gasto

La Comisión basa su **garantía** en un enfoque ascendente y con un elevado nivel de detalle, es decir, por programa u otro segmento de gasto pertinente, ya que la ejecución no es homogénea entre programas y Estados miembros. Los miles de controles efectuados cada año por la Comisión y los Estados miembros en régimen de gestión compartida se utilizan para determinar los **riesgos en el momento del pago** y **en el momento del cierre**, así como el **porcentaje de gastos considerados de riesgo bajo, medio y alto**, que representan la mejor estimación del riesgo de error de los servicios de la Comisión.

La información fiable, verificada y basada en pruebas obtenida de este modo también permite a la Comisión demostrar que no todos los pagos basados en reembolsos son de alto riesgo y que el nivel de riesgos no es uniforme y puede diferir dentro del mismo ámbito político e incluso dentro del mismo programa de gasto.

Esto permite a la Comisión clasificar los gastos pertinentes en tres categorías de riesgo:

- **Menor riesgo:** gastos con un riesgo en el momento del pago inferior al 2 %, o en la categoría de «bajo riesgo» sobre la base de una evaluación cualitativa (gastos en el marco de la PAC para 2023-2027 y los mecanismos de acción exterior), que representan el **58,6 %** del gasto total del presupuesto de la Unión en 2025 (54,7 % en 2024);

- **riesgo medio:** gastos con un riesgo en el momento del pago comprendido entre el 2 y el 2,5 %, o en la categoría de «riesgo medio», que representan el **25,2 %** del gasto total (24,5 % en 2024); y

- **mayor riesgo:** gastos con un riesgo en el momento del pago por encima del 2,5 %, o en la categoría de «alto riesgo», que representan el **16,2 %** del gasto total (20,8 % en 2024).

La disminución del porcentaje de gastos de mayor riesgo en comparación con 2024 se explica principalmente por los siguientes motivos: i) una disminución de los programas con gastos de alto riesgo para la cohesión; ya sea para el período 2014-2020, en el que se presentaron las cuentas definitivas con numerosas correcciones realizadas por adelantado por los Estados miembros, o para el período 2021-2027, para el que, en esta fase, el nivel de errores sigue siendo inferior en comparación con el período de programación anterior, y ii) una disminución del gasto de alto riesgo en agricultura.

Evaluaciones de la Comisión basadas en el rendimiento

El **informe anual de gestión y rendimiento** presenta los resultados del control por rúbrica y sin ningún indicador cuantitativo para la Comisión en su conjunto (**apartado 1.40**). **No existe una estimación cuantitativa del riesgo en el momento del pago y en el momento del cierre** para la rúbrica **«Recursos naturales y medio ambiente»** desde 2024 y, desde 2025, para la rúbrica **«Vecindad y resto del mundo»** debido a la introducción de instrumentos basados en el rendimiento (véase el informe anual de gestión y rendimiento de 2025, volumen I, p. 22, y volumen II, anexo 2, pp. 23 y 24).

Evaluación de la Comisión de la rúbrica «Cohesión, resiliencia y valores»

En relación con la **política de cohesión**, la Comisión toma nota de la evaluación del TCE sobre el porcentaje de error de la Comisión (**apartados 1.40** e **ilustración 1.15**) y de que los **sistemas de gestión y control de los Estados miembros** no siempre son eficaces para prevenir o detectar todas las irregularidades (**apartados 1.47 y 1.48**). Sobre la base de todos los resultados de auditoría disponibles, en particular sus propias auditorías, la Comisión ha evaluado y notificado en sus informes anuales de actividad que los sistemas de gestión y control funcionan bien en el 85 % de los programas del período 2014-2020 y en el 92 % de los programas del período 2021-2027 y, gracias a su enfoque de auditoría específico para cada programa, ha solicitado las mejoras necesarias para todos los programas o partes de programas que se hayan visto afectados por insuficiencias graves. La Comisión confía en que la capacidad correctora plurianual de la política de cohesión permita situar el riesgo en el momento del cierre por debajo del umbral de materialidad. Tras aplicar las medidas correctoras, la Comisión estimó en sus informes anuales de actividad de que el riesgo al cierre en esta fase es inferior al 2 % para todos los ejercicios contables hasta 2024,

si bien se siguen aplicando otras medidas correctoras como parte de la evaluación de la legalidad y regularidad en el momento del cierre, cuando se considera necesario.

Sobre la base de las constataciones y recomendaciones del TCE y propias de los últimos años, a finales de 2024 la Comisión acordó con las autoridades nacionales de auditoría y gestión un plan de acción para seguir reforzando su capacidad de detección y abordar las cuestiones pendientes antes del cierre del período de programación 2014-2020. La evolución positiva derivada de la ejecución del plan de acción se supervisa periódicamente y se notifica en los informes anuales de actividad (para más información, véanse las ***respuestas al capítulo 6, sección II.2***).

La Comisión también ha revisado su estrategia de auditoría con el fin de: i) llevar a cabo más auditorías de cumplimiento para repetir el trabajo de las autoridades de auditoría a principios del período de programación, abarcando a todas las principales autoridades de auditoría al menos una vez para finales de 2026; y ii) revisar de manera preventiva las listas de control de auditoría utilizadas por las autoridades de auditoría para el período 2021-2027. A nivel de las autoridades de auditoría, los resultados empiezan a hacerse patentes, ya que, por primera vez, el porcentaje de error notificado por las autoridades de auditoría es del 3,9 y el 3,7 % respectivamente para los fondos de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la Dirección General de Política Regional y Urbana, lo que demuestra una mayor eficacia.

La Comisión considera, no obstante, que se requieren más esfuerzos en materia de fiabilidad y trazabilidad de las verificaciones de la gestión basadas en el riesgo. Recientemente ha puesto en marcha una licitación relativa al desarrollo de capacidades administrativas para la futura política de cohesión a fin de analizar las causas profundas de los errores más comunes y los retos de ejecución y traducirlos en prioridades de desarrollo de capacidades.

La Comisión ha integrado todas las lecciones aprendidas en el diseño del período de programación posterior a 2027, proponiendo un modelo de pago basado en objetivos y un modelo de garantía más sencillo y sólido, garantizando que la Comisión siga teniendo una función de supervisión firme y que los gastos declarados cumplan la legislación aplicable.

La Comisión sigue adoptando medidas para mejorar la eficacia de los controles *ex post*. Sin embargo, recuerda que, para seguir siendo rentables, los controles deben ser específicos y basarse en el riesgo, y que el enfoque de auditoría debe seguir siendo proporcionado en consonancia con las peticiones de simplificación y reducción de la carga de auditoría formuladas por las autoridades de los programas y los beneficiarios.

3. Notificación de casos de presunto fraude

La Comisión recuerda que únicamente una minoría de las irregularidades o los casos de incumplimiento de las normas son constitutivos de fraude.

La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del TCE en el capítulo 6 (**apartado 1.55**), según la cual se han ejecutado plenamente la recomendación 5.2 del informe anual de 2020 (sobre el seguimiento del riesgo de fraude en las auditorías de operaciones de las autoridades de auditoría) y la recomendación 6.6 del informe anual de 2022 (sobre la mejora de la sensibilización sobre el riesgo de fraude por parte de las autoridades de gestión).

En cuanto al informe especial sobre los **organismos de la UE que luchan contra el fraude** (**apartado 1.56**), la Comisión acoge con satisfacción la constatación del TCE de que los mandatos de los respectivos agentes de lucha contra el fraude de la Unión están claramente establecidos y no se solapan (**apartado 3.25**) y reconoce que el intercambio de información y la supervisión de la Comisión pueden reforzarse para garantizar una arquitectura de lucha contra el fraude más

coherente. La Comisión ha aceptado las recomendaciones del TCE a tal fin, tal como se detalla en las ***respuestas al capítulo 3*** (*Parte 1*, *Resultados de las auditorías de gestión del TCE: mensajes clave*) y seguirá reflexionando sobre las acciones de seguimiento correspondientes.

El Informe Especial 06/2026 del TCE reconoce que la Comisión ha adoptado medidas para mejorar el **marco de lucha contra el fraude del MRR** (**apartado 1.57**) y que las auditorías de la Comisión han contribuido a mejorar los sistemas nacionales de lucha contra el fraude. Por lo que se refiere a las observaciones del TCE sobre la detección, notificación y corrección del fraude, la Comisión recuerda que, en virtud del artículo 22 del Reglamento del MRR, los Estados miembros son los principales responsables de prevenir, detectar y corregir el fraude, y que dicho Reglamento permite a los Estados miembros utilizar sus sistemas nacionales ordinarios de gestión presupuestaria, lo que puede dar lugar naturalmente a una diversidad de enfoques. La Comisión ya ha ejecutado las recomendaciones aceptadas en relación con el MRR, ha actualizado sus orientaciones[1] y ha publicado instrucciones detalladas sobre las obligaciones de los Estados miembros una vez finalizado el MRR, en particular las obligaciones de notificación para los presuntos casos de fraude[2].

Por lo tanto, la diversidad de enfoques en la comunicación del fraude es una consecuencia lógica del marco jurídico del MRR. Los Estados miembros son los más indicados para determinar las medidas más eficaces y adecuadas para prevenir y detectar el fraude en sus contextos específicos y en consonancia con el marco jurídico nacional aplicable. Sin embargo, si un Estado miembro detecta irregularidades específicas, debe tomar medidas para corregirlas e informar de ello a la Comisión, en particular en la declaración de gestión.

La Comisión, por su parte, verifica que los sistemas funcionan con eficacia y cumplen los requisitos clave del marco jurídico, supervisa la aplicación y adopta medidas correctoras o de recuperación cuando es necesario para salvaguardar el presupuesto de la Unión.

Por lo que se refiere al **informe especial sobre la estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión**, la Comisión mantiene que dicha estrategia refleja un nivel adecuado de ambición e incluye medidas de lucha contra el fraude con visión de futuro. No obstante, la Comisión utilizará el informe para seguir reforzando la Estrategia y las estrategias de lucha contra el fraude formuladas por los servicios de la Comisión y las agencias ejecutivas. La Comisión subraya que su evaluación institucional del riesgo de fraude está basada en un proceso exhaustivo que cuenta con información pertinente y sólida, lo que respalda una supervisión institucional de los riesgos de fraude eficaz. Esto se garantiza mediante la combinación de distintas fuentes de información para la detección de los riesgos de fraude institucional. Por último, la Comisión reconoce la importancia de los indicadores comunes de resultados para el seguimiento de los resultados y determinará un conjunto pertinente de estos en la próxima estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión.

---

1 *Guidance to Member States for the preparation of the summary of audits under the Recovery and Resilience Facility* [«Orientaciones a los Estados miembros para la preparación del resumen de las auditorías en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», documento en inglés]; *Guidance on the assessment of the internal control systems set in place by Member States under the Recovery and Resilience Facility* [«Orientaciones sobre la evaluación de los sistemas de control interno establecidos por los Estados miembros en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia», documento en inglés].

2 Orientaciones para los Estados miembros sobre los aspectos operativos relacionados con la fase final y el cierre del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Recomendación 1.1: Colmar las lagunas funcionales y reforzar los controles de SUMMA

Sobre la base de nuestro trabajo de auditoría informática sobre SUMMA, recomendamos a la Comisión:

a) determinar las lagunas funcionales restantes, priorizarlas en función de su posible impacto en la fiabilidad de las operaciones financieras y colmar las más prioritarias;

b) velar por que las soluciones provisionales sean eficaces, proporcionen los controles necesarios para evitar errores financieros, sean objeto de un estrecho seguimiento y vayan acompañadas de un plan para la finalización oportuna de las soluciones permanentes;

c) priorizar y abordar las deficiencias de control interno relacionadas con el despliegue y el funcionamiento de SUMMA.

Fecha de aplicación prevista: final de 2026.

La Comisión **acepta** la Recomendación 1,1, letras a), b) y c).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2025 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, CAPÍTULO 2: Gestión presupuestaria y financiera

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

En 2025, el presupuesto de la UE siguió desempeñando un papel fundamental a la hora de ayudar a la UE a **cumplir sus prioridades políticas**. Además de contribuir al refuerzo de la cohesión económica, social y territorial, apoyar a los agricultores y mejorar la productividad agrícola, también ayudó a reforzar las fronteras exteriores y las capacidades de defensa de la UE, abordó las presiones migratorias y prestó un apoyo inquebrantable a Ucrania, por citar solo algunas prioridades.

Como también ha señalado el TCE (**apartados 2.25 a 2.29**), el **nivel de compromisos pendientes** de liquidación (RAL «reste à liquider») siguió disminuyendo en 2025. Más de la mitad de los compromisos pendientes de liquidación restantes (sin contar los fondos NextGenerationEU) están vinculados a la política de cohesión, por lo que la Comisión apoya a los Estados miembros a la hora de impulsar la capacidad administrativa y eliminar los cuellos de botella en las inversiones. La Comisión **seguirá supervisando la ejecución** de los programas e instrumentos de la UE, publicando información sobre las previsiones anuales de ejecución presupuestaria y un informe de situación sobre los compromisos pendientes de liquidación.

En cuanto a los **compromisos pendientes de liquidación** de **NextGenerationEU**, muchos Estados miembros han revisado sus planes nacionales de recuperación y resiliencia, han reasignado fondos a proyectos más avanzados, han ajustado los hitos y objetivos y han abordado los retrasos en la ejecución, manteniendo al mismo tiempo las ambiciones originales de los planes. Las **revisiones tenían por objeto adaptarse a las nuevas circunstancias** y garantizar la finalización oportuna de los pagos del MRR a finales de 2026.

En julio de 2025, la Comisión presentó su propuesta de un **marco financiero plurianual (MFP)** ambicioso, ágil y con visión de futuro para el período 2028-2034. La propuesta se apoya en los puntos fuertes, los principios fundamentales y las lecciones aprendidas del MFP actual, pero lo hace más sencillo, más flexible y con mayor repercusión. La Comisión está colaborando estrechamente con el Parlamento y el Consejo para alcanzar un acuerdo ambicioso, equilibrado y oportuno sobre el próximo MFP y los programas sectoriales.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Gestión presupuestaria en 2025

Ejecución del presupuesto de la UE

La Comisión hace hincapié en que los **créditos de NextGenerationEU** deben distinguirse del presupuesto aprobado. Debido a la naturaleza de los créditos de NextGenerationEU (ingresos

afectados externos que pueden prorrogarse), cualquier comparación entre el uso de créditos de compromiso y de pago debe interpretarse con cautela.

En lo que respecta a los **fondos de la política de cohesión**, el **uso** de importes netos se publica periódicamente en la plataforma de datos abiertos con fines de transparencia y supervisión financiera precisa.

La Comisión ha observado que el TCE incluye todos los tipos de créditos en su análisis (**apartados 2.2 a 2.9**). En el análisis de los porcentajes finales de **ejecución del presupuesto de la UE**, la Comisión recuerda que el Reglamento Financiero y algunas de las bases jurídicas **ofrecen la posibilidad de prorrogar** al ejercicio siguiente los créditos de compromiso y de pago no ejecutados al cierre del ejercicio. Esto es especialmente común en el caso de los ingresos afectados.

Como también señala el TCE (**apartado 2.6**), se prorrogó un importe aproximado de 1 900 millones EUR en **créditos de compromiso**. Teniendo en cuenta estas prórrogas, **la ejecución del presupuesto de compromisos aprobado alcanzó el 99,4 %**. Al cierre del ejercicio, expiraron alrededor de 100 millones EUR en créditos de compromiso no utilizados, de los cuales solo 50 millones EUR correspondían a la sección del presupuesto de la Comisión (13,8 millones EUR del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, que no fue movilizado; el importe restante se debió a los limitados importes que quedaron sin utilizar tras la finalización de los procedimientos de contratación pública o de subvención).

Por lo que se refiere a los **créditos de pago** (**apartados 2.7 y 2.8**), la Comisión desea añadir que, debido a la prórroga de créditos de 2025 a 2026, el porcentaje de ejecución alcanzó el 99,9 % del total de los pagos disponibles. En consecuencia, al cierre del ejercicio quedaron sin utilizar créditos de pago aprobados por un importe de 111 millones EUR, de los cuales solo 55,4 millones EUR correspondían a la sección del presupuesto de la Comisión.

Ejecución presupuestaria de los fondos de gestión compartida en el marco del RDC para el período 2021-2027

Por lo que se refiere a la tasa de absorción (**apartados 2.13 a 2.17, ilustraciones 2.7 a 2.9**), la Comisión recuerda que los programas del período 2021-2027 **se adoptaron siete meses más tarde** que los del período de programación 2014-2020 debido a factores externos. Además, el MRR también repercutió en el inicio de la política de cohesión para el período 2021-2027, ya que desvió parte de la cartera de inversiones en cohesión y ejerció una presión administrativa adicional sobre los organismos de ejecución, y porque a menudo se dio prioridad a las inversiones del MRR debido a que su plazo de ejecución terminaba antes.

Por otra parte, el **elevado nivel de solicitudes de pago** presentadas al final del ejercicio y que permanecían pendientes constituye una señal positiva de que la ejecución de los programas se ha acelerado de forma manifiesta como consecuencia del mayor ritmo de selección de proyectos. Los retrasos en los pagos a finales de 2025 fueron, efectivamente, el resultado de **un nivel de ejecución superior al previsto** y de la gran concentración de solicitudes de pago presentadas a finales de año. En las dos últimas semanas de diciembre de 2025 se presentó un máximo histórico del 32 % del total de las solicitudes de pago para todos los fondos de la **política de cohesión** en el marco del RDC (**alrededor** de 14 000 millones EUR). Se trata, por lo general, de solicitudes cuyo pago se prevé con cargo al presupuesto del ejercicio siguiente.

Un factor que da lugar a esta **presentación tardía de las solicitudes de pago** puede ser la disposición del artículo 91, apartado 1, del RDC, que limita el número de solicitudes de pago que

pueden presentarse anualmente por programa. Esto puede hacer que **las solicitudes de pago se aplacen** hacia el final de cada período de presentación, lo que se traduce en una concentración cada vez mayor de dichas solicitudes en el último trimestre del año.

Ejecución de subvenciones del MRR y de NextGenerationEU

La Comisión toma nota de las observaciones del TCE sobre la **absorción de los pagos de subvenciones del MRR** (**apartados 2.19 a 2.24**). Tras la Comunicación de la Comisión del año pasado[1], todos los Estados miembros han revisado sus planes nacionales de recuperación y resiliencia para facilitar su ejecución satisfactoria antes del final de 2026. La Comisión **está colaborando estrechamente con los Estados miembros** para lograr este objetivo y está adoptando todas las medidas necesarias para tramitar los pagos restantes del MRR en 2026.

2. Gestión presupuestaria en 2025

La Comisión toma nota de la observación del TCE sobre el **aumento de los empréstitos pendientes de la UE** (**apartados 2.30 a 2.47**). Esto es coherente con el perfil de **NextGenerationEU** en particular, cuyo **reembolso comenzará en 2028**, y con los nuevos programas que conceden préstamos financiados mediante empréstitos que se han adoptado en los últimos años. Como subraya el informe del TCE, los vencimientos se distribuyen en un largo período de tiempo para evitar el vencimiento de grandes concentraciones de bonos en un mismo año.

En cuanto a las observaciones formuladas por el TCE en el **apartado 2.43**, en particular las relativas a la ausencia de información publicada sobre el impacto de acontecimientos específicos (como el conflicto de Oriente Próximo o la guerra en Ucrania) en los **costes de financiación del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea**, la Comisión subraya que supervisa continuamente el impacto presupuestario de sus emisiones en los mercados, no solo en relación con un acontecimiento específico, sino también con respecto a las condiciones generales del mercado. Esto se traduce en propuestas presupuestarias y puede dar lugar a modificaciones si algún acontecimiento afecta significativamente a los **costes de endeudamiento previstos**. La Comisión también destaca que existe un desfase temporal entre un acontecimiento en los mercados y su reflejo en los costes de financiación. Los costes de financiación reflejan las condiciones de mercado vigentes en el momento en que se obtuvo la financiación correspondiente, y la Comisión ha aplicado una **estrategia de emisión constante** que limita el impacto específico que un determinado acontecimiento puede tener sobre su coste medio de endeudamiento. Por tanto, las repercusiones del conflicto en Oriente Próximo en los costes de financiación se harían patentes sobre todo en el próximo MFP, y solo parcialmente en 2027.

La Comisión subraya que el **nivel de los costes de endeudamiento previstos de NextGenerationEU** para el actual MFP dependerá de los desembolsos reales de NextGenerationEU hasta el final del tercer trimestre de 2026. Como se ha observado en ejercicios anteriores, es bastante difícil predecir los importes que se desembolsarán al final del tercer trimestre del ejercicio financiero. Además, la evolución de los **tipos de interés** es incierta. La Comisión **supervisa de cerca el mercado** y ajusta sus previsiones sobre la base de parámetros prospectivos. **Seguirá proporcionando periódicamente información actualizada** acerca de los

[1] Comunicación COM(2025) 310 final/2.

desembolsos y los costes relacionados con los tipos de interés a través de sus informes sobre las operaciones de empréstito y préstamo[2].

Asimismo, la Comisión toma nota de la evaluación del TCE de las exposiciones garantizadas por el **margen de maniobra del presupuesto de la UE** (**apartados 2.60 a 2.65**) y recuerda que evalúa periódicamente la **sostenibilidad de los pasivos contingentes** cubiertos por el margen de maniobra y comunica sus hallazgos en un informe anual, de conformidad con el artículo 256 del Reglamento Financiero. Cuando se introduce un nuevo programa, la Comisión evalúa además la sostenibilidad del margen de maniobra, también en escenarios adversos.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Recomendación 2.1 – Reducir el riesgo de retrasos en los pagos de los fondos de la política de cohesión

La Comisión debería adoptar medidas oportunas junto con los Estados miembros para garantizar una planificación y ejecución adecuadas de las necesidades de pago, dentro del presupuesto anual y en consonancia con los límites máximos del MFP, prestando especial atención a los fondos de la política de cohesión. El objetivo debería ser reducir el riesgo de retrasos debido a la insuficiencia de los créditos de pago en el presupuesto anual a fin de limitar la presión sobre los créditos de pago en futuros ejercicios presupuestarios.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2026.

La Comisión **acepta** esta recomendación y ya ha empezado a aplicarla.

Aunque la presentación de solicitudes de pago a finales de año es normal y previsible, la gran concentración de solicitudes presentadas en la segunda quincena de diciembre de 2025 fue mucho más elevada de lo habitual. Esta acumulación imprevista en materia de cohesión a finales de 2025 supuso una presión adicional para el presupuesto de 2026. Por consiguiente, la Comisión ya propuso un proyecto de presupuesto rectificativo el 9 de junio de 2026 para reforzar el presupuesto de cohesión de 2026 y garantizar el reembolso oportuno de las solicitudes de pago presentadas por los Estados miembros. La Comisión seguirá supervisando de cerca la situación y tomará medidas, en caso necesario, atendiendo a las previsiones actualizadas de los Estados miembros.

Recomendación 2.2 – Desarrollar una estrategia de gestión de pasivos y reembolso de NextGenerationEU

La Comisión debería desarrollar una estrategia de gestión de pasivos y reembolso de la deuda asociada a NextGenerationEU que abarque el período de reembolso hasta 2058, teniendo en cuenta los riesgos macroeconómicos y financieros, incluidos los riesgos de refinanciación, de tipo

[2] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/analyses-and-reports_en?prefLang=es#report.

de interés, de liquidez y de mercado. Para el período cubierto por el MFP actual y el próximo, debería tener en cuenta las restricciones presupuestarias aplicables, incluido el límite máximo anual para los reembolsos del principal y los créditos de pago disponibles. En el caso de las ayudas no reembolsables, dado que los costes de financiación relacionados correrán a cargo del presupuesto de la UE, la Comisión debería establecer los criterios y prioridades para decidir qué parte de la deuda que venza se refinanciará, con vistas a contener los costes de financiación, manteniendo al mismo tiempo un acceso eficiente al mercado y la flexibilidad operativa.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2027.

La Comisión **acepta** la recomendación.

La Comisión **está de acuerdo** con la importancia de tener en cuenta los perfiles de reembolso de los diferentes programas a la hora de planificar nuevos empréstitos y confirma que esta cuestión ya está integrada en sus planes de financiación semestrales. Por lo que se refiere a la deuda asociada a la ayuda no reembolsable de NextGenerationEU, la propuesta de la Comisión para el MFP 2028-2034 incluye disposiciones por un importe anual fijo de 24 000 millones EUR a precios corrientes para el servicio de la deuda de NextGenerationEU entre 2028 y 2034 (incluidos tanto los intereses como el principal) dentro de los límites máximos del MFP. Dicha propuesta refleja una reducción constante y previsible de los pasivos y proporciona previsibilidad a la planificación presupuestaria y a las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto, teniendo en cuenta los riesgos de tipo de interés. La Comisión seguirá formulando sus propuestas para el reembolso de la deuda asociada a la ayuda no reembolsable teniendo en cuenta estas consideraciones. La autoridad presupuestaria decidirá los importes que deban reembolsarse. Las condiciones de reembolso de la deuda relacionada con préstamos en el marco de NextGenerationEU se establecen en los respectivos contratos de préstamo.

La Comisión **está de acuerdo** con la importancia de contener los costes de financiación, manteniendo al mismo tiempo un acceso eficiente al mercado y la flexibilidad operativa. El marco jurídico actualmente en vigor establece el marco para el reembolso de la deuda emitida para financiar NextGenerationEU. Por lo que se refiere a los préstamos del MRR, el calendario de reembolso acordado con los Estados miembros correspondientes garantiza que los préstamos se reembolsarán a la UE a más tardar en 2058. La deuda correspondiente a la ayuda no reembolsable de NextGenerationEU debe reembolsarse con cargo al presupuesto de la UE de manera estable y previsible, y debe haberse reembolsado íntegramente para finales de 2058, en consonancia con las decisiones de la autoridad presupuestaria. Los importes que se asignarán a los costes de financiación de NextGenerationEU en el próximo MFP se están negociando actualmente en el contexto de la mencionada propuesta de la Comisión para el próximo presupuesto a largo plazo de la UE, para el período 2028-2034. La Comisión subraya que el enfoque propuesto proporcionaría una cobertura natural: si los tipos de interés en un año determinado son superiores a los previstos en el momento de la adopción del MFP, el reembolso real ese año será algo inferior, lo que requerirá una mayor refinanciación, mientras que, si los costes de endeudamiento son inferiores a lo previsto, el reembolso real aumentará.

La Comisión seguirá elaborando su comunicación semestral sobre sus planes de financiación de manera estructurada y transparente. Esta comunicación garantiza la previsibilidad para los inversores, lo que contiene los costes de financiación, al tiempo que mantiene un acceso eficiente al mercado y la flexibilidad operativa, en consonancia con la recomendación del TCE.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2025 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, CAPÍTULO 3: Obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE

PARTE 1 – RESULTADOS DE LAS AUDITORÍAS DE GESTIÓN DEL TCE: MENSAJES CLAVE

Las conclusiones presentadas en la parte 1 del capítulo 3 se derivan de los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) publicados en 2025. Estos informes especiales fueron objeto de amplios procedimientos de liquidación y contradictorios, de conformidad con los requisitos del Reglamento Financiero. Las respuestas detalladas de la Comisión que reflejan su posición sobre los informes especiales y sus recomendaciones se han publicado junto con los informes y están a disposición del público.

La Comisión toma nota de los resúmenes del TCE de las declaraciones del Parlamento Europeo y del Consejo formuladas tras la publicación de los informes especiales en 2025, enumerados en la parte 1 del capítulo 3.

La Comisión subraya que el porcentaje de aceptación de las recomendaciones del TCE formuladas en 2025, tal como se refleja en la parte 1 (**apartado 3.4**), es generalmente muy elevado (el 94 % de recomendaciones fueron aceptadas plena o parcialmente), lo que ilustra el enfoque constructivo de la Comisión a la hora de abordar los problemas detectados por el TCE. La Comisión no aceptó solo el 6 % de las recomendaciones del TCE.

Más concretamente, la Comisión desea recordar su posición sobre algunos informes especiales mencionados por el TCE en la parte 1 del capítulo 3.

Informe especial 11/2025: Transparencia de la financiación de la UE concedida a las ONG[1]

En lo que respecta a la recomendación 1, la Comisión[2] accedió a valorar si esta última definición de las organizaciones no gubernamentales (ONG) puede aclararse con mayor detalle. Al mismo tiempo, destacó la necesidad de no aumentar la carga administrativa de las ONG ni limitar su acceso a los fondos de la UE, ya que no hay indicios de que el hecho de ser una ONG suponga un riesgo mayor para el presupuesto de la Unión en comparación con otros tipos de entidades. Además, la condición de ONG no suele ser un requisito previo para recibir financiación de la UE. En 2025, la Comisión estudió si podría aclararse con mayor detalle la definición actual de ONG, en particular el concepto de «independencia del Gobierno», y si una ONG puede perseguir los intereses comerciales de sus miembros. Llegó a la conclusión de que podían aportarse aclaraciones adicionales y se están ultimando unas directrices, que se publicarán en breve.

En lo que respecta a la recomendación 2, la Comisión estudiará la viabilidad de aumentar gradualmente la frecuencia de las actualizaciones en el Sistema de Transparencia Financiera. Además, de conformidad con el artículo 38 y el artículo 277, apartado 6, del Reglamento Financiero, la Comisión facilitará información sobre los perceptores de fondos de la UE en todos los modos de

[1] Véanse las respuestas de la Comisión al informe especial 11/2025 del TCE: Transparencia de la financiación de la UE concedida a las ONG (COM-Replies-SR-2025-11_ES.pdf).

gestión en el Sistema de Transparencia Financiera para los programas adoptados y financiados con cargo a los marcos plurianuales posteriores a 2027.

Con respecto a la recomendación 3, la Comisión desea destacar que el informe de auditoría no ha revelado ninguna vulneración de los valores de la UE. Sin embargo, la Comisión expresó su disposición a estudiar la viabilidad de introducir nuevos indicadores de riesgo para mejorar los controles del cumplimiento de los valores de la UE, siempre que sea técnicamente posible y en consonancia con las normas aplicables.

Informe especial 12/2025: La estrategia de la UE en el ámbito de los microchips[3]

La Comisión toma nota de la evaluación del TCE sobre los retos para alcanzar la meta de la Década Digital de una cuota de la UE del 20 % en el mercado mundial de los semiconductores (**apartado 3.17**). Al mismo tiempo, la Ley de Chips ya ha dado resultados significativos al movilizar más de 80 000 millones EUR en inversiones anunciadas y acelerar la aplicación en sus tres pilares. Estas inversiones están reforzando el ecosistema europeo de semiconductores, aumentando la resiliencia y reforzando la posición competitiva de la UE en un mercado mundial muy dinámico.

En consonancia con la segunda recomendación del TCE, sobre la base de la experiencia adquirida en la aplicación de la Ley Europea de Chips, y tras amplias consultas con las partes interesadas, estudios de apoyo, el trabajo de evaluación y la evaluación de impacto, el 3 de junio de 2026 la Comisión adoptó una Estrategia de Semiconductores revisada («Ley Europea de Chips 2.0»). Dicha propuesta responde a la evolución del mercado y del contexto geopolítico, hace balance de las lecciones aprendidas y tiene por objeto seguir reforzando la competitividad, la resiliencia y el liderazgo tecnológico a largo plazo del ecosistema europeo de semiconductores.

Informe especial 09/2025: Sistemas de control del MRR[4]

El TCE constató que la Comisión no había podido ofrecer garantías suficientes de que los Estados miembros dispusieran de sistemas de control eficaces para garantizar que el gasto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) cumpliera las normas sobre contratación pública y ayudas estatales (**apartado 3.8**). La Comisión no comparte la opinión del TCE sobre la existencia de un déficit de garantías a escala de la UE en relación con el cumplimiento de las normas nacionales y de la UE por parte de los Estados miembros. La Comisión considera que, desde el inicio de la ejecución del Mecanismo, ha tenido garantías razonables sobre el cumplimiento por parte de los Estados miembros de la obligación de comprobar periódicamente el cumplimiento de las normas sobre contratación pública y ayudas estatales.

El Reglamento del MRR establece claramente que la responsabilidad principal de garantizar el cumplimiento del Derecho nacional y de la UE, en particular de las normas sobre contratación pública y ayudas estatales, recae sobre los Estados miembros. En este sentido, la Comisión lleva a cabo auditorías para garantizar que los Estados miembros cumplen sus obligaciones. La Comisión también recuerda que la legalidad y regularidad de los pagos del MRR a los Estados miembros se basa únicamente en el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos. Desde el principio, la Comisión ha examinado si los sistemas de control de los Estados miembros garantizan la conformidad con la legislación nacional y de la UE.

[3] Véanse las respuestas de la Comisión al informe especial 12/2025 del TCE: La estrategia de la UE en el ámbito de los microchips | Tribunal de Cuentas Europeo (COM-Replies-SR-2025-12_ES.pdf).

[4] Véanse las respuestas de la Comisión al informe especial 09/2025 del TCE: Sistemas para garantizar la conformidad del gasto del MRR con las normas sobre contratación pública y ayudas estatales | Tribunal de Cuentas Europeo (COM-Replies-SR-2025-09_ES.pdf).

A raíz de recomendaciones anteriores del TCE, la Comisión aplicó todas las recomendaciones aceptadas relacionadas con la contratación pública y las ayudas estatales. La Comisión ha intensificado su trabajo de auditoría. En 2023 actualizó su estrategia de auditoría para comprobar sistemáticamente, en todos los tipos de auditorías, si los Estados miembros comprueban periódicamente el cumplimiento de las normas sobre contratación pública y ayudas estatales, en particular la eficacia de dichas comprobaciones. Sobre la base de este trabajo de auditoría ampliado, la Comisión tiene garantías razonables de que los Estados miembros están cumpliendo sus obligaciones jurídicas de comprobar periódicamente el cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales y contratación pública, en particular la eficacia de dichas comprobaciones.

Informe especial 18/2025: Flexibilidad del presupuesto de la UE[5]

En cuanto a la recomendación 1, en la que se pedía a la Comisión que facilitara información adicional para apoyar el diseño del marco de flexibilidad del futuro MFP, la Comisión ya ha abordado esta cuestión en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la propuesta de marco financiero plurianual (MFP) de 2025. La recomendación 2, que proponía simplificar el marco de flexibilidad del próximo MFP, se aplicó plenamente a través de la propuesta de MFP 2028-2034 en julio de 2025, antes de la fecha límite de 2026. Por último, por lo que se refiere a la recomendación 3, la Comisión ha revisado su procedimiento interno para mostrar de manera clara y más estructurada que, antes de utilizar instrumentos especiales, siempre examina las posibilidades de reasignación y reorganización de las prioridades cuando surgen nuevas necesidades. Al mismo tiempo, la Comisión observa que las reasignaciones a menudo reflejan cambios en las prioridades políticas y, por tanto, puede que no siempre sea posible documentar las redistribuciones, ya que pueden implicar decisiones políticas y compromisos decididos a nivel político (por ejemplo, por el Consejo Europeo).

Informe especial 26/2025: Organismos de la UE que luchan contra el fraude[6]

La Comisión acoge con satisfacción la conclusión del TCE de que los mandatos de los respectivos agentes de lucha contra el fraude de la UE están claramente establecidos y no se solapan (**apartado 3.25**). La Comisión también reconoce que varios ámbitos del ciclo de lucha contra el fraude pueden reforzarse para garantizar una arquitectura más coherente a este respecto. La Comisión reconoce que los procedimientos para apoyar la consulta y el intercambio de información sobre denuncias de fraude entre la OLAF y la Fiscalía Europea son complejos. Por tanto, acoge con satisfacción la recomendación 1 de establecer un sistema informático interoperable de lucha contra el fraude para el intercambio eficiente de información sobre las denuncias de fraude y las investigaciones. Siguiendo la recomendación 2, la Comisión analizará las variaciones en la notificación de fraudes por parte de los Estados miembros y las instituciones, órganos y organismos de la UE, teniendo en cuenta las razones intrínsecas que podrían explicar los diferentes niveles de notificación. La Comisión aceptó la recomendación 3 con vistas a desarrollar una metodología coherente para medir todos los importes de fraude o irregularidades detectados, evitados y realmente recuperados, basándose en procedimientos administrativos y penales, tanto a nivel de la UE como nacional, y aprovechando los sistemas existentes.

Informe especial 22/2025: Correcciones financieras en la política de cohesión[7]

[5] Véanse las respuestas de la Comisión al informe especial 18/2025 del TCE: Flexibilidad del presupuesto de la UE | Tribunal de Cuentas Europeo (COM-Replies-SR-2025-18_ES.pdf).
[6] Véanse las respuestas de la Comisión al informe especial 26/2025 del TCE: Organismos de la UE que luchan contra el fraude | Tribunal de Cuentas Europeo (COM-Replies-SR-2025-26_ES.pdf).
[7] Véanse las respuestas de la Comisión al informe especial 22/2025 del TCE: Correcciones financieras en la política de cohesión | Tribunal de Cuentas Europeo (COM-Replies-SR-2025-22_ES.pdf).

El informe especial reviste gran importancia, ya que trata sobre la capacidad correctora de la Comisión en el marco de la política de cohesión. El informe del TCE considera que solo las correcciones financieras netas tienen un efecto disuasorio destinado a proteger el presupuesto de la UE, y que cada corrección financiera debería haber dado lugar a una pérdida de la contribución de la UE para «penalizar» al Estado miembro de que se trate (**apartado 3.36**). No obstante, la Comisión considera que todos los tipos de correcciones financieras, y no solo las correcciones financieras netas, tienen por objeto proteger el presupuesto de la UE. El presupuesto de la UE está protegido, con independencia de que las correcciones financieras las apliquen la Comisión o los Estados miembros, o de que den lugar o no a una reducción de la contribución de la UE, puesto que los gastos irregulares se excluyen del presupuesto de la UE.

Además, a pesar de las estrictas condiciones del marco jurídico de las correcciones financieras netas en 2014-2020, la Comisión adoptó su primera decisión de corrección financiera neta en septiembre de 2025, y hay otros tres procedimientos en curso.

Si bien el informe reconoce que los propios controles de la Comisión dieron lugar a un volumen significativo de correcciones financieras (más de 1 578 millones EUR hasta abril de 2026), no menciona la capacidad correctora sin precedentes de los Estados miembros, que retiraron 22 900 millones EUR de las cuentas anuales (incluidos 3 400 millones EUR en correcciones definitivas). Por tanto, las disposiciones legales relativas a las correcciones financieras que protegen el presupuesto de la UE tienen un efecto preventivo, y la posibilidad de aplicar correcciones financieras netas tiene un efecto disuasorio y refuerza la capacidad de detección y corrección.

Por último, el marco jurídico 2021-2027 simplifica y racionaliza la aplicación inmediata de correcciones financieras netas obligatorias, independientemente de que se acredite o no una deficiencia grave del sistema, lo que aumenta los incentivos para unos procedimientos nacionales de control sólidos en primera instancia. Además, la Comisión ya ha elaborado orientaciones internas y actualizado su enfoque sobre cómo aplicar cuidadosamente estas disposiciones para el período 2021-2027.

En su informe, el TCE formuló cuatro recomendaciones, y la Comisión aceptó tres de ellas plenamente y una parcialmente, las cuales se están aplicando actualmente.

Informe especial 16/2025: Financiación de la UE para luchar contra los incendios forestales[8]

La Comisión acoge con satisfacción el informe especial del TCE sobre la financiación de la UE para luchar contra los incendios forestales (**apartado 3.29**). Por lo que se refiere a la falta de una visión completa del gasto de la UE en materia de medidas contra los incendios forestales, la Comisión observa que, en el caso de los fondos ejecutados en régimen de gestión compartida, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea acordaron un número limitado de indicadores. La declaración del TCE sobre la manera en que se asignó la financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)[9] se basa en un número limitado de casos que no pueden considerarse representativos de todas las medidas pertinentes del MRR. La propuesta de Reglamento de la Comisión por el que se establece un marco de rendimiento y rastreo del gasto del presupuesto contiene el ámbito de intervención 276, «Medidas de prevención al objeto de mitigar el riesgo de incendios forestales», e incluye indicadores específicos de realización y de resultados asociados.

[8] Véanse las respuestas de la Comisión al informe especial 16/2025 del TCE: Financiación de la UE para luchar contra los incendios forestales | Tribunal de Cuentas Europeo (COM-Replies-SR-2025-16_ES.pdf).
[9] Véase el subtítulo del TCE anterior al apartado 29, los apartados 10 y 32, y los recuadros 2 y 3.

La Comisión aceptó todas las recomendaciones del TCE y promoverá buenas prácticas para que los fondos de la UE se centren en los proyectos con el mayor impacto potencial. En la práctica, esto se traduce en utilizar mapas de riesgo claros y actualizados, tener en cuenta la sostenibilidad a largo plazo y equilibrar el uso del criterio de cobertura geográfica con criterios basados en el riesgo.

La Comisión publicó en 2026 una nueva Comunicación sobre la gestión integrada de los incendios forestales, en la que se esboza un enfoque holístico a escala de la UE de la prevención, la preparación, la respuesta y la recuperación, en el que se establecen medidas que deben llevar a cabo la Comisión y los Estados miembros.

PARTE 2 – RENDIMIENTO DE LOS PROGRAMAS EN EL MARCO DE LA RÚBRICA 2 DEL MARCO FINANCIERO PLURIANUAL

El marco de información sobre rendimiento

La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del TCE de que la información de la Comisión sobre el rendimiento respecto a la rúbrica 2 del MFP en el informe anual de gestión y rendimiento de 2024 se ajustaba a las instrucciones institucionales y de que no se detectó ningún error significativo en los compromisos o pagos notificados (**apartados 3.45 a 3.46**).

Indicadores de rendimiento

La Comisión acoge con satisfacción la conclusión del TCE de que los indicadores de rendimiento notificados para los períodos 2014-2020 y 2021-2027 eran, en gran medida, acordes con el principio SMART (**apartado 3.50**).

Los indicadores básicos de rendimiento notificados en las declaraciones de rendimiento de los programas (anexo 4 del informe anual de gestión y rendimiento) son los establecidos en los respectivos marcos legislativos de los programas adoptados por el Parlamento Europeo y el Consejo, como el marco de rendimiento de la política de cohesión.

La Comisión considera que, en el contexto del seguimiento y la presentación de información anuales sobre el rendimiento de los programas presupuestarios de la UE, las realizaciones y los resultados son los indicadores más adecuados y útiles para la evaluación del rendimiento. Estos indicadores permiten un seguimiento oportuno de los avances en la ejecución y son directamente atribuibles a las intervenciones financiadas por la UE (**apartados 3.52 a 3.54**).

La Comisión está de acuerdo en la importancia de evaluar el impacto de la financiación de la UE en el contexto de las evaluaciones. Sin embargo, como se reconoce en la caja de herramientas para la mejora de la legislación, el uso de indicadores de impacto en el seguimiento anual está sujeto a importantes limitaciones metodológicas, en particular la dificultad de establecer vínculos entre las actividades financiadas y los cambios observados, así como el desfase temporal inherente a la obtención de efectos mensurables. Esta limitación es especialmente pertinente en los ámbitos del empleo, la educación y la formación, y la inclusión social. En el caso de las intervenciones dirigidas a las personas, una medición fiable del impacto requiere, por lo general, evaluaciones de impacto contrafactuales y el uso de datos de grupos de control y metodologías analíticas avanzadas.

El marco de rendimiento 2021-2027 reflejó las lecciones aprendidas del período de programación anterior y abordó las limitaciones detectadas, especialmente la limitada disponibilidad de indicadores de resultados en el marco de la política de cohesión 2014-2020.

Selección de indicadores de rendimiento en las declaraciones de rendimiento de los programas

Las declaraciones de rendimiento de los programas incluyen una selección de hasta nueve de los indicadores básicos de rendimiento establecidos en los respectivos Reglamentos de los programas. La selección de los indicadores se basa principalmente en su pertinencia y en su capacidad para proporcionar una cobertura significativa de los objetivos del programa. Además, el conjunto completo de indicadores básicos de rendimiento sigue estando a disposición del público en un archivo PDF específico publicado en el sitio web de declaraciones de rendimiento de los programas.

En el caso del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión, los indicadores se seleccionaron en función de su frecuencia de uso en los Estados miembros y su contribución a los objetivos políticos pertinentes de la UE. Como consecuencia de ello, los valores notificados ofrecen una visión general representativa de los avances realizados en la consecución de los objetivos de los programas de la UE.

Sección «Ejemplos concretos de logros»

Las declaraciones de rendimiento de los programas contienen varias secciones complementarias que presentan información sobre el rendimiento (**apartado 3.49**). Una de ellas es «Ejemplos concretos de logros», que ofrece ejemplos ilustrativos de la ejecución y los resultados del programa. En función de la naturaleza del programa y de su fase de ejecución, estos ejemplos pueden referirse a resultados ya alcanzados sobre el terreno o a otros hitos de ejecución pertinentes, como las realizaciones y los resultados esperados de determinadas operaciones. Esto es especialmente pertinente en el caso de los programas con ciclos de ejecución más largos, como el FEDER y el Fondo de Cohesión. Las descripciones incluidas en esta sección indican de forma transparente la naturaleza y la fase a la que corresponden los logros notificados.

Evaluación de los avances de los indicadores hacia sus objetivos

La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del TCE de que el hecho de que la metodología de la Comisión para evaluar los avances de los indicadores hacia sus objetivos se mantuviera sin cambios ha proporcionado estabilidad en el marco general de rendimiento (**apartado 3.78**).

La Comisión reconoce que, en algunos casos, existen divergencias entre las evaluaciones del TCE y de la Comisión sobre si los indicadores de rendimiento progresan adecuadamente hacia la consecución de sus objetivos. Estas diferencias se derivan de la aplicación de distintos enfoques metodológicos, lo que puede dar lugar a conclusiones diferentes. La evaluación de la Comisión tiene en cuenta no solo los resultados notificados en el pasado, sino también información adicional pertinente, como el estado de las operaciones seleccionadas y ejecutadas, la ejecución financiera y las lecciones aprendidas de períodos de programación anteriores.

Por lo que se refiere al número limitado de hitos para el FEDER y el Fondo de Cohesión, la Comisión observa que la configuración actual del sistema de seguimiento del rendimiento se ajusta plenamente al marco aplicable establecido por el Parlamento Europeo y el Consejo.

En relación con los indicadores de Erasmus+, la consecución temprana de determinados objetivos refleja el contexto en el que se establecieron. Algunos objetivos se fijaron al inicio del programa sobre la base de hipótesis prudentes, en un período marcado por la recuperación de la movilidad para el aprendizaje tras la pandemia de COVID-19, que progresó a un ritmo más rápido de lo previsto inicialmente. La Comisión revisará los valores objetivo para el período de aplicación restante, cuando proceda.

La Comisión también subraya que una evaluación exhaustiva del rendimiento de los programas requiere el análisis combinado de los datos de los indicadores junto con otras pruebas cuantitativas y cualitativas.

Trazabilidad de los datos notificados

La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del TCE de que la mayoría de las referencias cuantitativas a los programas se basaban en pruebas justificativas pertinentes, y de que la trazabilidad de los datos de rendimiento notificados era buena (**apartados 3.47**, **3.55 y 3.57**).

En relación con los indicadores de Erasmus+, la Comisión acoge con satisfacción la evaluación del TCE de que el programa es un ejemplo de buena práctica del seguimiento y la evaluación del rendimiento (**apartado 3.76**). En este contexto, la Comisión acoge con satisfacción la evaluación positiva del TCE en relación con el seguimiento de los indicadores de rendimiento y expresa su compromiso de seguir supervisando de cerca sus avances, en particular garantizando la plena armonización con las instrucciones del informe anual de gestión y rendimiento, en futuros ciclos de presentación de informes (**apartados 3.55 y 3.76**).

La Comisión considera que garantizar la fiabilidad, la coherencia y la calidad de los datos de rendimiento es fundamental para un seguimiento y una notificación sólidos de la ejecución de los programas, y presta especial atención a este aspecto a lo largo de todo el ciclo de información sobre el rendimiento.

Recomendación 3.1 – Mejorar el seguimiento de los indicadores

La Comisión debería:

a) determinar indicadores de impacto para facilitar la evaluación del rendimiento a largo plazo de los programas que se incorporarían a las evaluaciones *ex post* del MFP 2021 2027;

b) actualizar los valores objetivo de Erasmus+ sobre los logros actuales y el período de ejecución restante.

Fecha de aplicación prevista: Informe anual de gestión y rendimiento de 2026.

La Comisión **no acepta** la recomendación 3.1, letra a).

La Comisión considera que el seguimiento del rendimiento debe basarse principalmente en indicadores de realización y de resultados, que estén directamente vinculados a las intervenciones financiadas y puedan medirse de manera oportuna. Por otra parte, en la mayoría de los ámbitos, las repercusiones solo pueden evaluarse de manera significativa a través de evaluaciones, realizadas en el marco de la mejora de la legislación, que a menudo requieren un trabajo analítico específico basado en metodologías avanzadas, especialmente un análisis de impacto contrafactual. Este trabajo analítico se basa a menudo en múltiples fuentes de datos y está respaldado por información adicional, como datos cualitativos y estudios específicos. Además, la publicación de estos indicadores en el contexto del informe anual sobre la ejecución del presupuesto podría dar a entender que existe una estrecha relación entre la evolución de dichos indicadores y la financiación correspondiente. La determinación de indicadores de impacto en este contexto entraña el riesgo de introducir indicadores que no reflejen de manera significativa una relación causal y puede dar lugar a una simplificación excesiva de las evaluaciones.

La Comisión **acepta** la recomendación 3.1, letra b).

Recomendación 3.2 – Mejorar el resumen en el que se presentan los principales logros del programa

La Comisión debería comunicar solo logros reales en la rúbrica inicial sobre ejemplos concretos de logros de las declaraciones de rendimiento de los programas.

Fecha de aplicación prevista: Informe anual de gestión y rendimiento de 2026.

La Comisión **acepta parcialmente** esta recomendación.

La Comisión está de acuerdo en que la información presentada en la rúbrica inicial sobre ejemplos concretos debe incluir los logros reales. En el caso de determinados programas de gestión compartida, la información sobre proyectos seleccionados que se encuentran en fase de ejecución sigue siendo pertinente, ya que muchas inversiones son de carácter plurianual y requieren un tiempo significativo para su ejecución. La Comisión seguirá garantizando la transparencia de la información notificada en el anexo 4 del informe anual de gestión y rendimiento, e indicará claramente en qué casos las cifras comunicadas se refieren a proyectos seleccionados o en curso que aún no se han ejecutado plenamente. A medida que avance la ejecución, la información notificada se basará cada vez más en los valores y resultados reales de la ejecución.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2025 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, CAPÍTULO 4: INGRESOS

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

La Comisión acoge con satisfacción las observaciones del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), que señala que las operaciones de ingresos siguen estando exentas de errores significativos y que los sistemas relacionados con los ingresos que examinó eran, en general, eficaces. La Comisión hará un seguimiento de los problemas que ha detectado el TCE, también mediante su propio trabajo de control y auditoría.

En cuanto al **recurso propio basado en la renta nacional bruta (RNB)**, la Comisión concede gran importancia al estrecho seguimiento de la puntualidad de la presentación del trabajo relativo a las salvedades sobre la RNB por parte de los Estados miembros. La Comisión ha creado un sistema para supervisar el cumplimiento de los requisitos jurídicos por parte de los Estados miembros e informa a las partes interesadas sobre el estado de las salvedades de forma transparente.

Por lo que se refiere al **recurso propio basado en el impuesto sobre el valor añadido (IVA)**, la Comisión acoge con satisfacción las observaciones del TCE, que señala que se ha producido una reducción significativa del número de salvedades del IVA, así como los avances en la retirada de las salvedades pendientes durante más de cinco años. La Comisión prosigue sus esfuerzos por reducir el número de salvedades pendientes. La Comisión mantiene su pleno compromiso de abordar y resolver las cuestiones pendientes.

Por lo que se refiere a los **recursos propios tradicionales**, la Comisión continuará supervisando las observaciones pendientes a este respecto y ha incluido el estudio de las contabilidades A y B como tema secundario en el programa de inspección de 2026 para diecinueve Estados miembros.

Por lo que se refiere a los **ingresos de la UE basados en los residuos de envases de plástico no reciclados**, en el primer trimestre de 2026, la Comisión concluyó el primer ciclo de inspección de este nuevo recurso propio. La Comisión ha formulado salvedades en los Estados miembros que no utilizan los dos métodos de compilación y en otros casos en los que se identificaron insuficiencias.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

Regularidad de las operaciones

La Comisión acoge favorablemente la evaluación del TCE (**apartado 4.8**) de una muestra de sesenta y cinco órdenes de ingreso, en la que se constató que ninguna de ellas estaba afectada por un error cuantificable.

1. Examen de elementos de los sistemas de gestión y control

Retrasos de algunos Estados miembros a la hora de abordar las salvedades sobre la RNB

La Comisión concede gran importancia al estrecho seguimiento de la puntualidad de la presentación del trabajo relativo a las salvedades sobre la RNB por parte de los Estados miembros (**apartados 4.10 a 4.11**). La Comisión ha establecido un sistema para supervisar el cumplimiento por parte de los Estados miembros de los requisitos legales a este respecto (en particular, el envío de recordatorios y el cobro de intereses de demora, según proceda) e informa a las partes interesadas del estado de las salvedades de manera transparente.

Limitaciones en la aplicación de intereses a las salvedades sobre la RNB

En lo que respecta a las observaciones del TCE sobre el cobro de intereses de demora (**apartados 4.12**, **4.13 y 4.15**), la Comisión no está de acuerdo con la declaración de que esté haciendo un uso limitado de esta herramienta legislativa.

Como ya mencionó en sus respuestas al informe del TCE de 2023[1], la Comisión desea subrayar que ha evaluado, para todas las salvedades retiradas, si eran aplicables las disposiciones legales relativas a los intereses de demora. En 2025, la Comisión retiró diecinueve salvedades en diez Estados miembros y ha cobrado intereses por las dos salvedades que habían devengado intereses de demora.

La Comisión apoya la observación del TCE (**apartado 4.16**) de que los intereses de demora incentivan a los Estados miembros a abordar las salvedades a su debido tiempo. La Comisión aclara que todos los Estados miembros reciben el mismo trato. En los casos en que es posible cuantificar el impacto de las salvedades sujetas a intereses, los intereses de demora se aplican siempre por igual y sin discriminación alguna a todos los Estados miembros.

Simplificación del sistema de recursos propios basados en el IVA

La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del TCE (**apartado 4.17**) de que la simplificación del recurso propio basado en el IVA para el MFP 2021-2027 redujo significativamente el número de salvedades del IVA.

Gestión y contabilidad de los recursos propios tradicionales de los Estados miembros

Por lo que se refiere al seguimiento de las observaciones pendientes sobre los recursos propios tradicionales (**apartado 4.18**), la Comisión subraya que el aumento (14 %) del número de observaciones pendientes sobre los recursos propios tradicionales a finales de 2025 se debe principalmente a la publicación del doble de informes de inspección en 2025 que en 2024 como resultado de la reciente implantación de la aplicación TORMIS, que permitió a la Comisión finalizar

[1] Informes anuales de 2023 sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2023 y sobre las actividades financiadas por el noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED) relativo al ejercicio 2023.

más informes durante el mismo año en que se realiza la inspección. El aumento del número de informes dio lugar a más del doble de nuevas observaciones en 2025, en comparación con 2024.

En cuanto a la disminución del número de observaciones cerradas en 2025 frente a 2024 y las observaciones pendientes de larga duración sobre los recursos propios tradicionales (**apartado 4.19**), la Comisión desea destacar que la complejidad y la variedad de las observaciones pendientes sobre los recursos propios tradicionales requieren una evaluación caso por caso. En la mayoría de los casos, estas observaciones hacen alusión a situaciones muy complejas, o están pendientes del resultado de procedimientos judiciales en curso en los Estados miembros o de modificaciones de los procedimientos internos, los sistemas informáticos o la legislación de los Estados miembros.

Datos de los Estados miembros sobre los plásticos y salvedades conexas

Como también indicó en su respuesta al informe especial n.º 16/2024 (COM-Replies-SR-2024-16_ES.pdf), la Comisión, durante sus inspecciones, lleva a cabo controles de los datos de origen para calcular los residuos de envases de plástico no reciclados (**apartados 4.25 a 4.27**) con el fin de garantizar que los datos sean adecuados, de suficiente calidad y cobertura, que se recojan de manera adecuada, que los métodos de cálculo de los residuos de envases de plástico no reciclados sean sólidos y rastreables, y que los resultados sean coherentes. En el caso de las deficiencias detectadas, la Comisión ha formulado salvedades siempre que ha sido necesario y ha incluido plazos en los que deben abordarse. En junio de 2026, la Comisión había formulado cincuenta y dos salvedades basándose en las inspecciones realizadas hasta la fecha, que abarcan, entre otros temas, el cálculo de los residuos de envases de plástico generados y los dos métodos utilizados para la estimación. En el primer trimestre de 2026, la Comisión concluyó el primer ciclo de inspección de este nuevo recurso propio visitando los cinco Estados miembros restantes. La Comisión reitera la importancia del mecanismo de salvedades en el proceso de mejora de los datos y confía en que los datos alcancen los niveles requeridos de calidad, exactitud y cumplimiento antes de que se retiren las salvedades.

Autoridad Aduanera de la UE y Centro de Datos Aduaneros de la UE

El TCE informa de que la Comisión ha dado pasos en el proceso de contratación pública para la selección del desarrollador de la fase de comercio electrónico del Centro de Datos Aduaneros de la UE (**apartados 4.28 a 4.30**). Entre el segundo y el cuarto trimestres de 2025 se desarrolló un primer prototipo con el fin de modelizar los elementos fundamentales del Centro de Datos Aduaneros de la UE y confirmar su viabilidad. Paralelamente, se desarrolló una solución transitoria para la supresión del umbral *de minimis* aplicable a los envíos de escaso valor del comercio electrónico y para la aplicación de los derechos de aduana de 3 EUR y de la tasa de tramitación. Dicha solución se está implantando y estará lista para su entrada en funcionamiento (el 1 de julio de 2026 en lo que respecta a los derechos de aduana de 3 EUR y el 1 de noviembre de 2026 en lo que respecta a la tasa de tramitación).

El 8 de junio de 2026 se publicó una licitación completa para la contratación pública de la fase de comercio electrónico del Centro de Datos a través de un procedimiento de diálogo competitivo.

Paralelamente, en varias reuniones celebradas desde el cuarto trimestre de 2025, el grupo de trabajo *ad hoc* con los Estados miembros ha estado llevando a cabo una revisión por pares del trabajo de la Comisión e integrando comentarios. También se han mantenido conversaciones paralelas similares con los principales proveedores de comercio electrónico. Se espera que el proceso de licitación concluya en el primer trimestre de 2027. Esto dejaría un año y un trimestre para desarrollar, probar y desplegar el Centro de Datos Aduaneros de la UE para las mercancías de comercio electrónico antes de que entre en funcionamiento el 1 de julio de 2028. Dada la complejidad inherente a un proyecto de este tipo, siempre existe el riesgo de que se produzcan pequeños retrasos, pero cabe señalar que el derecho de aduana de 3 EUR para los paquetes de escaso valor (aplicable a partir del 1 de julio de 2026) y la tasa de tramitación de la UE para el comercio electrónico (aplicable a partir del 1 de noviembre de 2026) se gestionan al margen de este contrato y estarán operativas en las fechas previstas.

Sobre la base de la experiencia del Centro de Datos para el comercio electrónico, se desarrollará todo el Centro de Datos Aduaneros de la UE en el marco de la gobernanza de la Autoridad Aduanera de la UE, que se creará formalmente. Se espera que todo el Centro de Datos de la UE esté operativo de aquí a 2030, antes de 2031, cuando entren en vigor las disposiciones pertinentes (combinación de los artículos 39 y 208 del acuerdo final[2]).

Transición hacia un entorno aduanero digital e interoperable en la UE

La Comisión está de acuerdo en que los beneficios de la actual digitalización del código aduanero de la Unión (CAU) solo pueden lograrse plenamente una vez que todos los Estados miembros hayan completado el despliegue de los sistemas pertinentes y estén transmitiendo conjuntos de datos completos a la Comisión (**apartados 4.31 a 4.34**). Esta implantación facilitará la rápida integración de todos los sistemas informáticos de las aduanas de la UE y proporcionará un entorno informático armonioso a las empresas privadas y a las partes interesadas.

La Comisión observa que la aplicación general del entorno electrónico del CAU ha avanzado sustancialmente y que la mayoría de los sistemas previstos en el programa de trabajo del CAU están en funcionamiento, y que los Estados miembros trabajan en un entorno digital plenamente integrado en el CAU y generan los beneficios reales que este ofrece. Los retrasos restantes afectan a un número limitado de Estados miembros y, en varios casos, solo a las fases finales de la migración a los nuevos sistemas. En la actualidad, se ha desplegado el 100 % de todos los sistemas centrales y el 97 % de todos los sistemas nacionales. En el caso de los sistemas transeuropeos descentralizados, el grado de finalización es del 93 %; cinco Estados miembros siguen sufriendo retrasos en una o varias funcionalidades no esenciales del Sistema Automatizado de Exportación, once Estados miembros aún no han implementado todo el ámbito de aplicación del proyecto de Despacho Centralizado de las Importaciones y tres Estados miembros sufren retrasos en el componente nacional del Sistema de Gestión de las Garantías. Entretanto, ya se han desplegado los demás sistemas transeuropeos que requieren desarrollo a escala nacional, a saber: el Sistema de Control de la Importación 2 (ICS2), versión 1-2-3; el Nuevo Sistema de Tránsito Informatizado (NCTS), fases 5 y 6; el Sistema Automatizado de Exportación, etapa 1 o funciones básicas, y el sistema de Prueba del Estatuto de la Unión, fases 1 y 2 (si bien este último aún no incorpora la interfaz con el entorno europeo de ventanilla única marítima, para el que se ha concedido una excepción hasta el 1 de marzo de 2027).

En 2025, se incoaron procedimientos de infracción contra los Estados miembros que aún no habían cumplido sus obligaciones en relación con el despliegue de los sistemas nacionales de importación, el sistema del depósito temporal para el transporte aéreo y la transmisión de datos de «Surveillance III». Por lo que se refiere a los sistemas nacionales de importación y al sistema del depósito temporal

[2] Acuerdo político del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de marzo de 2026, sobre la propuesta de la Comisión de 2023 relativa a una reforma exhaustiva de la Unión Aduanera de la UE (https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs/eu-customs-reform_en?prefLang=es).

para el transporte aéreo, se han iniciado procedimientos de infracción contra ocho Estados miembros por cada uno de los sistemas electrónicos, respectivamente, debido a retrasos en la implantación. Varios Estados miembros ya han logrado el cumplimiento tras la intervención de la Comisión, y esta espera que se subsanen las infracciones en un futuro muy próximo. Otros Estados miembros están finalizando actualmente la implantación y se han comprometido con el cumplimiento total durante 2026, bajo la estrecha supervisión de la Comisión. En el caso de los sistemas nacionales de importación y del depósito temporal para el transporte aéreo, solo un número muy reducido de casos sigue requiriendo que se avance a la siguiente fase del procedimiento de infracción.

Por lo que se refiere al Sistema Automatizado de Exportación, está en curso un procedimiento de infracción y los servicios de la Comisión están comprobando el cumplimiento en algunos Estados miembros adicionales, a los que se están dirigiendo cartas administrativas. En función de las respuestas, la Comisión podría decidir incoar otros procedimientos de infracción en un futuro próximo.

Del mismo modo, en lo que respecta a «Surveillance III», se incoaron procedimientos de infracción contra trece Estados miembros que no transmitieron el conjunto de datos completo del anexo 21-03. Tras la incoación de estos procedimientos, varios Estados miembros hicieron las subsanaciones necesarias para el cumplimiento y se ha propuesto el cierre de las respectivas infracciones. Entre los casos restantes, los Estados miembros se han comprometido a completar la transición del conjunto de datos completo durante el primer semestre de 2026 y ya se han realizado avances técnicos significativos. La Comisión está siguiendo de cerca estos compromisos y está dispuesta a adoptar nuevas medidas de ejecución cuando sea necesario.

Por consiguiente, la Comisión considera que los procedimientos de infracción han demostrado ser un instrumento eficaz para acelerar el cumplimiento. Por lo que se refiere a los procedimientos de infracción en curso, los planes de ejecución actuales indican que el pleno cumplimiento podría lograrse en la mayoría de los casos antes de que sea necesaria la siguiente fase del procedimiento de infracción.

La Comisión sigue supervisando de cerca la implantación de todos los sistemas electrónicos del CAU y apoyando a los Estados miembros cuando es necesario.

A finales de 2026, la proyección de la tasa global de finalización digital del CAU debería alcanzar el ~ 99 %. El despliegue de los sistemas transeuropeos debe alcanzar el 99,3 %, y la disponibilidad operativa de los sistemas nacionales, el 98,5 %. Es muy probable que algunos retrasos se prolonguen más allá de 2026; no obstante, existe constancia de ellos, se han identificado y se están gestionando. Se insta a los Estados miembros con fechas de finalización posteriores a 2026 a que las adelanten siempre que sea posible.

La Comisión seguirá procurando la plena aplicación del programa de trabajo del CAU y, en caso necesario, hará uso de todos los instrumentos de ejecución disponibles, en particular las remisiones al Tribunal de Justicia, para garantizar la aplicación uniforme de la legislación aduanera de la Unión.

2. Informes anuales de actividades

La Comisión acoge favorablemente la evaluación del TCE (**apartados 4.35 y 4.36**) por la cual la información relativa a la regularidad de los recursos propios facilitada en los informes anuales de actividades de 2025 publicados por la DG Presupuestos y Eurostat corroboraba sus constataciones y conclusiones.

3. Conclusión y recomendaciones

Véase la respuesta de la Comisión en la sección III en relación con **§4.41**, recomendación 4.1.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Recomendación 4.1 – Proponer normas más claras para el cobro de intereses de demora

Aclarar en su propuesta de Reglamento de Puesta a Disposición de la RNB normas inequívocas y completas sobre los intereses de demora, de modo que se cobren dichos intereses cuando los Estados miembros no faciliten la información necesaria en el plazo prescrito.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2027.

La Comisión **acepta parcialmente** la recomendación 4.1.

La Comisión evalúa sistemáticamente la aplicación de intereses cuando los Estados miembros no facilitan la información necesaria en el plazo prescrito, y aplica intereses en todos los casos en que se cumplen las condiciones para calcularlos.

En su próxima propuesta de Reglamento de Puesta a Disposición, que se está debatiendo actualmente a nivel interno, la Comisión tiene la intención de simplificar y armonizar la aplicación de los intereses de demora sobre la RNB en los casos en que los Estados miembros no faciliten la información requerida. Sin embargo, la Comisión señala que, en esta fase, no está en condiciones de contraer ningún compromiso específico en relación con posibles propuestas legislativas y el resultado de las negociaciones legislativas con el Parlamento y el Consejo.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2025 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, CAPÍTULO 5:

Mercado único, innovación y economía digital

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

Los pagos en 2025 con cargo a la rúbrica 1 del marco financiero plurianual «Mercado único, innovación y economía digital» (MFP1) abarcan varios programas, como Horizonte Europa, que es el programa marco emblemático de investigación e innovación actualmente vigente en Europa, su predecesor Horizonte 2020 y el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE). Debido al carácter generalmente plurianual de los proyectos de investigación, en 2024 dos tercios de los pagos de investigación auditados seguían correspondiendo a Horizonte 2020.

La Comisión toma nota del nivel de error estimado por el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) (**apartado 5.11**), que se encuentra dentro del rango detectado en los últimos años, pero ligeramente por debajo del de 2024.

La forma en que se desembolsan los fondos tiene una repercusión directa en el riesgo de error y la simplificación de las normas puede reducir este riesgo. La Comisión también recuerda que Horizonte Europa ya utiliza el modelo de acuerdo de subvención institucional que figura en el anexo de las normas internas de la Comisión para todos los programas de financiación de la UE, prevé un uso amplio de las opciones de costes simplificados (coste unitario, tipo fijo e importes a tanto alzado) y simplifica los sistemas de reembolso de costes en los ámbitos adecuados. En el acuerdo de subvención anotado se ofrecen más orientaciones sobre el modelo de acuerdo de subvención. La Comisión mantiene su pleno compromiso de seguir simplificando las normas y los procedimientos para reducir tanto el riesgo de error como la carga para los beneficiarios.

En este contexto, el objetivo de la Comisión es proporcionar para 2027 alrededor del 50 % del presupuesto de la convocatoria en programas de trabajo publicados en forma de importes a tanto alzado. La Comisión se compromete a supervisar y evaluar continuamente el uso de importes a tanto alzado para mantener la calidad y la integridad y actualiza periódicamente sus orientaciones en ese ámbito.

El análisis de la Comisión de una muestra de subvenciones (120 subvenciones a tanto alzado seleccionadas del pilar II de Horizonte Europa) revela que no existe una diferencia significativa en los costes totales de personal en tanto que porcentaje de los costes totales cuando se comparan las subvenciones a tanto alzado con las subvenciones basadas en los costes reales. En nuestro análisis tampoco se obtuvieron pruebas de que las tasas de costes de personal sean sistemáticamente más elevadas cuando se usan importes a tanto alzado.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Regularidad de las operaciones

La Comisión toma nota del nivel de error del 2,9 % estimado por el TCE (**apartado 5.11**) y hará un seguimiento de los problemas que el Tribunal ha detectado (**apartados 5.11 a 5.27**), tal como se presenta en la sección que figura a continuación.

La Comisión toma nota de los casos de errores cuantificables notificados por el TCE para la adopción de medidas adicionales.

Los costes de personal son los más afectados por errores

La Comisión reconoce que los costes de personal han seguido siendo la principal fuente de errores (**apartado 5.16**), lo que es una consecuencia lógica del hecho de que estos costes representan la mayor parte del coste total declarado por los beneficiarios en el marco de Horizonte Europa. La Comisión también toma nota de dos errores no cuantificables resultantes de la aplicación incorrecta de las normas sobre el cálculo de los costes de personal en los proyectos de Horizonte Europa.

Costes declarados por tiempo no empleado en el proyecto

En cuanto a la observación del **apartado 5.17**, la Comisión toma nota de las conclusiones que indican que, en algunos proyectos, el tiempo empleado en la acción se declaró de manera incorrecta. De hecho, en el marco de subvenciones basadas en los costes reales, los costes de personal necesarios para la ejecución de la acción deben medirse directamente. Esto exige registrar el número real de horas (en Horizonte 2020) o días (en Horizonte Europa) empleados en la ejecución de la acción por medio de sistemas de registro de tiempo fiables.

Durante los actos de difusión pasados y actuales se ha hecho continuamente hincapié en este aspecto clave. Así ha sido especialmente durante los actos nacionales de ejecución de Horizonte Europa de 2026 («tour des capitales») recién puestos en marcha en diferentes países de la UE, en los que se presta especial atención a evitar errores en las declaraciones de costes, en particular errores en los costes de personal.

La Comisión supervisa continuamente la ejecución de los programas de financiación de la UE y extrae lecciones con vistas a encontrar los modelos de financiación más adecuados teniendo en cuenta los objetivos estratégicos y las prioridades políticas, dentro de los límites del marco jurídico aplicable. En cuanto a las observaciones del **recuadro 5.1**, la Comisión reconoce la importancia de garantizar que el modelo de financiación siga siendo adecuado para su finalidad y evaluará sus implicaciones prácticas con respecto al beneficiario afectado.

Cálculo incorrecto de las tarifas horarias y diarias

En cuanto a las observaciones de los **apartados 5.19** y **5.20**, la Comisión toma nota de las conclusiones que indican que, en algunos proyectos, la tarifa horaria (en el marco de Horizonte 2020) y la tarifa diaria (en el marco de Horizonte Europa) se calcularon de manera incorrecta. De hecho, los beneficiarios deben calcular sus costes de personal siguiendo las fórmulas correspondientes derivadas de los acuerdos de subvención de Horizonte 2020 u Horizonte Europa aplicables y que se detallan y explican en mayor medida en el modelo de acuerdo de subvención anotado de Horizonte 2020 y en el acuerdo de subvención institucional anotado del programa Horizonte Europa.

Ciertamente, en Horizonte 2020 se ofrecían diversas opciones para determinar las horas productivas que debían utilizarse para calcular correctamente la tarifa horaria. Por el contrario, en Horizonte Europa se sigue un cálculo común a la mayoría de los programas de la UE de este marco financiero plurianual (MFP), a saber, un cálculo racionalizado de la tarifa diaria prorrateado de 215 días durante el período de notificación.

En cuanto a las observaciones específicas del **recuadro 5.2** sobre *costes no subvencionables incluidos en los costes de personal declarados*, la Comisión toma nota de que algunos costes no fueron soportados finalmente por los beneficiarios, sino que fueron reembolsados por los regímenes nacionales de seguridad social. Como bien se menciona, para cumplir las condiciones generales de subvencionabilidad de los costes relativas a los costes reales, los beneficiarios deben haberlos soportado realmente.

La Comisión ha hecho continuamente hincapié en el cálculo correcto y en las fórmulas que deben utilizarse a este respecto en actos de difusión pasados y actuales, también durante los actos nacionales de ejecución de Horizonte Europa de 2026 puestos en marcha recientemente («tour des capitales»).

Otros costes directos no necesarios para la acción

En cuanto a las observaciones del **apartado 5.21**, la Comisión toma nota de que se han producido casos en los que algunos costes no se consideraron necesarios para la ejecución de la acción. Esta es una de las condiciones generales de subvencionabilidad de los costes que se aplica de manera transversal a todas las categorías de costes y que debe ser respetada por los beneficiarios (artículo 6.1 del modelo de acuerdo de subvención aplicable).

A este respecto, la Comisión ha subrayado la importancia de cumplir tanto las condiciones de subvencionabilidad de los costes generales como las específicas en actos de divulgación pasados y actuales y en las respuestas a las preguntas planteadas por los beneficiarios, por ejemplo, a través del servicio de consultas sobre investigación.

Deficiencias en el uso de subvenciones a tanto alzado

Respuesta al recuadro 5.3

Ejemplos de deficiencias en los pagos de subvenciones a tanto alzado

Falta de pruebas de una evaluación previa sólida del presupuesto

La Comisión recuerda que el objetivo de las reuniones de consenso, que dan lugar al informe de síntesis de la evaluación, es alcanzar una opinión y una evaluación comunes entre los expertos evaluadores. Durante dichas reuniones, las opiniones individuales de los expertos se evalúan y pueden cambiar. Por tanto, no es infrecuente que las preocupaciones planteadas en el informe de evaluación individual de un experto no aparezcan en el informe de síntesis de la evaluación. En aquellos casos en los que los evaluadores no lleguen a un consenso, los expertos pueden hacer constar opiniones minoritarias o discrepantes en el informe de consenso. En ninguno de los tres casos auditados se hizo constar una opinión minoritaria de este tipo, lo que indica que las preocupaciones iniciales de algunos expertos se descartaron por unanimidad durante las reuniones de consenso.

Sobre la cuestión de la evaluación comparativa de los costes de personal propuestos, la Comisión señala que las organizaciones que participan en múltiples proyectos de Horizonte Europa suelen presupuestar tasas de costes de personal y costes totales de personal sustancialmente distintos en

diferentes proyectos. Esto puede deberse, por ejemplo, a la diferente naturaleza de estos proyectos o a la participación de distintos departamentos de la organización.

El cuadro de indicadores de Horizonte Europa para las evaluaciones a tanto alzado se basa en las tasas medias de costes de personal en subvenciones anteriores basadas en los costes reales. Por tanto, es normal que las tasas presupuestadas para el personal directivo se sitúen por encima de estas medias, incluso por encima del percentil 80. Se informa explícitamente a los expertos de que deben aceptar que esta es la razón de unos costes de personal más elevados, siempre y cuando consideren que el nivel de cualificación del personal directivo es adecuado y necesario. Asimismo, se prevé que los costes de personal presupuestados para los años venideros sean superiores a los valores históricos, habida cuenta de los aumentos salariales y la inflación.

La Comisión considera justificado aceptar los importes presupuestados en el momento de la evaluación en lo que respecta a las tres subvenciones auditadas.

Definición poco clara de los entregables y ejecución insuficiente de los paquetes de trabajo

Tras la aceptación de los paquetes de trabajo, las subvenciones a tanto alzado se pagan si el proyecto se ejecuta según lo establecido en la descripción de la acción que figura en el anexo 1 del acuerdo de subvención anotado[1]. En Horizonte Europa, los paquetes de trabajo se evalúan sobre la base de las actividades realizadas, independientemente de los resultados obtenidos o los objetivos alcanzados. No debe existir ninguna desviación del principio de que las subvenciones a tanto alzado de Horizonte Europa se basan en las actividades y no en los resultados o el éxito.

No obstante, los beneficiarios no solo deben llevar a cabo las actividades, sino también cumplir unas normas mínimas de calidad para que las actividades se consideren completadas. Existe la obligación de «correcta ejecución», que exige que el trabajo se realice de forma correcta (es decir, tenga una buena calidad y cumpla las normas del ámbito de que se trate) y puntual[2].

Las normas mínimas de calidad aplicadas deben ser las mismas para todos los proyectos de Horizonte Europa, ya se utilicen opciones de costes reales o de costes simplificados.

La Comisión considera que en una de las tres subvenciones auditadas la descripción de la acción podría haberse ampliado más en la descripción del paquete de trabajo. No obstante, en opinión de la Comisión, el consorcio generó un nivel aceptable de actividades en el marco de cada paquete de trabajo e informó acerca de las actividades sobre la base de las cuales cada paquete podía considerarse completo.

Además, las propuestas subyacentes a las subvenciones auditadas por el TCE se evaluaron en 2022. Desde entonces, la Comisión ha proporcionado a los servicios de ejecución y a los evaluadores expertos orientaciones más detalladas sobre cómo evaluar el presupuesto global y documentarlo en los informes de evaluación, así como sobre cómo evaluar la finalización de los paquetes de trabajo para activar los pagos. Además, los modelos de propuesta de Horizonte Europa se actualizaron en abril de 2024 por lo que se refiere al nivel de detalle con el que se describen los paquetes de trabajo y las tareas.

En definitiva, la Comisión considera que su financiación a tanto alzado en el marco de Horizonte Europa se basa en un enfoque robusto que garantiza la buena gestión financiera y ofrece al mismo tiempo una simplificación sustancial a los beneficiarios de las subvenciones. Sin embargo, la

[1] Véanse las orientaciones institucionales sobre subvenciones a tanto alzado *EU grants: How to manage your lump sum grants* [«Subvenciones de la UE. Cómo gestionar sus subvenciones a tanto alzado», documento en inglés] (orientaciones externas) y *Lump sum guide A-Z* [«Guía completa sobre las subvenciones a tanto alzado», documento en inglés] (orientaciones internas).

[2] Artículo 11 del acuerdo de subvención anotado.

Comisión mantiene su pleno compromiso con la estrecha supervisión de la financiación a tanto alzado y ajustará las orientaciones y la metodología en caso necesario. Este proceso de mejora continua tiene en cuenta las recomendaciones del TCE, así como las lecciones aprendidas de las observaciones de los usuarios, los datos de ejecución y las constataciones del examen.

En cuanto a la observación del **apartado 5.25**, la Comisión reconoce que las orientaciones sobre la evaluación de la ejecución parcial de los paquetes de trabajo y la repercusión financiera conexa se pueden aclarar más, especialmente por lo que se refiere a los pagos finales, para reflejar el enfoque ya establecido en las orientaciones para las revisiones técnicas *a posteriori* y las reducciones de las subvenciones. Al mismo tiempo, la Comisión considera que los expertos que llevan a cabo la revisión evalúan el grado de finalización de un paquete de trabajo por medio de la revisión, y, en caso de finalización parcial, el porcentaje de reducción de la subvención resultante siempre debe evaluarse caso por caso, teniendo en cuenta las especificidades de cada subvención de apoyo a la investigación e innovación.

Los beneficiarios de países terceros y las pequeñas y medianas empresas son más propensos a cometer errores

La Comisión comparte la evaluación del TCE de que los nuevos participantes y las pymes son los beneficiarios más propensos a cometer errores. Sin embargo, se fomenta su participación a todos los niveles, que se considera vital para el éxito del programa.

Para reducir el riesgo de errores, la Comisión presta apoyo a los solicitantes y beneficiarios a través de campañas de información y comunicación en línea y talleres para evitar errores al declarar costes. Estas acciones están destinadas a las entidades más «propensas a cometer errores».

La Comisión toma nota de las conclusiones del TCE sobre los beneficiarios de fuera de la UE. La Comisión aún está recogiendo y procesando pruebas y, por tanto, en esta fase todavía no puede confirmar que los beneficiarios de fuera de la UE sean más propensos a cometer errores. La Comisión seguirá supervisando activamente la conformidad de las actividades y las operaciones con beneficiarios de terceros países para detectar cualquier posible riesgo adicional.

Respuesta al recuadro 5.4

Ejemplos de beneficiarios de países no pertenecientes a la UE que declararon costes no subvencionables

La Comisión reconoce la no subvencionabilidad de los costes a que se refiere el recuadro 5.4. Existen orientaciones de la Comisión claras para los beneficiarios en las que se establece la no subvencionabilidad de este tipo de gastos, que seguirán reiterándose. La Comisión informó a los beneficiarios de las conclusiones del TCE y recuperará los importes no subvencionables.

2. Sistemas de control de la Comisión para prevenir el plagio y la doble financiación en Horizonte Europa

La Comisión reconoce las insuficiencias detectadas en los sistemas de control para prevenir el plagio y la doble financiación en Horizonte Europa (**apartado 5.32**) y tiene previsto reforzar los procedimientos mediante la formalización del proceso de validación y aprobación para establecer un umbral del índice de similitud, así como la eliminación de las propuestas rechazadas de la base de

datos. Por lo que se refiere a la insuficiencia final detectada, la Comisión señala que esta solo surge cuando las propuestas comparadas difieren notablemente en su longitud, especialmente cuando el documento fuente es sustancialmente más largo que el documento con respecto al que se evalúa. Sin embargo, en la práctica, muy pocas propuestas muestran estas grandes diferencias en cuanto a la longitud. Además, el comportamiento del sistema SIMBA (sistema de análisis basado en las similitudes) es coherente con el de otros sistemas comerciales de control del plagio.

3. Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del TCE de que los IAA de la HADEA y la REA proporcionaron una evaluación correcta de la gestión financiera por lo que se refiere a la regularidad de las operaciones en su ámbito de competencias.

Por lo que respecta a las cantidades a tanto alzado, la Comisión tendrá en cuenta el aumento previsto del porcentaje de estas subvenciones en el marco de Horizonte Europa y, sobre la base de los resultados de las revisiones *a posteriori* de estas operaciones, actualizará su plan plurianual de auditoría para seguir proporcionando garantías razonables sobre la regularidad de los pagos de Horizonte Europa a nivel de programa.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Recomendación 5.1 – Mejorar el marco de control de la financiación a tanto alzado en el ámbito de la investigación

La Comisión debería mejorar el marco de control de la financiación a tanto alzado en el ámbito de la investigación y, en particular:

a) garantizar que los expertos que lleven a cabo la evaluación previa de las propuestas presupuestarias lleven a cabo y documenten los controles necesarios de manera coherente;

Fecha de aplicación prevista: final de 2027.

La Comisión **acepta** la recomendación 5.1, letra a).

b) establecer criterios claros, así como los intervalos de porcentajes que deben aplicarse para posibles reducciones de las subvenciones cuando los paquetes de trabajo solo se hayan completado parcialmente;

Fecha de aplicación prevista: final de 2027.

La Comisión **acepta** la recomendación 5.1, letra b).

La Comisión observa que en sus orientaciones y plantillas para las revisiones técnicas *a posteriori* ya se describen algunos principios generales y se indica cómo calcular la incidencia financiera de los resultados negativos de dichas revisiones. Además, las orientaciones institucionales internas sobre las reducciones de las subvenciones incluyen instrucciones para calcular la incidencia financiera en casos de incumplimiento de las obligaciones no financieras.

La Comisión seguirá actualizando sus orientaciones internas relativas a la evaluación de la ejecución parcial de los paquetes de trabajo y la repercusión financiera conexa en el momento del pago final para las subvenciones a tanto alzado, con vistas a establecer criterios e intervalos de porcentajes claros que deberán aplicarse a la reducción de la subvención. La actualización de las orientaciones también incluirá ejemplos ilustrativos para la aplicación de los criterios y los porcentajes a los paquetes de trabajo que son comunes a varios proyectos.

No obstante, la Comisión considera que el grado de finalización de un paquete de trabajo siempre debe evaluarse caso por caso.

En este contexto, la Comisión recuerda que la ejecución de las subvenciones a tanto alzado no se evalúa con mayor o menor rigor que la ejecución de las subvenciones basadas en los costes reales. Se aplican las mismas normas.

Según los propios datos de la Comisión, se constata que alrededor del 4 % de los proyectos a tanto alzado no se completan en su totalidad y, por tanto, no se pagan íntegramente. Esto sucede con mucha mayor frecuencia que en los casos de las subvenciones basadas en los costes reales, lo que indica que en las subvenciones a tanto alzado se presta mayor atención a las actividades de investigación y su calidad.

c) **fijar el número de sus revisiones técnicas *a posteriori* para garantizar una representación adecuada de los pagos a tanto alzado dentro de la muestra estadísticamente representativa a nivel de programa; el plan plurianual de auditoría debería actualizarse en consecuencia.**

Fecha de aplicación prevista: final de 2027.

La Comisión **acepta** la recomendación 5.1, letra c).

Recomendación 5.2 – Formalizar los procedimientos relativos a los controles del plagio y la doble financiación (en SIMBA)

La Comisión debería:

a) **documentar y aprobar formalmente el nivel seleccionado del umbral del índice de similitud, incluida su justificación;**

b) **definir el procedimiento para aprobar y aplicar futuros cambios en el umbral del índice, incluidas las disposiciones mínimas de control y la pista de auditoría.**

Fecha de aplicación prevista: mediados de 2027.

La Comisión **acepta** la recomendación 5.2, letra a), de documentar y aprobar formalmente el nivel seleccionado del umbral del índice de similitud, incluida su justificación.

La Comisión **acepta** la recomendación 5.2, letra b), de establecer un procedimiento documentado para aprobar y aplicar futuros cambios en el umbral del índice, incluidas las disposiciones mínimas de control y la pista de auditoría.

Seguimiento de las recomendaciones de ejercicios anteriores

(**apartado 5.43, anexo 5.1**)

Recomendación 1, letra a), de 2022: la Comisión acoge con satisfacción la evaluación de que la recomendación se ha aplicado íntegramente.

De cara al futuro, la Comisión seguirá analizando la idoneidad de las subvenciones a tanto alzado para distintos tipos de proyectos y beneficiarios, cuando disponga de más datos y una mayor experiencia con la financiación a tanto alzado.

Recomendación 2 de 2023:

la Comisión considera que esta recomendación se ha **aplicado íntegramente**.

Las normas aplicables del modelo de acuerdo de subvención institucional sobre los costes reales de personal exigen más detalles prácticos para cubrir parámetros específicos y situaciones individuales, tales como la duración real del período de notificación, el período de empleo de los empleados y el modelo de trabajo durante ese tiempo. En consecuencia, el acuerdo de subvención anotado ofrece orientaciones adicionales sobre cómo tener en cuenta estos elementos a la hora de calcular los costes de personal reales subvencionables.

En este contexto, el acuerdo de subvención anotado aclara tanto el método recomendado normalizado para calcular la tarifa diaria durante el período de notificación como un método alternativo por año natural (basado en los meses de año natural que entran dentro de un período de notificación). La posibilidad de utilizar este método de cálculo alternativo se introdujo formalmente a través de una nota a pie de página específica en la versión 1.0 de 1 de abril de 2023.

La última versión del acuerdo de subvención anotado (versión 2.0 de 1 de abril de 2025) incluye más de veinte páginas dedicadas a describir las normas que regulan los costes de personal. Ofrece las orientaciones necesarias y detalladas sobre cómo calcular estos costes y determinar las tarifas diarias, que se acompañan de ejemplos prácticos. Además, se han proporcionado continuamente explicaciones sobre las normas jurídicas a través de seminarios web, formaciones, servicios de asistencia, puntos de contacto nacionales, actos de difusión (incluidos los actos nacionales de ejecución de Horizonte de 2026) e intercambios con las partes interesadas, lo que ha permitido a los beneficiarios entender mejor las disposiciones institucionales sobre la tarifa diaria y aplicarlas de manera coherente en todos los proyectos y organizaciones.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2025 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, CAPÍTULO 6: Cohesión, resiliencia y valores

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

En 2025, la política de cohesión siguió desempeñando un papel clave en el **fomento de la cohesión económica, social y territorial**, en beneficio de todas las regiones, como confirman la evaluación *ex post* del período 2014-2020 y la evaluación intermedia del período 2021-2027[1]. El **Reglamento sobre la revisión intermedia**, adoptado en septiembre de 2025, permitió modernizar la política de cohesión y reorientar, con la ayuda de los Estados miembros, la ejecución de los programas del período 2021-2027 hacia las **prioridades estratégicas europeas**: competitividad de la UE, defensa y preparación civil, vivienda asequible y sostenible, resiliencia hídrica y transición energética. En el ámbito de la política de empleo y asuntos sociales, la Comisión siguió avanzando en su ambicioso programa para reforzar la competitividad y la cohesión social de Europa, dotar a las personas y empresas de las capacidades y las condiciones que les permitan prosperar en un mundo laboral en constante cambio, reforzar el modelo social europeo y contribuir a una Europa orientada al exterior que fomente los derechos sociales y laborales a escala mundial.

Los fondos dedicados a la cohesión económica, social y territorial en la UE se desembolsan a través de un sistema de **gestión compartida entre la Comisión Europea y las autoridades nacionales**. Los Estados miembros son los responsables de aplicar los sistemas de gestión y control adecuados para cumplir los objetivos acordados y prevenir, detectar y corregir las irregularidades en los gastos declarados. En el caso de los programas del período 2021-2027, el proceso de desarrollo de garantías es similar al del período 2014-2020, aunque se han introducido varios cambios encaminados a lograr una mayor simplificación al tiempo que se mantiene un sistema de control sólido. La aplicación sigue estando sujeta a una supervisión estrecha y a auditorías por parte de la Comisión en colaboración con las autoridades del programa, sobre la base de la experiencia acumulada y los resultados de la auditoría del período 2014-2020. En consonancia con su estrategia de auditoría, la **Comisión supervisa y evalúa el funcionamiento efectivo** de estos sistemas sobre la base de todos los resultados de auditoría disponibles y formula recomendaciones de mejora. La Comisión también pretende obtener anualmente garantías razonables de que el porcentaje de error de cada programa se sitúa por debajo del umbral de materialidad del 2 %, en caso necesario tras incoar procedimientos de corrección financiera que pueden sumarse a los ya aplicados por los Estados miembros.

En el marco de la gestión compartida, **las autoridades de auditoría de los Estados miembros son las principales responsables** de llevar a cabo auditorías del gasto en materia de cohesión y de informar a la Comisión. Con vistas a reducir la carga de auditoría que recae sobre los beneficiarios y las administraciones y utilizar sus recursos de manera eficiente, la Comisión aplica el **enfoque de auditoría única**, que tiene como objetivo obtener garantías razonables mediante un examen exhaustivo de los resultados de las auditorías nacionales y los dictámenes presentados cada año para todos los programas, complementado con sus propias auditorías basadas en el riesgo. Entre estas últimas se incluye la repetición del trabajo de las autoridades de los programas, con el fin de evaluar la fiabilidad de sus informes. Mediante la evaluación continua de la calidad del sistema de gestión y control de cada programa, y la repetición de las verificaciones o auditorías realizadas por

[1] SWD_2025_299_F1_SWD_EVALUATION_EN_V3_P1_4373705.pdf.

las autoridades del programa, la Comisión puede determinar los programas o partes de programas que presentan deficiencias y, por tanto, solicitar la aplicación de medidas correctoras específicas para corregir gastos anteriores cuando sea necesario, y mejorar los sistemas en el futuro. También puede evaluar si se han producido tales deficiencias o irregularidades en otras partes del programa, en otros programas del mismo Estado miembro o en otros Estados miembros, para enfocar su trabajo de auditoría y medidas correctoras.

Este enfoque de auditoría se complementa asimismo con **actividades de desarrollo de capacidades**, entre ellas la puesta en común de las metodologías, las medidas correctoras recomendadas, la promoción de los intercambios entre homólogos y los comentarios sobre los errores detectados para mejorar la capacidad de detección de errores a todos los niveles, cuando sea necesario. A raíz de las recomendaciones formuladas en las auditorías del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) y de la Comisión, en diciembre de 2024, la Comisión acordó con los Estados miembros un **plan de acción para mejorar la capacidad de detección de las autoridades de los programas**. Este plan de acción tiene por objeto subsanar las deficiencias observadas en la detección de errores, a fin de reducir el riesgo de errores materiales restantes en el momento del cierre y de mejorar la legalidad y regularidad del gasto en el período 2021-2027. La Comisión supervisó la ejecución del plan de acción a lo largo de 2025, y los logros se recogieron en los informes anuales de actividades del mismo año. Los primeros efectos pudieron observarse en el mayor nivel de error notificado en los paquetes de fiabilidad recibidos en 2026.

En 2025, la **población del gasto de la política de cohesión era atípica** y considerablemente inferior a la de años anteriores, con un número inusualmente bajo de cuentas presentadas a la Comisión. Si bien el cierre de los programas del período 2014-2020 comenzó oficialmente en el año de referencia, más del 80 % de los programas se benefició de la posibilidad, en virtud del Reglamento STEP[2], de posponerlo a febrero de 2026. Al mismo tiempo, la ejecución del período 2021-2027 empezó a materializarse en pagos, si bien no en todos los programas.

En 2025, sobre la base de los resultados de las auditorías nacionales y de la Comisión disponibles, la Comisión concluyó en sus informes anuales de actividades y en el informe anual de gestión y rendimiento que el **riesgo en el momento del pago** para la política de cohesión, en su conjunto, **seguía siendo significativo** (por encima del umbral del 2 %) **aunque a un nivel inferior** al señalado por el TCE. La evaluación de la legalidad y regularidad del gasto incluido en los paquetes de fiabilidad recibidos en febrero de 2026 para el cierre está en curso y se tendrá en cuenta en futuras conclusiones de garantía. Los resultados de auditoría notificados en estos paquetes de fiabilidad reflejan, entre otras cosas, la aplicación continua de medidas destinadas a reforzar la detección y notificación de errores por parte de las autoridades de los programas[3].

La Comisión recuerda que el porcentaje de error que notifica **no puede compararse directamente** con el calculado por el TCE, por los motivos indicados en la sección II y por el TCE en su informe anual (**apartados 1.41 a 1.44 y apartado 6.47**). Este año en concreto, la **población atípica** de cuentas y gastos aceptados por la Comisión se refleja automáticamente en la muestra de auditoría del TCE, que es más reducida que en años anteriores y presenta características específicas, en particular la **concentración en tres Estados miembros**: Chequia, Alemania y Reino Unido (**apartado 6.15**). También señala la **modificación del enfoque de auditoría del TCE**. El TCE volvió a su enfoque de

[2] Reglamento (UE) 2024/795.

[3] Las autoridades de auditoría notificaron un porcentaje de error total del 3,7 % en los programas de la DG de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y del 3,9 % en los programas de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, frente a los porcentajes más bajos de años anteriores. Véanse las páginas 34 y 33 de los informes anuales de actividades de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, respectivamente.

auditoría anterior a 2017, que implica una selección directa de operaciones de toda la población de auditoría (cuentas presentadas por los Estados miembros y aceptadas por la Comisión), en lugar de auditar únicamente operaciones previamente auditadas por autoridades de auditoría. Como consecuencia de ello, las autoridades de gestión (en lugar de las autoridades de auditoría) pasaron a ser el principal proveedor de información sobre las operaciones auditadas, pero no siempre estaban bien preparadas para llevar a cabo este ejercicio, es decir, para proporcionar de manera oportuna toda la evidencia de auditoría solicitada con arreglo a las expectativas del TCE de obtener pruebas sólidas de cada operación seleccionada, en ocasiones, muchos años después de que hubiera tenido lugar la actividad (**apartado 6.29**). La Comisión considera que **esto puede haber afectado al porcentaje de error** calculado por el TCE.

La Comisión acoge con satisfacción que el TCE haya cuantificado, por primera vez, los **errores de contratación pública** que detectó **mediante la propia tabla de cuantificación de la Comisión** aplicada en la gestión compartida, lo que ha permitido una mayor armonización con el enfoque de la Comisión y los Estados miembros y reducido la repercusión de los errores de contratación pública detectados.

Los resultados de la evaluación por programas de la Comisión muestran que esta situación difiere según los Estados miembros y los programas: la Comisión llegó a la conclusión de que los **sistemas de gestión y control funcionan bien en el 85 %** de los 441 programas de la política de cohesión del período 2014-2020 y en el 92 % de los 380 programas del período 2021-2027. La Comisión también constató que algunas autoridades de auditoría seguían sin detectar o notificar adecuadamente los errores[4]. La Comisión solicitó que se introdujeran las mejoras necesarias en todos los programas, o partes de estos, afectados por deficiencias, en particular con arreglo al plan de acción mencionado; ha interrumpido los pagos y solicitará correcciones financieras (netas) adicionales cuando lo considere necesario.

La Comisión confía en que la **capacidad correctora plurianual de la cohesión** permita situar el riesgo al cierre por debajo del umbral de materialidad, en particular mediante la sustitución de los gastos irregulares o retirados por otros gastos considerados subvencionables, tal como permite el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC). De hecho, cada año las autoridades del programa retiran de las cuentas certificadas importes considerables previamente declarados que posteriormente se consideran irregulares o que presentan riesgos. En el momento del cierre, en las cuentas recibidas hasta el 15 de febrero de 2026, los Estados miembros corrigieron un importe total sin precedentes de 6 500 millones EUR de fondos de la UE, lo que pone de manifiesto la labor seria realizada al cierre para eliminar los errores restantes de los programas. De forma acumulada desde el inicio del período de programación 2014-2020, estas retiradas de los Estados miembros ascendieron a un total de 22 900 millones EUR para los fondos de la política de cohesión. En el mismo período, como consecuencia de su actividad de auditoría y de su función supervisora, así como del seguimiento de las conclusiones del TCE y de la OLAF, la **Comisión solicitó correcciones financieras adicionales por un valor de 1 580 millones EUR** para los fondos, que las autoridades del programa podrían reutilizar en el marco del RDC. La Comisión también puede aplicar correcciones financieras netas, que da lugar a una pérdida directa de financiación para el Estado miembro, si se cumplen las condiciones jurídicas y los criterios estrictos conexos. Hasta la fecha, ha iniciado cinco procedimientos de correcciones financieras netas en relación con programas multifondo y FEDER/Fondo de cohesión: se adoptó una decisión en 2025, tres procedimientos se encuentran en una fase avanzada y un procedimiento se cerró por concluirse que carecía de base jurídica. Tras aplicar las medidas correctoras, la **Comisión señaló en sus informes anuales de actividades de que el riesgo al cierre** en esta fase es **inferior al 2 %** para todos los ejercicios

[4] Veintiuna autoridades de auditoría en 2014-2020 y seis en 2021-2027.

contables hasta 2024, si bien se siguen aplicando otras medidas correctoras durante la evaluación de la legalidad y regularidad de los programas al cierre, cuando se considera necesario.

Por tanto, la Comisión concluyó en sus informes anuales de actividades que **tiene garantías razonables** de que los sistemas de gestión y control funcionan bien en general a efectos de asegurar que las operaciones subyacentes sean legales y regulares, **salvo en el caso de los programas respecto de los cuales formuló una salvedad**, y de que se adoptan medidas correctoras proporcionadas y eficaces de conformidad con el marco jurídico cuando se detectan deficiencias en los sistemas o incumplimientos de las normas aplicables que ponen en peligro la legalidad y la regularidad de dichas operaciones.

En este contexto, y sobre la base de los resultados de auditoría del TCE y la Comisión a lo largo de los años, la Comisión llegó a la conclusión de que el **modelo actual de ejecución** de la política de cohesión, que sigue basándose principalmente en el reembolso de los costes, junto con la complejidad de las normas de subvencionabilidad detalladas, **hace que el enfoque sea propenso a errores y difícil** de gestionar por las administraciones nacionales y los beneficiarios. Para el período 2021-2027, la Comisión sigue colaborando con los Estados miembros para fomentar la aplicación de **sistemas de reembolso simplificados, alternativos y menos propensos a los errores** (opciones de costes simplificados o financiación no vinculada a los costes), luchando activamente la sobrerregulación y proporcionando herramientas para reforzar la capacidad administrativa, cuando sea necesario. Para el próximo marco financiero plurianual, la Comisión propuso a los colegisladores un **nuevo modelo basado en objetivos** para los pagos de la UE asociado a un sistema de control más sencillo y sólido que garantice el cumplimiento continuado de la legislación aplicable y una protección robusta de los intereses financieros de la UE.

II. LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Regularidad de las operaciones

Resultados del examen de las operaciones por parte del TCE

La Comisión señala que el porcentaje de error notificado por el TCE para la rúbrica 2 del MFP (**apartados 6.18 y 6.19**) se basa en una muestra de auditoría que refleja las especificidades de la población atípica de cuentas aceptadas de este año (véase más arriba y las **ilustraciones 6.4 y 6.5** del informe anual del TCE). Esto **dificulta** la **comparación directa** con los resultados notificados en años anteriores; por consiguiente, cualquier comparación de este tipo debe interpretarse con cautela.

Además, a diferencia de en años anteriores, una parte importante de las operaciones auditadas por el TCE habían sido verificadas únicamente por las autoridades de gestión, y **solo** en el **27 %** de los casos **también por las autoridades de auditoría**. Como se ha indicado anteriormente, las autoridades de gestión, a las que ahora se somete directamente a auditoría y a las que se comunican las conclusiones preliminares del TCE (en lugar de a las autoridades de auditoría, como ocurría en años anteriores) **no siempre estuvieron bien preparadas** durante este primer año de transición para facilitar, de manera oportuna, toda la evidencia de auditoría solicitada, conforme a las expectativas del TCE de obtener pruebas sólidas para cada operación seleccionada, **en ocasiones muchos años después de** que tuviera lugar la actividad (**apartado 6.29**). Esto puede haber

afectado al porcentaje de error. La **Comisión colaborará** con el TCE para **sensibilizar a las autoridades de gestión** acerca de este enfoque, así como sobre las lecciones extraídas de este año, de modo que en el futuro estén mejor preparadas para responder a las peticiones de los auditores. Además, a pesar de los controles anuales realizados (**apartado 6.13**), algunos errores detectados en la muestra de auditoría del TCE correspondiente al ejercicio contable en cuestión pueden seguir detectándose en verificaciones o auditorías de la gestión posteriores, en los ejercicios contables posteriores o en el momento del cierre, durante la evaluación de la legalidad y la regularidad de la Comisión que aún debe intervenir como parte del conjunto **completo** de **mecanismos de garantía** que suelen integrarse en los sistemas de gestión y control de la cohesión **y la capacidad correctora plurianual** de la política de cohesión.

En 2025, la Comisión estimó que el **riesgo en el momento del pago** para el período 2014-2020 seguía siendo significativo, hasta un máximo del 3,2 % para todos los fondos de la política de cohesión, lo que supone un ligero aumento en comparación con los porcentajes notificados en años anteriores, aunque a un nivel inferior al calculado por el TCE. De conformidad con la metodología de la Comisión, y en consonancia con la obligación de los directores generales, en su condición de ordenadores delegados, de ofrecer garantías a nivel de cada programa al que se hayan efectuado pagos durante el ejercicio, esta estimación se basa en un **examen exhaustivo de todas las opiniones de auditoría y los índices de error** notificados por las autoridades de auditoría de los programas, ajustados por la Comisión, cuando procede, tras su propia evaluación y teniendo también en cuenta las constataciones del TCE sobre operaciones individuales. El enfoque de la Comisión le permite extraer conclusiones sobre los riesgos a escala de los Estados miembros e incluso de los programas individuales, mostrando así una situación diferenciada para cada programa.

Varios factores explican por qué **no se pueden comparar directamente los porcentajes de error** de la Comisión y el TCE, menos aún en este ejercicio, dada la población atípica sujeta al muestreo del TCE. La Comisión se remite al capítulo 1 del informe (**apartados 1.42 a 1.44**) y sus respuestas al mismo explican la diferencia entre los niveles de los porcentajes de error notificados por las dos instituciones y por qué la Comisión no puede aplicar correcciones financieras en todos los casos de errores notificados por el TCE.

El TCE aclaró que, este año, la población de operaciones en las cuentas aceptadas por la Comisión era **relativamente pequeña y atípica** para la rúbrica 2 del MFP (**apartado 6.15**). La muestra del TCE, que por consiguiente también era más pequeña de lo habitual, estaba formada por una combinación de operaciones de 2014-2020 y 2021-2027, y el porcentaje de error global abarcaba ambos períodos. En sus informes anuales de actividades, la Comisión notificó dos porcentajes de error, uno correspondiente al período 2014-2020 basado en los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría, y otro correspondiente al período 2021-2027 basado en una estimación prudente a tanto alzado, debido al perfil de riesgo diferente de los primeros pagos, que suelen incluir pagos anticipados (véase el apartado 6.53).

Otra característica específica de este año, consecuencia también de la población anormalmente pequeña auditada por el TCE, fue la **concentración en unos pocos países de operaciones incluidas en la muestra**, según lo notificado por el TCE (**apartado 6.15**). En particular, el TCE auditó un número relativamente elevado de programas del Reino Unido, ya que, **tras el Brexit**, todos los **programas del Reino Unido presentaron el cierre de las cuentas en los primeros meses** de 2025. Debido al desmantelamiento de las autoridades de los programas de cohesión y a la reasignación de personal experimentado y tareas a las administraciones nacionales tras el Brexit, resultó difícil obtener evidencia de auditoría para los programas auditados del Reino Unido dentro del plazo solicitado en algunos casos en los que TCE planteó cuestiones (en particular, en una serie de procedimientos de licitación pública o durante el período de incertidumbre de los debates sobre el Brexit, lo que tuvo una gran repercusión en el porcentaje de error, en particular en los errores de

contratación pública). Las cuestiones específicas relacionadas con la situación en el Reino Unido no representan necesariamente la situación en los Estados miembros.

Por último, la Comisión considera que existe margen para un **diálogo continuo con los servicios del TCE**, en particular en lo relativo a la interpretación jurídica de determinados requisitos (como la posibilidad prevista en el artículo 13, apartado 5, del Reglamento del FSE), lo que ha llevado a la Comisión a **conclusiones diferentes** en la evaluación de algunos casos auditados por el TCE este año. Por ejemplo, en lo que respecta a la definición de las opciones de costes simplificados, la Comisión toma nota de la **expectativa del TCE** de obtener **pruebas subyacentes sólidas** para poder verificar la metodología establecida a nivel de los Estados miembros, tal como exige el Reglamento, en ocasiones más de quince años después de que se estableciera dicha metodología (**apartado 6.29**). En **opinión de la Comisión**, y teniendo en cuenta el **principio de proporcionalidad**, podrían aplicarse requisitos menos estrictos a las metodologías definidas y utilizadas en períodos de programación anteriores y reutilizadas en períodos de programación sucesivos, tal y como autoriza el RDC, ya que dichos **costes simplificados** fueron objeto de diversas verificaciones a lo largo del tiempo a través del sistema de gestión y control aplicado. La Comisión está de acuerdo en que la actualización de dichas metodologías constituye una buena práctica que permitiría, además, reducir el plazo de conservación de la documentación subyacente que respalda el establecimiento de dichas metodologías (y el archivo de datos antiguos). Por lo que se refiere a la admisibilidad de determinadas categorías de participantes, como los pertenecientes a grupos vulnerables (que este año se han dado en Suecia y Alemania), la Comisión **publicó una orientación** compartida con los Estados miembros sobre el enfoque de auditoría proporcionado que debe adoptarse para dichas operaciones de cohesión social, teniendo en cuenta las características específicas y la sensibilidad de los grupos sociales afectados.

Si bien no todos los casos planteados por el TCE constituyen irregularidades en el marco del RDC, tal y como se aclaró durante el procedimiento contradictorio sobre casos concretos ante el TCE, la Comisión **hará un seguimiento adecuado de todos los errores notificados por el TCE** y **solicitará medidas correctoras o correcciones financieras**, según se considere necesario y sea jurídicamente viable. La Comisión también recomendará a las autoridades de los programas interesadas que sigan mejorando los sistemas de gestión y control según sea necesario, con vistas a la ejecución del período 2021-2027.

Cohesión: gestión compartida

La Comisión **tiene debidamente en cuenta** las deficiencias señaladas por el TCE en el trabajo de las autoridades gestión y auditoría (**apartados 6.20 a 6.38**), además de los casos que ya había señalado en sus informes anuales de actividades. No obstante, la Comisión considera que **algunas** de las **conclusiones** también **reflejan diferencias en las expectativas de auditoría** en cuanto a la naturaleza, el nivel de detalle y la disponibilidad de las pruebas justificativas, **en lugar de deficiencias** que las autoridades del programa hubieran podido detectar necesariamente durante la ejecución de las operaciones. Las expectativas sobre lo que debe considerarse documentación esencial de auditoría pueden diferir entre los Estados miembros y el TCE (véase la sección «Disponibilidad de documentos justificativos esenciales»). A este respecto, la Comisión subraya que la expectativa de encontrar documentación de auditoría, en ocasiones más de diez años después del cierre de un programa, no es compatible con las limitaciones administrativas cotidianas a las que se enfrentan las autoridades de los programas y **pueden dar lugar a una carga desproporcionada** tanto para las autoridades de gestión como para los beneficiarios, además de tener un efecto disuasorio sobre el atractivo de los fondos de la UE.

No obstante, la Comisión reconoce determinados problemas del sistema detectados por el TCE. Seguirá trabajando para **seguir mejorando la capacidad de detección de errores de las**

autoridades del programa en el marco del plan de acción acordado a finales de 2024 con todas las autoridades del programa. En 2025, la Comisión encuestó a las autoridades de gestión y auditoría para evaluar la adopción general de las acciones propuestas, y los avances en la aplicación del **plan de acción** se debatieron en las reuniones pertinentes celebradas entre las autoridades de cada Estado miembro y la Comisión. Las conclusiones de la encuesta indicaron que ya se habían producido avances positivos, aunque siguen siendo imprescindible realizar esfuerzos continuados en ámbitos como el **apoyo a los beneficiarios**, las **verificaciones de gestión basadas en el riesgo**, la **gestión del conocimiento, el uso de la inteligencia artificial** / bases de datos disponibles en el trabajo de control, y la **colaboración** entre las autoridades de gestión y auditoría. En los respectivos informes anuales de actividades de las DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (sección «Eficacia de los controles») se ofrece más información sobre el resultado de dichas encuestas.

Por lo que se refiere a los **tipos de error**, sobre la base de su tipología común, la contribución a los porcentajes de error de la Comisión y de las autoridades de auditoría procede, en general, de las mismas categorías de irregularidades que las del TCE, a saber: **gastos no subvencionables, pista de auditoría, contratación pública**, y, en menor medida (en consonancia con años anteriores), ayudas estatales. Esta **convergencia** confirma que las principales fuentes de error están bien determinadas en todos los niveles del marco de fiabilidad y siguen siendo objeto de medidas preventivas y correctoras. La Comisión seguirá trabajando con las autoridades competentes del programa para **reforzar sus capacidades a fin de prevenir y detectar mejor tales irregularidades**. También seguirá promoviendo la simplificación y el uso de regímenes menos propensos a errores, en particular las **opciones de costes simplificados** (OCS) y la **financiación no vinculada a los costes**, a través de sus redes transnacionales específicas que permiten a los representantes de los organismos de coordinación, las autoridades de gestión y las autoridades de auditoría de todos los Estados miembros, así como a los servicios de la Comisión, trabajar en la definición de dichos regímenes e intercambiar buenas prácticas y experiencia.

Por último, la Comisión considera que los errores notificados por el TCE, en algunos casos debidos a que las autoridades de gestión o los beneficiarios no comprendieron plenamente las **complejas normas** aplicables, cometieron errores o no presentaron la documentación justificativa o esta era insuficiente, no ponen necesariamente en tela de juicio los **resultados o la repercusión de los proyectos cofinanciados** en relación con los objetivos políticos previstos (véanse los ejemplos descritos en los recuadros del capítulo 6 o en las respuestas de la Comisión en las secciones siguientes).

Proyectos y gastos no subvencionables

Los gastos no subvencionables (**apartados 6.23 a 6.25**) siguen siendo **el tipo de error que detectan con más frecuencia** las autoridades de auditoría y la Comisión. Esto sigue poniendo de manifiesto la **necesidad de mejorar continuamente** el trabajo de las autoridades de gestión en este ámbito con arreglo a un modelo que, en su mayor parte, sigue basándose en el reembolso de los costes reales declarados por los beneficiarios. Esto se tendrá en cuenta en el contexto del **plan de acción** que se está aplicando con las autoridades de los programas y en la oferta mejorada de desarrollo de capacidades de la Comisión dirigida a las autoridades de los programas, sobre la base de la experiencia adquirida en la ejecución y en los resultados de auditoría. Dado el papel crucial de las autoridades de gestión en la prevención y detección de errores y la necesidad de reforzar la capacidad de detección a nivel de las verificaciones de la gestión, la **Comisión las anima a utilizar los OCS o la financiación no vinculada a costes** para declarar el gasto y evitar la complejidad de la justificación de los costes reales. Además, se lleva a cabo un **análisis continuo de las causas profundas de los errores** que las autoridades de los programas no detectaron. Dicho análisis se incorpora a la evaluación anual de riesgos de la Comisión para sus auditorías basadas en el riesgo y

se comparte con las autoridades de los programas, a fin de que puedan ajustar sus evaluaciones de riesgos y enfoques de auditoría. La Comisión también anima a las autoridades de auditoría a que **informen** a las autoridades de gestión de sus **resultados de auditoría detallados** y a que los analicen con ellas. Esto abarca, en particular, los errores que no se detectaron en el primer nivel, con el fin de mejorar la capacidad de prevención y detección de primer nivel, por ejemplo, mediante la introducción de orientaciones o formación tanto para el personal de las autoridades de gestión como para los beneficiarios, y para **actualizar en consecuencia las evaluaciones de riesgos** en las que se basan las verificaciones de gestión basadas en el riesgo.

La Comisión reconoce algunos de los errores cuantificados por el TCE por este motivo, pero no todos. Por ejemplo, en el caso de la operación alemana del FSE recogida en el **recuadro 6.1** (que se refería a la transformación de centros de formación en centros de formación digital a raíz de la pandemia de COVID-19), la Comisión no comparte la decisión del TCE de rechazar (por no ser subvencionables) los equipos informáticos proporcionados por el beneficiario a los centros de formación que superaban las cantidades indicadas inicialmente en la respuesta a la encuesta preliminar del beneficiario, sobre la base del razonamiento del TCE de que no se había demostrado que dicho aumento de las cantidades fuera realmente necesario. El objetivo de la operación no solo consistía en proporcionar equipos informáticos a los centros de formación, sino también ayudarles a determinar sus necesidades a fin de dotarlos de todo lo necesario de cara al nuevo enfoque digital de la formación. Por lo tanto, en algunos centros, los pedidos definitivos de equipos fueron superiores a la estimación inicial de los propios centros, mientras que en otros (tanto incluidos como no incluidos en la submuestra del TCE) fueron inferiores dicha estimación. Además, la Comisión considera que las **revisiones periódicas de las necesidades estimadas**, tanto a nivel global como individual, que el beneficiario llevó a cabo durante la ejecución de la operación bajo la supervisión de las autoridades de gestión (en el marco de cuatro reuniones de expertos y el asesoramiento individualizado para cada centro de formación), garantizaron asimismo la igualdad de trato entre todos los centros de formación y el ajuste de las necesidades planteadas. Por lo tanto, la Comisión considera que las cantidades encargadas **se ajustaban a las normas del programa**, ya que satisfacían las necesidades determinadas por el beneficiario sobre la base de las encuestas, el asesoramiento individualizado y su criterio profesional, así como del uso del algoritmo que diseñó y validó con un experto universitario.

Disponibilidad de documentos justificativos esenciales

En relación con los apartados **6.26 a 6.29**, la Comisión coincide en que es necesario disponer de documentos esenciales para garantizar una pista de auditoría adecuada de los gastos declarados con respecto a cada operación, de conformidad con el artículo 72, letra g), del RDC 2014-2020 y hasta el final del **período de conservación de los documentos**, ya que, de lo contrario, no puede demostrarse la subvencionabilidad de la operación financiada. La Comisión observa que la falta de información o documentación justificativa sigue siendo la **tercera fuente más frecuente de errores** notificados **tanto por las autoridades de auditoría como por los auditores de la Comisión** en el período de programación 2014-2020.

No obstante, la información solicitada a los beneficiarios y a las autoridades responsables de los programas **debe ser proporcionada en cada caso**, teniendo en cuenta el impacto y el coste administrativo de las solicitudes de documentación, las consultas a las partes interesadas y los esfuerzos realizados en el marco del programa de la Comisión para seguir simplificando la ejecución de los fondos de la UE. En 2019 la Comisión elaboró junto con las autoridades de auditoría un **documento de reflexión para mejorar la documentación de auditoría** en el que se formulaban unas recomendaciones mínimas, al tiempo que se respeta la proporcionalidad de los costes administrativos. El TCE calificó esto como un paso positivo en su informe anual de 2019 (**recuadro 5.8**). La Comisión remite asimismo a sus respuestas anteriores relativas al **apartado 6.26**.

La Comisión también está realizando esfuerzos similares en relación con la documentación de la pista de auditoría en otros ámbitos. Por ejemplo, por lo que se refiere al gasto del **FSE+**, dada la importancia vital de las operaciones destinadas a apoyar a los grupos desfavorecidos o vulnerables en el marco del objetivo de inclusión social, la Comisión publicó y compartió con los Estados miembros una **nota metodológica sobre** lo que considera un **enfoque de auditoría proporcionado y equilibrado** para esta población destinataria en el ámbito de la inclusión social. Los requisitos de auditoría no pueden ser los mismos que para otros tipos de operaciones y deben tener en cuenta el contexto específico en el que se ejecutan dichas operaciones, con personal especializado y profesional a cargo, así como la necesidad de respetar tanto la proporcionalidad como la dignidad de los grupos o personas vulnerables afectados por tales acciones. Las autodeclaraciones confirmadas por trabajadores sociales especializados pueden constituir un documento justificativo suficiente para las verificaciones de la gestión (siempre que las autoridades de auditoría lleven a cabo controles adicionales a efectos de sus auditorías de muestras representativas de operaciones). La Comisión considera que, en algunos de los errores notificados por el TCE en relación con la falta de documentos justificativos esenciales, no se tuvieron debidamente en cuenta dicha **situación específica** y la fiabilidad de la labor de los trabajadores sociales especializados que se encargaban oficialmente de dichos grupos en los Estados miembros afectados (véase el ejemplo del FSE+ en Suecia citado en el **recuadro 6.3**).

Dicho esto, la Comisión seguirá **sensibilizando** a las autoridades de gestión sobre **cómo mantener una pista de auditoría adecuada** de todas las verificaciones de la gestión que lleven a cabo, en particular en lo que se refiere a la subvencionabilidad de los participantes en un momento determinado.

Cumplimiento de las normas del mercado interior sobre contratación pública y ayudas estatales

La Comisión señala que las normas de contratación pública (**apartados 6.30 a 6.36**) siguen siendo una fuente de errores según lo notificado por el TCE. Valora positivamente que el **TCE haya adaptado su enfoque** para la cuantificación de los errores de contratación pública a las directrices de la Comisión. Este avance contribuye a una **mayor coherencia y proporcionalidad** en la evaluación (**apartados 1.36** y **1.37** e **ilustración 1.14**). No obstante, la Comisión señala que este año los programas del Reino Unido contribuyen significativamente a este tipo de errores como consecuencia del *Brexit* (como se ha explicado en la sección «Resultados de la verificación de las operaciones del TCE»). La Comisión no comparte necesariamente la evaluación del TCE respecto de todos los errores que ha cuantificado por incumplimiento de las normas sobre contratación pública nacionales o de la UE (por ejemplo, en un sistema dinámico de adquisición utilizado en el Reino Unido), o considera que deben tenerse en cuenta **circunstancias particulares** a la hora de valorar el incumplimiento, por ejemplo, en el caso descrito en el **recuadro 6.4** en el que la prórroga del contrato tuvo lugar en 2018 debido a circunstancias verdaderamente imprevisibles que surgieron tras la adjudicación de los contratos en el contexto de la incertidumbre causada por el Brexit. Esta prórroga permitió utilizar las asignaciones restantes del FSE antes de que finalizara el programa del Reino Unido.

En cuanto a los casos notificados en régimen de gestión directa, al menos en dos de ellos (**apartado 6.32**, Chequia, y **apartado 6.39**, CINEA), la Comisión tampoco considera que se haya producido un incumplimiento de las normas sobre contratación pública nacionales o de la UE en lo que respecta a modificaciones sustanciales del contrato original. En ambos casos la Comisión carece de base jurídica suficiente para cuantificar las modificaciones como un error, y los costes asociados nunca se declararon para cofinanciación de la UE.

La Comisión señala que, este año, el incumplimiento de las normas nacionales sobre ayudas estatales no constituía una fuente de errores cuantificados.

Opciones de costes simplificados

El RDC prevé la posibilidad de **recurrir en mayor medida a regímenes de financiación simplificados y no relacionados con los costes reales**, como las opciones de costes simplificados y la financiación no vinculada a los costes (**apartados 6.37 y 6.38**). Sobre la base de la experiencia adquirida y como ha señalado el TCE en informes anteriores, estos regímenes son menos proclives a errores, y la Comisión alienta encarecidamente su uso (que es incluso obligatorio para las operaciones más pequeñas en el marco del RDC), y moviliza a las autoridades de gestión y auditoría para que diseñen dichos regímenes en el marco de sus programas.

La Comisión reconoce que aún pueden producirse errores relacionados con el uso de estos regímenes, tal y como se ha puesto de manifiesto en sus propias auditorías o en las de las autoridades de auditoría (véase el informe anual de actividad de 2025 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, anexo 7L). Esto demuestra que es necesario **realizar un seguimiento continuo** de la aplicación de los regímenes simplificados.

No obstante, la Comisión no está de acuerdo con todas las conclusiones que el TCE cuantificó en relación con los métodos de cálculo de las opciones de costes simplificados. Por lo que se refiere a los dos casos de tipos fijos aplicables a los costes indirectos mencionados en el **recuadro 6.6**, la Comisión destaca que había aprobado la prórroga de estos tipos del período de programación 2007-2013 a los períodos de programación posteriores. Esta posibilidad está explícitamente prevista en el RDC y se refleja en las orientaciones de la Comisión sobre las opciones de costes simplificados. Las autoridades del programa no están sujetas a ninguna obligación legal de actualización de las metodologías aprobadas previamente, siempre que las condiciones para su aplicación se mantengan inalteradas, aunque la Comisión comparte la opinión de que los ajustes periódicos constituyen, en efecto, una buena práctica (tal y como se recomienda en sus orientaciones sobre dichas OCS). En un caso, tras la auditoría del TCE, la autoridad de gestión presentó documentación justificativa para respaldar el método de 2007-2013 y el uso de un tipo fijo del 20 % para los costes indirectos. Además, en paralelo, la autoridad de gestión puso en marcha un nuevo estudio basado en los estados financieros aprobados para los años 2023 y 2024 de 21 centros de formación acreditados, en el que se indica que el 20 % sigue siendo un tipo fijo adecuado para estimar los costes indirectos de los centros de formación acreditados. La Comisión considera que los **elementos** aportados en este caso **no respaldan una irregularidad cuantificada**. En el otro caso, la Comisión está de acuerdo con el TCE en que el baremo estándar de costes unitarios utilizado en el proyecto y calculado hace 12 años sobre la base de más de 500 operaciones ejecutadas en 2007-2013 contenía inexactitudes no detectadas en aquel momento y que se estiman en torno al 4 %.

Resiliencia y valores: gestionados por la Comisión

En cuanto a las conclusiones a que se refiere el **apartado 6.39**, la Comisión se remite a sus respuestas en la sección «Cumplimiento de las normas del mercado interior sobre contratación pública y ayudas estatales» (**apartados 6.30 a 6.36**) por lo que se refiere a los errores notificados en el marco de los proyectos financiados a través de la *Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente (CINEA).*

La Comisión no comparte la opinión expresada en la conclusión del **recuadro 6.7** y llama la atención sobre sus **directrices tituladas *How to manage your lump sum grants* [«Cómo gestionar sus subvenciones a tanto alzado»],** en las que se indica claramente que «[E]l consorcio es libre de gastar la suma a tanto alzado como considere oportuno, siempre que el proyecto se lleve a cabo tal y como se describe en el acuerdo de subvención». Si bien la Comisión reconoce que una modificación

puede constituir una buena práctica, no la considera un incumplimiento de ninguna de las condiciones de subvencionabilidad del acuerdo de subvención.

2. Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

Evaluación de 2025 de la Comisión

Los sistemas de gestión y control de los Estados miembros

La Comisión señaló en los respectivos **informes anuales de actividades de 2025 de la DG de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG de Política Regional y Urbana** que los **sistemas de gestión y control** de los Estados miembros (**apartados 6.40 y 6.41**) **no funcionaron adecuadamente en aproximadamente el 15 % de los programas**, tanto en el período de programación 2014-2020 como en el de 2021-2027.

En todos estos programas, la Comisión mantiene una vigilancia y un **seguimiento reforzados y colabora estrechamente con las autoridades del programa para mitigar los riesgos detectados**. En los casos en los que se cumplían los criterios para formular salvedades, la **Comisión matizó en consecuencia sus declaraciones de fiabilidad de 2025** en sus informes anuales de actividades correspondientes.

Las salvedades solo se retiran una vez que las autoridades del programa han aplicado medidas correctoras suficientes. El hecho de que se supriman entre el 25 % (en el caso de la DG de Política Regional y Urbana) y el 33 % (en el caso de la DG de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión) de las salvedades del año anterior demuestra que los Estados miembros en cuestión ya habían adoptado medidas correctoras de manera efectiva, lo que mejoró la eficacia de los sistemas existentes y, por tanto, redujo el riesgo de declaración de gastos irregulares en los programas en cuestión.

Nivel de gasto irregular en las cuentas de cohesión

Por lo que se refiere a la observación del TCE planteada en los **apartados 6.42 a 6.49**, se subraya que la evaluación correspondiente al período de programación 2014-2020 refleja las circunstancias específicas del cierre del programa, que se caracteriza por un **volumen y valor elevados del gasto declarado en las cuentas finales** (**apartado 6.16**). Sobre la base del conjunto más reciente de **paquetes de fiabilidad** presentados para 2014-2020, los directores generales concluyeron en sus respectivos informes anuales de actividades que siguen existiendo irregularidades significativas en los gastos certificados atribuidos a la Comisión en las cuentas aceptadas en 2025, como también ocurrió el año pasado. Para determinar el **riesgo en el momento del pago (indicador clave del rendimiento, ICR),** la Comisión utilizó porcentajes de error notificados por los Estados miembros, que hasta la fecha solo han sido objeto de revisiones documentales, en lugar de porcentajes de error «confirmados» basados en un ciclo de auditoría completo, como se hizo en años anteriores. Esto refleja el hecho de que aproximadamente el 80 % de los paquetes de fiabilidad del último ejercicio contable de 2014-2020 se recibieron en 2026. También permitió realizar una evaluación representativa de los riesgos asociados, en particular para el 20 % de los cierres presentados en 2025. De cara al futuro, **el plan de auditoría** exhaustivo **de la Comisión para 2026**, que incluye verificaciones sobre el terreno cuando se considere necesario, **permitirá evaluar el ICR**, lo que garantiza que se detecten y aborden las posibles desviaciones. Este **proceso de validación en dos fases** refuerza la confianza en la integridad del gasto notificado y, al mismo tiempo, permite ajustes oportunos basados en las conclusiones detalladas de la auditoría.

Además, la **Comisión** también **informa** de un **nivel máximo** prudente estimado **de riesgo en el momento del pago** para tener en cuenta los posibles riesgos adicionales, utilizando porcentajes fijos para algunos programas concretos en función de su situación específica. De conformidad con la recomendación del TCE[5], este valor máximo también incluye un enfoque conservador para tener en cuenta los posibles errores en los gastos no auditados, por ejemplo, cuando solo se llevó a cabo un examen documental o cuando sigue siendo necesario un trabajo de auditoría adicional en el marco de los procedimientos contradictorios en curso, o teniendo también en cuenta los resultados de auditoría de ejercicios anteriores que apuntan a posibles riesgos restantes en el gasto objeto de análisis.

Tras dicha evaluación por programas, la Comisión pudo determinar qué programas (o partes de ellos) presentan **deficiencias graves** (véanse los anexos 7.F de los respectivos informes anuales de actividades) y **para los que se solicitaron medidas correctoras** y notificaron las correcciones financieras adoptadas para hacer un seguimiento de las irregularidades detectadas en años anteriores.

Para el período de programación 2021-2027, dado el bajo nivel de operaciones notificadas, la Comisión adoptó una estimación prudente del 2 % para el riesgo en el momento del pago.

Evaluación de riesgos de los programas Interreg

En el período 2021-2027, los programas Interreg (**apartados 6.50 y 6.51**) son auditados por las autoridades de auditoría de los programas en cuestión con arreglo a una **única muestra de auditoría**, extraída por la Comisión de todos los **programas CTE** agrupados. Esto supone una **simplificación** y reducción **importantes** de la carga de auditoría para los programas Interreg, que suelen presentar riesgos más bajos que los programas generales, según los porcentajes de error notificados por cada programa Interreg a lo largo del período 2014-2020. Para las cuentas del período 2024-2025, el **porcentaje de error total** de la muestra de Interreg, que abarca cuarenta y ocho programas, **es inferior al 1 %** (similar también al del año anterior), lo que confirma el perfil de riesgo bajo de estos programas y la eficacia del enfoque común de auditoría.

La Comisión toma nota de los errores detectados por el TCE en los tres programas Interreg que auditó este año y hará un seguimiento, en la medida en que se considere necesario y legalmente viable. La Comisión seguirá supervisando y evaluando la posible repercusión de los problemas detectados en las auditorías del TCE y la Comisión en relación con su enfoque de auditoría respecto de los programas en cuestión durante la ejecución de 2021-2027.

3. Cierre de los programas del período 2014-2020

Los colegisladores **prorrogaron los plazos** administrativos **de cierre hasta febrero de 2026**[6] para que las autoridades de los programas pudieran llevar a cabo todos los controles y la diligencia debida antes de declarar los gastos finales.

El cierre de los programas del período 2014-2020 **consta de dos fases** a nivel de la Comisión: la **aceptación de las cuentas del programa y el informe final de ejecución asociado**, con la operación financiera correspondiente (pago del saldo del último ejercicio contable o recuperación), seguida de una **confirmación por escrito al Estado miembro en la que se indique si se**

---

[5] Véanse el informe especial 26/2021, recomendación 3, letra a), y el análisis 03/2024, conclusión p. 23.

[6] Reglamento (UE) 2024/795, adoptado por los colegisladores el 29 de febrero de 2024, por el que se crea la *Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP)*.

considera que todas las cuestiones relativas a la legalidad y regularidad se han tratado adecuadamente. Solo entonces se considera que el cierre ha finalizado.

Como se establece en el Reglamento sobre disposiciones comunes 2014-2020 (UE) n.º 1303/2013, la aceptación de las cuentas por parte de la Comisión debe distinguirse de la evaluación de la legalidad y la regularidad. Por lo tanto, la Comisión seguirá **llevando a cabo controles exhaustivos de la legalidad y regularidad de todos los programas**, incluso tras el pago del saldo (o de la recuperación) en el momento del cierre. De este modo se garantiza que no quede ninguna cuestión de auditoría pendiente de resolver antes de finalizar el proceso de cierre. La Comisión solo puede cerrar definitivamente un programa cuando tiene la certeza de que el **porcentaje de error residual total estimado no supera el 2 %** para cada ejercicio contable del período de programación en cuestión, y que las autoridades del programa han abordado adecuadamente todas las irregularidades y riesgos detectados. La Comisión comenzó a informar sobre los avances en relación con el cierre de 2014-2020 en sus informes anuales de actividades de 2025. A finales de mayo de 2025, se habían cerrado setenta y tres programas de la DG de Política Regional y Urbana y cincuenta y seis programas de la DG de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, de los cuales, veintiuno y trece, respectivamente, se habían cerrado por completo, es decir, también desde el punto de vista de la legalidad y la regularidad.

Para verificar el estado de preparación para el cierre de las autoridades del programa, en 2024 y 2025, la Comisión llevó a cabo **auditorías preventivas** sobre una muestra de programas considerados de riesgo, a fin de garantizar que las autoridades en cuestión estuvieran llevando a cabo de manera oportuna todas las verificaciones necesarias con arreglo a las directrices de cierre de la Comisión, en particular para prevenir y corregir las irregularidades pendientes y dar seguimiento a todos los resultados de auditoría comunicados antes del cierre. En el anexo 7I de los informes anuales de actividades de 2024 de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión se ofrece más información sobre estas auditorías.

El cierre constituye una salvaguardia clave dentro del marco de fiabilidad de la política de cohesión para la protección del presupuesto de la UE. En el momento del cierre, los Estados miembros notificaron en febrero de 2026 un importe récord de 6 500 millones EUR en correcciones financieras, una cifra significativamente superior a la de años anteriores. En los casos en que los porcentajes de error residual siguen superando el 2 % (o en que la Comisión ha recalculado dichos porcentajes por encima del 2 % tras su evaluación del paquete de cierre o como resultado de sus auditorías), la Comisión aplica correcciones financieras para garantizar que los riesgos de todos los programas se mantengan por debajo del umbral de materialidad antes de cerrar definitivamente un programa. De este modo se garantiza que los riesgos residuales disminuyan por debajo del umbral de materialidad antes de que el programa se cierre definitivamente y que el gasto irregular se excluya debidamente del presupuesto de la UE.

4. Período de programación 2021-2027

La Comisión presta apoyo a los Estados miembros **para reforzar su capacidad administrativa**, **mejorar y acelerar la ejecución y abordar los cuellos de botella** en las inversiones de diversas maneras. En los últimos años ha presentado varias propuestas, en particular la **revisión intermedia de la política de cohesión** recientemente adoptada, que les ayuda a abordar las prioridades emergentes al tiempo que aumenta la flexibilidad disponible e introduce nuevas medidas de simplificación. Dado que el **nivel de selección de proyectos** sobre el terreno se sitúa **en torno al 65 %** de las dotaciones disponibles para los programas de cohesión del período 2021-2027, en 2025, la ejecución financiera se aceleró significativamente y muchos Estados miembros presentaron solicitudes de pago que superaban con creces su objetivo de liberación «n+3». La Comisión considera que los cambios introducidos en el diseño y la configuración del sistema de gestión y control en el

período 2021-2027 permiten **aumentar la eficacia de los controles** (**apartado 6.12**). Ahora se exige a las autoridades de gestión que centren sus esfuerzos y recursos en los ámbitos más propensos a errores a través de **verificaciones de la gestión basadas en el riesgo**, tras una evaluación del riesgo prudente que debe tener en cuenta continuamente los resultados de todas las verificaciones y auditorías realizadas. En 2025, la mayoría de los programas de los Estados miembros aplicaban eficazmente estas verificaciones basadas en el riesgo, mientras que en otros programas seguían aplicando, por prudencia, un enfoque del 100 % para las verificaciones. Las **auditorías** (de las autoridades de auditoría y la Comisión) verifican continuamente si las autoridades de gestión evalúan eficazmente los riesgos en sus programas y si aplican las verificaciones de la gestión basadas en el riesgo cuando procede, **a fin de garantizar una mayor eficiencia y una capacidad reforzada para detectar errores**. Además, para reducir la carga de auditoría en aquellos casos en los que los registros demuestran que los sistemas funcionan correctamente, el Reglamento permite que los programas utilicen «**disposiciones proporcionadas mejoradas**», que ofrecen una serie de posibilidades de flexibilidad y simplificación en las verificaciones y auditorías. Si las pruebas demuestran un deterioro de la situación, la Comisión puede exigir al Estado miembro que restablezca controles exhaustivos para el programa o los programas en cuestión.

A pesar del bajo nivel de ejecución hasta la fecha, la **capacidad correctora plurianual** ya está en marcha para los programas del período 2021-2027: los Estados miembros ya retiraron 1 000 millones EUR de las cuentas anuales para el período 2021-2027. Además, se ha racionalizado la aplicación de correcciones financieras netas, que actúan como incentivos de unos procedimientos de control sólidos. Sobre la base de las recomendaciones del TCE y de las disposiciones del RDC, la Comisión inicia ahora de manera inmediata procedimientos en los casos en los que el gasto de las cuentas aceptadas se considera irregular y no ha sido detectado ni notificado por los Estados miembros.

5. Conclusiones del informe del TCE

La Comisión está segura de que sus cálculos del **riesgo en el momento del pago**, en particular el riesgo máximo, que toman en consideración los resultados del TCE sin extrapolación, pero habiendo evaluado detenidamente si pudieran verse afectados otros programas, **proporcionan una representación equitativa** de la realidad sobre el terreno, teniendo en cuenta los riesgos detectados en cada programa.

No obstante, el hecho de que el riesgo en el momento del pago calculado por la Comisión siguiera **superando el umbral de materialidad** para el período 2014-2020, si bien no al nivel notificado por el TCE por los motivos mencionados en la sección II.1, indica que **persisten los problemas de legalidad y regularidad en algunos programas que requieren un seguimiento minucioso**.

En los últimos años, teniendo también en cuenta las conclusiones y recomendaciones del TCE, la Comisión ha **reforzado significativamente su sistema de supervisión**, en particular mediante una supervisión reforzada de las autoridades de los programas a través de un plan de acción específico acordado conjuntamente a finales de 2024 para abordar las deficiencias en la capacidad de detección observadas tanto por el TCE como por la Comisión. La **Comisión** también **ha revisado su estrategia de auditoría** para llevar a cabo más auditorías de cumplimiento, repetir el trabajo de las autoridades de auditoría en una fase más temprana del período de programación abarcando, al menos una vez antes de finales de 2026, a todas las principales autoridades de auditoría, y revisar de forma preventiva las listas de control de auditoría que utilizan las autoridades de auditoría para el período 2021-2027.

A nivel de las autoridades de auditoría, los resultados empiezan a hacerse patentes, ya que, por primera vez, el **porcentaje de error notificado por las autoridades de auditoría** es del 3,9 y el

3,7 % respectivamente para los fondos de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y la DG Política Regional y Urbana, **lo que demuestra una mayor eficacia**. Además, los planes de acción acordados bilateralmente para mejorar la capacidad de detección de las autoridades de los programas se revisan anualmente junto con todos los Estados miembros, lo que garantiza que los problemas se aborden con prontitud para agilizar la ejecución. La Comisión considera que se requieren más esfuerzos en materia de fiabilidad y trazabilidad de las verificaciones de la gestión basadas en el riesgo. En este sentido, también ha puesto en marcha recientemente una licitación para el **desarrollo de la capacidad administrativa de cara a la futura política de cohesión**: subsanación de errores, retos de ejecución y necesidades de capacidad emergentes. Para garantizar que los esfuerzos de desarrollo de capacidades aportan mejoras tangibles, es esencial vincular los servicios de apoyo a las lecciones derivadas de la experiencia en la ejecución y los resultados de las auditorías. A través del análisis las causas profundas de los errores más comunes y los retos de ejecución y su conversión en prioridades de desarrollo de capacidades, la Comisión puede adaptar y perfeccionar su oferta de desarrollo de capacidades. Este **enfoque basado en datos contrastados** contribuye a garantizar que las herramientas, la formación y la orientación que ofrece la Comisión responden directamente a los retos prácticos a los que se enfrentan las autoridades de los programas.

La Comisión ha integrado todas estas **experiencias** y sus resultados en el **diseño del período de programación posterior a 2027**, y ha propuesto un sistema de pago en función de los resultados que utiliza las lecciones extraídas para elaborar un modelo de garantía más sencillo y sólido que garantice una función de supervisión firme y constante por parte de la Comisión, así como la conformidad del gasto declarado con la legislación aplicable. El objetivo es **seguir reduciendo los riesgos de error** al tiempo que se mantiene una buena gestión financiera a todos los niveles.

III. LAS RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Recomendación 6.1: Mejorar la elección y la justificación de las opciones de costes simplificados

La Comisión debería:

a) promover el uso por parte de las autoridades de gestión de las opciones de costes estándar simplificados disponibles en el Reglamento sobre disposiciones comunes y los reglamentos específicos de los fondos conexos;

b) recordar a las autoridades de gestión el requisito de conservar la documentación que justifique las opciones de costes simplificados que sigan vigentes de períodos de programación anteriores, y actualizarla adecuadamente; y

c) prestar más apoyo a los Estados miembros para que amplíen sus conocimientos sobre las opciones de costes simplificados mediante el fomento del intercambio de buenas prácticas entre las autoridades de gestión en lo que respecta al establecimiento y la aplicación de opciones de costes simplificados, prestando especial atención a minimizar la complejidad para los beneficiarios y los destinatarios finales.

Fecha objetivo de aplicación: finales de 2027.

La Comisión **acepta** la recomendación 6.1, letras a), b) y c).

La Comisión apoya de manera continua a los Estados miembros en la adopción y el uso de opciones de costes simplificados a través de una amplia gama de iniciativas, en particular a través de las redes transnacionales del FSE+ y de la DG de Política Regional y Urbana sobre simplificación, talleres plurinacionales y actos nacionales. La Comisión seguirá fomentando la puesta en común de conocimientos y el intercambio de información con las autoridades de los programas interesadas de los Estados miembros a través de estos foros y eventos.

En particular, la **Comisión seguirá promoviendo la simplificación mediante la facilitación del intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros**. La simplificación puede lograrse a través de diferentes métodos, en función de las necesidades concretas del Estado miembro. En el caso de los programas que presentan necesidades específicas y niveles de conocimientos más amplio, la simplificación puede lograrse mediante el diseño y la aplicación de metodologías específicas de opciones simplificadas de costes, mientras que en el caso de otros programas resulta más sencillo utilizar las opciones de costes simplificados estándar previstas en el RDC y los reglamentos específicos de los fondos pertinentes, así como las adoptadas por la Comisión en los reglamentos delegados. La **Comisión animará a los Estados miembros a adaptar su uso de las OCS en función de las necesidades de los programas**.

En cuanto al uso de opciones de costes simplificados de períodos de programación anteriores, la Comisión publicó cuestiones de interpretación sobre este tema y aclaró las condiciones en las que puede tener lugar este uso en la nota de orientación sobre el uso de opciones de costes simplificados C/2024/7467, sección 3.2.6. Asimismo, la Comisión sigue fomentando las buenas prácticas consistentes en la actualización de los datos utilizados para metodologías anteriores. La información se compartió además con los Estados miembros en el marco del seminario web sobre OCS que organizaron el 26 de marzo de 2026, la DG de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, la DG Política Regional y Urbana y la DCA y de la reunión del Grupo de Expertos sobre los Fondos del Reglamento sobre Disposiciones Comunes celebrada el 17 de junio de 2026.

En el período de programación 2021-2027, **la Comisión seguirá dedicando sesiones específicas al uso de las opciones de costes simplificados**, en particular al uso de períodos de programación anteriores, y prestará especial atención a la simplificación para los beneficiarios en las próximas reuniones de las dos redes transnacionales sobre simplificación, los talleres plurinacionales y los actos nacionales.

Recomendación 6.2: Actualizar la evaluación de riesgos de los programas Interreg

La Comisión debe evaluar, y actualizar según sea necesario, su evaluación de riesgos de los programas Interreg teniendo en cuenta los errores detectados este año, así como el resultado de su trabajo de auditoría, y actuar en consecuencia.

Fecha objetivo de aplicación: finales de 2027.

La Comisión **acepta** la recomendación 6.2.

La **Comisión evaluará y actualizará continuamente, según sea necesario, su evaluación de riesgos de los programas Interreg del período 2021-2027**, teniendo en cuenta los errores detectados. Los resultados de las auditorías realizadas sobre la muestra anual de programas Interreg serán objeto de seguimiento para garantizar que los riesgos detectados se mitigan adecuadamente. El enfoque de auditoría acordado para el período 2021-2027, con arreglo a la base jurídica acordada por el colegislador, permite tener en cuenta los riesgos específicos que pueden detectarse durante la

ejecución y adoptar medidas de mitigación (como el aumento del número de incidencias detectadas en programas específicos considerados de mayor riesgo).

La **Comisión volverá a realizar el trabajo realizado con la muestra de Interreg**. Una vez recibidos los resultados del siguiente (y tercer) ejercicio, **la Comisión hará balance y decidirá si** es necesario un trabajo **de auditoría adicional**.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2025 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, CAPÍTULO 7: Recursos naturales y medio ambiente

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

La rúbrica 3 del marco financiero plurianual (MFP), «Recursos naturales y medio ambiente», recoge el gasto de la UE en: i) la política agrícola común (PAC); ii) el Fondo de Transición Justa; iii) la política marítima y pesquera; y iv) el Programa LIFE de Medio Ambiente y Acción por el Clima.

Los objetivos de la PAC, establecidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en los Reglamentos de la PAC, son los siguientes: i) incrementar la productividad agrícola; ii) garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola; iii) estabilizar los mercados; iv) garantizar la seguridad de los abastecimientos; y v) asegurar al consumidor suministros a precios razonables. Además, la PAC apoya las inversiones para modernizar la agricultura, aumentar la sostenibilidad medioambiental y climática y desarrollar las zonas rurales.

En la PAC 2023-2027 se pasó de un enfoque basado en el cumplimiento a un modelo orientado hacia el rendimiento, al conceder a los Estados miembros una mayor flexibilidad para diseñar los planes estratégicos de la PAC con intervenciones adaptadas que abordan sus necesidades específicas. Un informe de la Comisión de 2025[1] sobre la aplicación de estos planes confirmó que, por término medio, la mayoría de los hitos medioambientales y climáticos establecidos en dichos planes estratégicos se habían superado en 2024.

La PAC se ejecuta en un régimen de gestión compartida, con el apoyo de un sistema global de gestión y control. Este sólido marco de fiabilidad, compuesto por múltiples niveles, abarca controles a nivel nacional, auditorías independientes y supervisión por parte de la Comisión, así como revisiones del rendimiento cada dos años. Dicho marco ha logrado garantizar la protección de los intereses financieros de la UE.

La Comisión se centra en los resultados del rendimiento y en el correcto funcionamiento de los sistemas de gobernanza de los Estados miembros, a fin de garantizar tanto la calidad de los resultados del rendimiento como la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. En consecuencia, y a diferencia del anterior período de programación de la PAC 2014-2022, los Estados miembros ya no están obligados a presentar estadísticas de control detalladas a nivel de los beneficiarios, sino a informar sobre los resultados de las políticas basándose en indicadores de realización y de resultados. Por lo tanto, la Comisión ya no calcula un porcentaje de error ni un riesgo en el momento del pago para los gastos en el marco de los planes estratégicos de la PAC[2].

La Comisión acoge con satisfacción el nivel de error estimado comparativamente más bajo en los pagos directos (excluidos los regímenes ecológicos), lo que reafirma el importante papel

[1] COM(2026) 37 final EUR-Lex - 52026DC0037 - ES - EUR-Lex.

[2] En lugar de determinar un porcentaje de error y un riesgo en el momento del pago, la Comisión clasifica el gasto en el marco de la PAC para 2023-2027 en tres categorías de riesgo (bajo, medio y alto) sobre la base de la calificación final y ajustada de los sistemas de gobernanza establecidos por los Estados miembros. Los organismos de certificación determinan esta calificación anualmente mediante evaluaciones del buen funcionamiento de los sistemas de gobernanza establecidos por intervención y por organismo pagador, que la Comisión puede ajustar caso por caso, teniendo en cuenta sus propias conclusiones de auditoría y las del Tribunal de Cuentas.

desempeñado por el sistema integrado de gestión y control, en particular su sistema de identificación de parcelas agrícolas (SIP), a la hora de prevenir y reducir el riesgo de error.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Regularidad de las operaciones

Resultados de la verificación de operaciones

La PAC aplica un sistema de planificación, auditoría y corrección que abarca varios años. Acogemos con satisfacción que el TCE reconozca en el **apartado 7.18** y en los **recuadros 7.2** y **7.3** que, en seis casos relacionados con la superficie a disposición del beneficiario en Croacia (**recuadro 7.3**) y Francia y con el incumplimiento del requisito relativo a la actividad agrícola en Grecia (**recuadro 7.2**), la Comisión ha detectado constataciones similares durante sus propias auditorías, independientemente de las auditorías del TCE y antes de ellas, en estos Estados miembros. Los procedimientos de conformidad para estas auditorías están actualmente en curso y el riesgo para los Fondos quedará cubierto por la corrección financiera propuesta, en la que las posibles deficiencias graves se confirmarán como resultado del procedimiento.

Estos seis casos representan un porcentaje de error del 1,1 % (la categoría «tierras no subvencionables declaradas» en la **ilustración 7.4**), lo que significa que, de haberse excluido, el porcentaje de error estimado por el TCE habría sido 1,1 puntos porcentuales más bajo.

Un elemento clave del marco de control de las intervenciones relacionadas con la superficie y los animales en el marco de la PAC es el sistema integrado de gestión y control, que cubrió el 66 % del gasto de la PAC en régimen de gestión compartida en 2025 y, por lo tanto, siguió desempeñando un papel muy importante en la garantía de la supervisión financiera.

Como se señala en el **apartado 7.20** del informe del TCE, las autoridades de los Estados miembros disponían de la información necesaria para prevenir o corregir errores en diecinueve casos de errores cuantificables, lo que podría haber reducido el porcentaje de error estimado en 2,4 puntos porcentuales. La Comisión apoya activamente a los Estados miembros en la reducción de los errores mediante la simplificación de las normas, la promoción de herramientas como las opciones de costes simplificados y el aprovechamiento de tecnologías como los datos Sentinel de Copernicus y el sistema de monitorización de superficies. Las orientaciones adicionales, el desarrollo de capacidades y el intercambio de buenas prácticas refuerzan aún más la prevención y detección de errores.

La Comisión considera que, según su propia evaluación, alrededor de la mitad del porcentaje de error estimado por el TCE es atribuible a errores relacionados con tierras no subvencionables declaradas, en particular la superficie a disposición del beneficiario, y al incumplimiento de los compromisos agroambientales y del régimen ecológico.

La Comisión no está de acuerdo con la evaluación del TCE en dos operaciones, una de las cuales se refiere a la ausencia de documentación justificativa esencial, ya que, en su opinión, la presencia de documentación justificativa no es un elemento de subvencionabilidad para esa operación concreta.

Pagos directos

La Comisión acoge con satisfacción la conclusión del TCE que indica que el nivel de error fue inferior en los pagos directos (excluidos los regímenes ecológicos) (**apartado 7.17**).

Superficie a disposición

Los agricultores deben cumplir la condición legal de tener superficie a su disposición para recibir pagos directos. La verificación de esta condición es importante para prevenir irregularidades y proteger los intereses financieros de la UE.

Ya en 2021, la DG Agricultura y Desarrollo Rural emitió una nota[3] para los Estados miembros, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1307/2013 y de la sentencia en el asunto C-216/19 del Tribunal de Justicia[4]. El actual Reglamento (UE) 2021/2115 no ha modificado este requisito y la jurisprudencia se desarrolló en mayor medida mediante la sentencia en el asunto C-434/24 del Tribunal de Justicia[5]. Las orientaciones de la Comisión a los Estados miembros aclaran los cuatro puntos principales que se exponen a continuación.

- El agricultor debe tener el uso legal y efectivo de la superficie, determinado sobre una base jurídica con arreglo a la legislación nacional aplicable.
- Los Estados miembros deben aceptar cualquier tipo de acuerdo o título jurídico que haga «legal» el uso de la superficie con arreglo a su legislación nacional. Por ejemplo, los Estados miembros pueden basar el cumplimiento de la condición de «superficie a disposición» en una relación fáctica acordada entre el usuario y el propietario de la superficie, como un acuerdo verbal, o pueden solicitar un contrato formal de arrendamiento.
- La posibilidad de presumir que la superficie está a disposición del agricultor, cuando se cumplen determinadas condiciones, también es competencia del Estado miembro.
- Los Estados miembros tienen la obligación general de llevar a cabo controles sistemáticos, no limitados a las solicitudes duplicadas. Los Estados miembros podrán decidir el alcance de dichos controles a la luz de sus especificidades nacionales y en consonancia con el principio de proporcionalidad. Los Estados miembros también podrán decidir en qué momento los agricultores deben demostrar que tienen la superficie a su disposición: en el momento de la solicitud, durante los controles sobre el terreno, durante los controles administrativos, etc.

La Comisión y los organismos de certificación abordan sistemáticamente la verificación de la superficie a disposición como parte de sus auditorías. Dicha verificación incluye pruebas específicas de los sistemas de control aplicados por los organismos pagadores para garantizar el cumplimiento de esta condición de subvencionabilidad. La superficie a disposición se señala explícitamente en el documento de trabajo de la Comisión sobre deficiencias graves[6], dado su potencial para comprometer los intereses financieros de la UE y los objetivos de la PAC. Por este motivo, está sujeta a una tolerancia menor en cuanto al margen de incorrecciones en las pruebas de los controles, lo que refleja su importancia crítica.

Cuando se detectan deficiencias, la Comisión actúa a través del procedimiento de conformidad y aplica correcciones financieras cuando es necesario para proteger el presupuesto. Los organismos de certificación se guían además por la Directriz n.º 2 (ejercicio financiero de 2025)[7] para dar

---

3 Nota sobre el requisito de «hectáreas admisibles a disposición del agricultor».

4 Land Berlin, ECLI:EU:C:2020:1046.

5 APIA — Centrul Județean Bistrița-Năsăud, ECLI:EU:C:2026:247.

6 Documento de trabajo sobre la identificación de posibles deficiencias graves a efectos de la misión de la Dirección de Garantía y Auditoría de la DG AGRI de proporcionar garantías.

7 Directriz sobre la auditoría de certificación anual de los gastos del FEAGA/Feader, ejercicio financiero 2025.

prioridad a las pruebas de los controles relacionados con la superficie a disposición, junto con otros ámbitos de alto riesgo, como los conflictos de intereses y la doble financiación. Esto garantiza una supervisión sólida y medidas correctoras para reducir los riesgos sistémicos.

Estados miembros específicos

La Comisión es consciente de la prolongada situación que existe en Grecia y lleva varios años haciendo un seguimiento de ella. En el pasado se aplicaron correcciones financieras por importes sustanciales y actualmente están en curso nuevos procedimientos de conformidad. Uno de estos procedimientos abarca las deficiencias en el control del cumplimiento del requisito relativo a la actividad agrícola, que cita el TCE en el **recuadro 7.2**.

Regímenes ecológicos y compromisos agroambientales y climáticos

Los regímenes ecológicos y las medidas agroambientales y climáticas son instrumentos centrales de la PAC 2023-2027, diseñados para adaptar las prácticas agrícolas a los objetivos medioambientales y climáticos de la UE. Los regímenes ecológicos, introducidos como herramienta voluntaria en el marco de los pagos directos, recompensan a los agricultores por adoptar prácticas sostenibles (como la diversificación de cultivos, la mejora de la salud del suelo o la reducción de los insumos químicos) que contribuyan a aumentar la biodiversidad, mejorar la eficiencia en el uso de los recursos e impulsar la captura de carbono. Mientras tanto, las medidas agroambientales y climáticas (en el marco del desarrollo rural) promueven los compromisos agroecológicos a más largo plazo y se centran en retos como la protección del agua, la conservación de los hábitats y la resiliencia frente al cambio climático. Ambos instrumentos encarnan el doble compromiso de la PAC con la sostenibilidad y la productividad, y garantizan que la agricultura de la UE siga siendo competitiva en los mercados mundiales al tiempo que suministra bienes públicos. La ambición y la adaptabilidad de los regímenes dan lugar a una complejidad intrínseca. Para garantizar la eficacia, su diseño debe dar cabida a diversas condiciones regionales, estructuras agrícolas y prioridades medioambientales, combinadas con normas de subvencionabilidad claras.

La Comisión reconoce los errores detectados por el TCE en los regímenes ecológicos (**apartado 7.22**) y en los compromisos agroambientales y climáticos (**apartado 7.24**). Los errores pueden atribuirse a la complejidad intrínseca de estos regímenes, como se ha mencionado anteriormente. Esto se debe a que el carácter voluntario e innovador de estos regímenes implica que deben adaptarse a las diversas condiciones regionales, a los criterios detallados de admisibilidad y a las diferentes estructuras agrícolas. Además, dado que los regímenes ecológicos son un instrumento nuevo en el marco de los planes estratégicos de la PAC, algunos de ellos se han enfrentado a problemas relacionados con la aplicación, especialmente cuando los Estados miembros habían introducido medidas novedosas o muy adaptadas. Para atajar estos problemas, la Comisión ha prestado un apoyo sustancial a los Estados miembros, como orientaciones sobre buenas prácticas en materia de compromisos agroambientales y climáticos y recomendaciones sobre cómo mejorar los sistemas de control. La reciente simplificación de los procedimientos para modificar los planes estratégicos nacionales de la PAC también permite realizar ajustes más rápidos para dotar a los regímenes de un mayor atractivo y mejorar el cumplimiento. Cualquier riesgo para el Fondo sigue siendo objeto de seguimiento a través de procedimientos de conformidad, mientras que la colaboración continua con los Estados miembros tiene por objeto garantizar una aplicación coherente y eficaz.

2. Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

Información presentada por la DG Agricultura y Desarrollo Rural y la DG Asuntos Marítimos y Pesca sobre la regularidad del gasto

Cada año, los Estados miembros están obligados a enviar a la Comisión sus «paquetes de fiabilidad», que incluyen los nuevos informes anuales de ejecución y el dictamen y los informes del organismo de certificación. La Comisión utiliza esta información, los resultados de sus propias conclusiones de auditoría y los resultados de las conclusiones de auditoría del TCE para llegar a una conclusión sobre la fiabilidad de los gastos de la PAC.

En cuanto al gasto de la PAC (incluidos tanto los gastos basados en el rendimiento como los basados en el cumplimiento), la Comisión estima que el 64 % corresponde al segmento de bajo riesgo, mientras que el 20 y el 16 % del gasto se estiman en los segmentos de riesgo medio y alto, respectivamente.

Estos resultados no son directamente comparables con las estimaciones del porcentaje de error del TCE, ya que la clasificación del riesgo de la Comisión se basa en evaluaciones del funcionamiento de los sistemas de gobernanza de los Estados miembros y no en mediciones de errores estadísticos. No obstante, los resultados siguen indicando un alto nivel de fiabilidad, lo que refleja la eficacia de los sistemas de control de los Estados miembros debido a la mejora de las evaluaciones y las consiguientes calificaciones de los sistemas por parte de los organismos de certificación, por un lado, y a las acciones de la Comisión para proteger continuamente el presupuesto de la UE, por otro.

La disminución en 2025 del gasto estimado en el segmento de bajo riesgo al 64 % (frente al 77 % en 2024) refleja principalmente un mayor control por parte de los organismos de certificación, en particular en ámbitos de gasto como la ayuda básica a la renta, la ayuda a la renta asociada y los regímenes ecológicos, en lugar de un aumento real de los riesgos subyacentes. Este ajuste refleja la mejora de las capacidades de detección y los efectos de cierre de los programas de desarrollo rural de 2014-2022, en los que los Estados miembros aceleraron el gasto para maximizar la absorción de fondos y evitar la liberación de créditos. En conjunto, estos factores confirman que los sistemas de control funcionan según lo previsto.

La DG Agricultura y Desarrollo Rural trabaja de manera continua con los Estados miembros para abordar los principales retos de la aplicación de la PAC, a través de diferentes acciones de desarrollo de capacidades y la promoción de buenas prácticas. En caso necesario, se ponen en marcha procedimientos de conformidad para excluir los gastos de la financiación de la UE no efectuados de conformidad con las normas de la UE, para proteger así el presupuesto de la Unión de los gastos que no deberían haberle sido imputados.

Examen de la información sobre el rendimiento en el marco de la PAC 2023-2027

La Comisión toma nota de las observaciones del TCE, que confirman la eficacia de los propios procedimientos de la Comisión para garantizar la exactitud de la información sobre el rendimiento de la PAC. Acogemos con satisfacción el reconocimiento por parte del TCE de que los controles y ajustes de gastos de la Comisión se aplicaron correctamente.

Como observa el TCE, la liquidación del rendimiento se interrumpió en 2025, dada la relación desproporcionada entre los esfuerzos y los resultados durante este ejercicio, al tiempo que se procura simplificar los procedimientos. La Comisión sigue plenamente comprometida a mantener unos mecanismos de garantía sólidos en el marco de la PAC.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Recomendación 7.1 — Trabajar con los Estados miembros para mejorar los controles de la superficie a disposición de los beneficiarios

En el contexto de la planificación de la aplicación de la PAC 2028-2034, la Comisión debería trabajar con los Estados miembros para mejorar sus sistemas de control a fin de garantizar que la superficie declarada esté legalmente a disposición de los beneficiarios.

Fecha de aplicación prevista: 2027.

La Comisión **acepta** esta recomendación.

Si bien los sistemas de control de los Estados miembros deben ir más allá de los casos evidentes, la Comisión recuerda que el Tribunal de Justicia ha confirmado la discrecionalidad de los Estados miembros a la hora de diseñar controles proporcionados y eficientes, adaptados a sus especificidades nacionales.

Para apoyar a los Estados miembros, la Comisión está trabajando en el intercambio de buenas prácticas y ejemplos sobre cómo hacer frente a situaciones difíciles (por ejemplo, si no existe un acuerdo escrito para utilizar la superficie), y haciendo hincapié en que los controles deben ir más allá de la verificación de la doble solicitud para garantizar la eficacia sin imponer cargas indebidas a los agricultores ni a las administraciones.

Seguimiento de las recomendaciones de ejercicios anteriores

La Comisión acoge con satisfacción la evaluación del TCE (**apartado 7.45, anexo 7.2**) de que se ha aplicado la recomendación 7.1 del informe anual de 2023 (sobre el examen de la eficacia de las disposiciones nacionales para establecer un límite máximo y cuya aplicación estaba prevista para finales de 2025).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2025 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, CAPÍTULO 8: MIGRACIÓN Y GESTIÓN DE LAS FRONTERAS, SEGURIDAD Y DEFENSA

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

La Comisión proseguirá sus esfuerzos en los ámbitos en los que se han detectado deficiencias con el fin de reducir el riesgo de errores en el futuro.

La Comisión acoge con satisfacción las conclusiones del Tribunal de Cuentas Europeo de que 1) las autoridades de auditoría visitadas habían elaborado y aplicado procedimientos detallados que les permitían notificar su trabajo en el informe de control anual; y 2) en general, las autoridades de auditoría visitadas disponían de programas de auditoría detallados y utilizaban listas de comprobación para respaldar sus conclusiones.

La Comisión estima que el riesgo global en el momento del pago es inferior al 2 % (**apartado 8.20**). Esta estimación se basa en los controles y auditorías llevados a cabo por la Comisión y los Estados miembros. Se comprobaron numerosas operaciones.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Regularidad de las operaciones

En cuanto a las operaciones examinadas que adolecían de errores (**apartado 8.11**), la Comisión abordará los problemas detectados reforzando las orientaciones cuando sea necesario para reducir el número de errores en el futuro.

Respuesta al recuadro 8.1

Ejemplos de deficiencias en los procedimientos de concesión de subvenciones

La Comisión toma nota de las observaciones del TCE y seguirá investigando las observaciones junto con Francia.

La Comisión desea mencionar que, a raíz de las recomendaciones formuladas por el TCE en 2023 y 2024, en una sesión celebrada el 27 de octubre de 2025 se facilitaron más orientaciones a las autoridades nacionales de los Estados miembros sobre los procedimientos de concesión de subvenciones. Se hizo especial hincapié en los principios de transparencia e igualdad de trato durante todas las fases del proceso y se compartieron los errores más comunes detectados por el TCE. La Comisión espera que esto repercuta en las futuras convocatorias organizadas por las autoridades nacionales.

Ejemplo de modificaciones de un contrato sin organizar un procedimiento competitivo

La Comisión toma nota de las observaciones del TCE y seguirá investigando las observaciones junto con el Reino Unido.

Ejemplo de modificación sustancial de un contrato de movilidad militar que afecta a las condiciones de adjudicación del contrato

Por lo que se refiere al proyecto de transporte y movilidad militar en régimen de gestión directa en Letonia, la Comisión toma nota de las observaciones del TCE sobre las modificaciones del contrato. Sin embargo, la Comisión considera que estas modificaciones no constituyen infracciones de los principios de transparencia e igualdad de trato.

Respuesta al recuadro 8.2

Ejemplo de pista de auditoría insuficiente

La Comisión considera que la pista de auditoría mantenida por las autoridades neerlandesas está en consonancia con la pista de auditoría de las orientaciones FAST CARE y, por lo tanto, resulta suficiente para llegar a una conclusión sobre el método de cálculo. Además, la Comisión considera que no se planteó ningún riesgo para el presupuesto de la UE. Este enfoque aboga por la proporcionalidad en la presentación de informes, la evaluación, la gestión y el control.

Ejemplos de falta de documentación de medidas contra los conflictos de intereses

En relación con los dos proyectos del Fondo de Asilo, Migración e Integración (FAMI) en régimen de gestión compartida con Francia, la Comisión subraya la importancia de unas garantías procedimentales sólidas (incluido un mecanismo de verificación basado en el riesgo) para garantizar la integridad de las evaluaciones de las convocatorias de propuestas. En este contexto, la Comisión ha proporcionado orientaciones sobre los conflictos de intereses en la nota metodológica para la evaluación de los sistemas de gestión y control. Estas orientaciones aclaran la obligación de declarar cualquier posible conflicto. Esta obligación está sujeta a una verificación a cargo de las autoridades de auditoría como parte de sus auditorías de sistemas, así como durante las auditorías de la Comisión (cuando proceda).

La Comisión toma nota de las observaciones del TCE y seguirá investigando las observaciones junto con Francia.

Ejemplo de insuficiencias en el diseño de subvenciones a tanto alzado por la Comisión

El Reglamento relativo al apoyo a la producción de municiones es un instrumento a corto plazo que se creó en respuesta a la emergencia provocada por la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia. Dicho Reglamento tiene por objeto potenciar la capacidad de producción de municiones en toda la UE mediante el apoyo a los productores de productos de defensa. El objetivo es propiciar una adaptación urgente de la base industrial y tecnológica de la defensa europea (BITDE). Los

colegisladores exigen explícitamente la rápida aplicación del programa, tal como se menciona en los considerandos del Reglamento. Esta urgencia ha dado lugar a una presión significativa para reducir el tiempo concedido para elaborar y presentar propuestas y para preparar y firmar acuerdos de subvención.

La Comisión considera que el presupuesto estimado era suficientemente preciso. Los detalles presupuestarios facilitados reflejaban el tipo de información disponible cuando se presentó la propuesta, teniendo en cuenta la complejidad y la fase inicial de desarrollo del proyecto. La Comisión llevó a cabo una evaluación durante la preparación del acuerdo de subvención para obtener más detalles sobre el presupuesto propuesto y las hipótesis subyacentes, con el fin de obtener garantías razonables sobre el nivel de gastos necesarios para llevar a cabo las tareas.

La Comisión seguirá examinando las observaciones detalladas del TCE sobre la definición de los entregables y extraerá lecciones para futuros proyectos. Sin embargo, la Comisión obtuvo, durante la ejecución del proyecto, información suficiente y acceso a los documentos pertinentes en un entorno seguro, lo que le permitió verificar que los trabajos avanzaban hacia la consecución de los principales objetivos de aumento de la producción establecidos en el acuerdo de subvención.

2. Examen de los elementos de los sistemas de control interno

Examen del trabajo de las autoridades de auditoría

Respuesta al recuadro 8.3

Ejemplo de deficiencia en el trabajo de una autoridad de auditoría

La Comisión toma nota del impacto posible[1] de la deficiencia detectada en Chequia. Este no se materializó porque la autoridad de auditoría llevó a cabo posteriormente una verificación y obtuvo del beneficiario la documentación completa.

La autoridad de auditoría aceptó la constatación y reforzará sus procesos de control de auditoría mediante el ajuste de las listas de comprobación internas. Verificará la integridad de los documentos contables.

Examen de las acciones de cierre de la Comisión

En cuanto a la referencia a la deficiencia en el cierre del período de programación 2014-2020 para el Reino Unido (**apartado 8.16**), como se explica en la respuesta de la Comisión al recuadro 8.1 del informe anual de 2023, el Estado miembro y la Comisión consideran que 1) se aportaron pruebas suficientes en relación con los importes en cuestión y 2) por lo tanto, el importe no se excluyó de la decisión final de liquidación. La Comisión considera que no hubo ninguna deficiencia en el cierre.

[1] Riesgo de incapacidad de detectar gasto no subvencionable.

3. Informes anuales de actividades y otros mecanismos de gobernanza

La Comisión recuerda que las declaraciones de fiabilidad de los directores generales se basan en el examen de la información de múltiples fuentes (como la autoevaluación, los controles *ex post*, el Servicio de Auditoría Interna o los informes del TCE), lo que garantiza la fiabilidad de estas declaraciones, en consonancia con las instrucciones de la Comisión (**apartado 8.19**).

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Recomendación 8.1 — Aumentar el conocimiento de las autoridades de gestión de los Estados miembros sobre sus obligaciones

La Comisión debería tomar medidas para aumentar el conocimiento por parte de las autoridades de gestión de los Estados miembros de sus obligaciones en relación con la concesión de subvenciones y la adjudicación de contratos públicos, especialmente con respecto a:

a) las medidas exigidas para garantizar la ausencia de conflicto de intereses y la documentación adecuada de tales medidas;

b) las posibles consecuencias de la vulneración de las normas nacionales o de la UE en materia de modificación de contratos públicos;

c) la obligación de los beneficiarios de conservar documentación suficiente que justifique los costes declarados.

Fecha de aplicación prevista: final de 2027.

La Comisión **acepta** la recomendación 8.1, letras a), b) y c).

Recomendación 8.2 — Revisar los controles de verificación

Respecto de los proyectos en régimen de gestión directa, la Comisión debería revisar y, en su caso, mejorar los controles para comprobar que:

a) los beneficiarios han adoptado medidas para determinar la ausencia de conflicto de intereses y han documentado suficientemente tales medidas;

b) los beneficiarios han respetado las normas nacionales y de la UE en materia de modificación de contratos públicos;

c) la documentación conservada por los beneficiarios es suficiente para justificar los costes declarados.

Fecha de aplicación prevista: final de 2027.

La Comisión **acepta** la subrecomendación 8.2, letra a), entendiéndose que estos controles de verificación también pueden llevarse a cabo *a posteriori*.

La Comisión **no acepta** la subrecomendación 8.2, letra b), porque no está de acuerdo con la conclusión relativa a las modificaciones sustanciales de un contrato.

La Comisión **acepta** la subrecomendación 8.2, letra c), entendiéndose que estos controles de verificación también pueden llevarse a cabo *a posteriori*.

Seguimiento de las recomendaciones de ejercicios anteriores

(**Apartado 8.21** y **anexo 8.1**)

La Comisión acoge con satisfacción el análisis del TCE y el reconocimiento de la plena aplicación de 1) una de las dos recomendaciones formuladas en el informe anual de 2023; y 2) una de las tres recomendaciones formuladas en el informe anual de 2024 cuya aplicación estaba prevista para finales de 2025.

La Comisión toma nota de la observación objetivamente correcta sobre la **recomendación 2 del año 2023**, que se aplicó en algunos aspectos, a pesar de que la Comisión no había aceptado esta recomendación.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2025 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, CAPÍTULO 9: VECINDAD Y RESTO DEL MUNDO

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

La rúbrica 6 «Vecindad y resto del mundo» del presupuesto de la UE incluye varios instrumentos de financiación, en particular, el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional — Europa Global (IVCDCI), el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III), que acompaña a los países candidatos en su camino a la adhesión, y el presupuesto de ayuda humanitaria (HUMA, por sus siglas en inglés), así como otros programas específicos (por ejemplo, el Instrumento Europeo de Cooperación Internacional en materia de Seguridad Nuclear). A través del IVCDCI-Europa Global, la UE pretende cooperar con los países socios para superar los retos en materia de desarrollo a medio y largo plazo y velar por los valores e intereses de la UE, abordando al mismo tiempo las necesidades urgentes e inmediatas. El IVCDCI-Europa Global se ejecuta mediante gestión directa (por parte de la Comisión y las delegaciones de la UE en terceros países) y gestión indirecta (por parte de entidades tales como organismos de los Estados miembros de la UE, organizaciones internacionales o países socios). Para maximizar el efecto de la financiación de la UE, la ayuda puede prestarse mediante subvenciones, contratos públicos, apoyo presupuestario, garantías presupuestarias, operaciones de financiación mixta y asistencia financiera. El mandato del presupuesto de ayuda humanitaria es salvar y preservar vidas humanas, prevenir y aliviar el sufrimiento humano y salvaguardar la integridad y la dignidad de las poblaciones afectadas por catástrofes naturales y crisis provocadas por el ser humano, incluso en los contextos más difíciles.

La Comisión hace hincapié en que la ejecución del IVCDCI, del IAP III y del presupuesto de ayuda humanitaria a menudo tiene lugar en entornos peligrosos, complejos y en rápida evolución. Se caracteriza por su diversidad en cuanto a:

- la dispersión geográfica y lejanía, ya que cubre muchas delegaciones de la UE en todo el mundo en el caso del IVCDCI y del IAP III,
- las entidades de ejecución y los países socios, con sus distintas capacidades de gestión y control, que van desde pequeñas organizaciones no gubernamentales (ONG) locales hasta organizaciones internacionales y organismos estatales,
- el apoyo de la UE a los beneficiarios, que se proporciona a través de diferentes modalidades de ejecución, desde el enfoque tradicional basado en proyectos hasta innovadoras formas de operaciones de financiación mixta, contribuciones a instrumentos de ámbito mundial y ayuda humanitaria multisectorial.

La Comisión acoge con satisfacción los resultados positivos notificados por el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), que quedan especialmente patentes en el hecho de que el nivel de error estimado de la rúbrica 6 haya caído considerablemente en comparación con el año anterior, desde el 4,9 % hasta el 2,5 % (**apartado 9.11**). La sustancial disminución del porcentaje de error es fruto de la mejora de la regularidad de las operaciones subyacentes y la continua labor de la Comisión para reforzar sus sistemas de gestión y control (como demuestra el TCE en el **recuadro 9.3**, que apunta a la efectiva ejecución de las subvenciones por parte de la Comisión) y para dar seguimiento a las

recomendaciones del TCE. La Comisión también observa con satisfacción la mejora notificada por el TCE en el acceso a los documentos al auditar las operaciones con organizaciones internacionales. En los últimos años, la Comisión ha procurado seguir de cerca los casos de acceso limitado a los documentos y ha mejorado la comunicación con los beneficiarios de fondos de la UE para mitigar las limitaciones detectadas por el TCE en años anteriores.

La Comisión también toma debida nota de las constataciones señaladas por el TCE y se compromete a aplicar las medidas correctoras apropiadas, en particular la recuperación de los gastos no subvencionables cuando sea necesario.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Regularidad de las operaciones

La Comisión toma nota del nivel de error del 2,5 % estimado por el TCE (**apartado 9.11**). La Comisión abordará los errores detectados por el TCE mediante un seguimiento adecuado con los beneficiarios de los fondos de la UE.

En respuesta a las observaciones sobre la regularidad de las operaciones auditadas, la Comisión facilita aclaraciones sobre los errores notificados en este capítulo del informe anual del TCE.

En 2025, el porcentaje de error residual calculado por la DG Asociaciones Internacionales, la DG Ampliación y Vecindad Oriental, la DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo, la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior se mantiene por debajo del umbral de materialidad del 2 %. La evaluación de los niveles de riesgo se lleva a cabo con arreglo a la metodología de la Comisión y se publica en el informe anual de gestión y rendimiento de la Comisión de 2025.

El porcentaje de error anual del TCE incluye la medición de los errores en contratos que aún pueden ser objeto de controles y correcciones por parte de la Comisión en ejercicios contables posteriores. La Comisión, a través del estudio del porcentaje de error residual (PER), estima el nivel de error a partir de una muestra representativa de contratos cerrados, a los cuales ya se han aplicado todos los controles, identificando de esta manera errores que podrían haber escapado a los controles anteriores. Debido a esta diferencia metodológica, no son comparables el porcentaje de error notificado por el TCE y los porcentajes de error residual notificados en 2025 por la DG Asociaciones Internacionales, la DG Ampliación y Vecindad Oriental, la DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo, la DG Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO) y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior, que representan la mayor parte del gasto de la rúbrica 6.

Respuesta al recuadro 9.1

Ejemplo de costes indirectos incluidos en nóminas

La Comisión reconoce que el TCE puede considerar que ciertos costes relacionados con el personal están vinculados al funcionamiento general de la organización y no a la acción específica. La Comisión comparte la opinión de que los costes relacionados con el personal y otros costes que sean imputables clara y exclusivamente a una acción determinada, que hayan sido realmente

soportados y estén debidamente registrados en la contabilidad del beneficiario (incluidos los costes adecuadamente prorrateados) y que no estén ya incluidos en el tipo fijo para los costes indirectos/remuneración, deben considerarse costes directos subvencionables.

Respuesta al recuadro 9.2

Ejemplo de costes de personal calculados incorrectamente

La Comisión seguirá llevando a cabo acciones de concienciación para que las ONG se aseguren de que los dos métodos establecidos en el acuerdo pertinente para calcular los costes de personal sobre la base de costes unitarios se apliquen de manera estricta.

Ejemplo de diferencias en el tipo de cambio imputadas al proyecto

En sus documentos de orientación, la Comisión aclarará la interpretación de las normas aplicables a las pérdidas ocasionadas por las fluctuaciones en los tipos de cambio para evitar la repetición de este tipo de error.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Recomendación 9.1 – Revisar el procedimiento de selección de los expertos

La Comisión debería velar por que su procedimiento de aprobación de expertos en contratos de servicios incluya la verificación de que su experiencia profesional cumple las condiciones establecidas en lo que respecta a la duración y el ámbito específico.

Fecha de aplicación prevista: final de 2027

La Comisión **acepta** esta recomendación.

El procedimiento para verificar los perfiles de los expertos principales está establecido en la Guía Práctica de los procedimientos contractuales para las acciones exteriores de la UE (PRAG). Para evitar la repetición de errores en este ámbito, la Comisión hará una labor de concienciación sobre la aplicación de este procedimiento. La Comisión también verificará que el procedimiento de aprobación de expertos no principales cubra adecuadamente la verificación de sus perfiles.

Recomendación 9.2 – Reforzar los controles para evitar que los costes relacionados con la remuneración se acepten como directos

Para reducir el riesgo de que los costes que puedan estar cubiertos por la remuneración sean aceptados incorrectamente como costes directos en los gastos de personal en el marco de los convenios de contribución, la Comisión debe proporcionar orientaciones adicionales que aclaren:

a) la distinción entre costes directos y remuneración, y

b) la necesidad de que, en las declaraciones relacionadas con las nóminas, se excluyan los gastos que no sean costes subvencionables directos, pero que puedan estar ya cubiertos por la remuneración.

Fecha de aplicación prevista: final de 2027

La Comisión **acepta** la recomendación 9.2, letras a) y b).

Seguimiento de recomendaciones anteriores

En lo que concierne al seguimiento de las recomendaciones pasadas dirigidas a la Comisión en este capítulo (**apartado 9.32 y anexo 9.2**), tres recomendaciones del Informe Anual relativo al ejercicio 2022 han sido evaluadas como íntegramente aplicadas; una de ellas (recomendación 3) no fue aceptada por la Comisión y, por lo tanto, no se le dio curso alguno.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO AL INFORME ANUAL 2025 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

CAPÍTULO 10: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA

RESPUESTAS DEL PARLAMENTO A LAS OBSERVACIONES

Regularidad de las operaciones

10.6. El Parlamento toma nota de las observaciones del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE).

Aunque el Parlamento no tiene un acuerdo formal ni un memorando de entendimiento con la Association Transport Scolaire de l'École Européenne (ATSEE), existe un procedimiento claro para garantizar que los costes sufragados se comprueben adecuadamente.

La ATSEE presenta una lista de los alumnos que utilizan el transporte escolar organizado por ella y cuyos padres han indicado que trabajan para el Parlamento. El servicio del Parlamento que se ocupa del reembolso de los gastos de escolaridad, sobre la base del artículo 3 del anexo VII del Estatuto de los funcionarios, comprueba que el progenitor es miembro del personal de la institución y tiene derecho al reembolso de los gastos de escolaridad del hijo indicado en la lista. Cualquier discrepancia se comunica a la ATSEE antes de la emisión de su factura. Este procedimiento se repite cada trimestre del curso escolar.

Si un cambio en el expediente de un miembro del personal requiere una corrección de una factura ya emitida, la ATSEE emite una nota de crédito que se compensará con la siguiente factura. Hasta la fecha no se ha producido ningún litigio.

Dado el número de alumnos que asisten a la Escuela Europea del tipo I, el pago directo de los costes de transporte genera importantes ahorros administrativos y presupuestarios.

Para responder a las preocupaciones planteadas por el Tribunal de Cuentas, el Parlamento tomará medidas para formalizar el procedimiento en un memorando de entendimiento escrito con la ATSEE.

10.7. El Parlamento toma nota de las observaciones del TCE.

De conformidad con el artículo 1.4 de la Reglamentación relativa a la partida presupuestaria 400, los grupos políticos serán responsables ante la Institución de la utilización de los créditos dentro de los límites de los poderes que les confiere la Mesa para la aplicación de dicha Reglamentación. Velarán por que estos créditos se gestionen de conformidad con dicha Reglamentación y tomarán las medidas necesarias para impedir gastos no conformes con ella.

No obstante, la administración del Parlamento ha seguido ayudando a los grupos políticos a mejorar su gestión financiera interna, ofreciendo en noviembre de 2025 una nueva sesión de formación sobre contratación pública, ampliada para incluir la buena gestión financiera y los conflictos de intereses. Los servicios competentes del Parlamento siempre proporcionan asesoramiento personalizado sobre cuestiones generales y casos individuales a petición de los grupos políticos. La administración del Parlamento seguirá proporcionando orientación y formación específica a los grupos políticos.

10.8. El Parlamento toma nota de las observaciones del TCE.

Al objeto de que el contratista pueda ejecutar los servicios contratados al nivel requerido, la complejidad técnica y organizativa de este contrato marco de servicios exige un largo período de transición para que el contratista adquiera los conocimientos necesarios de la infraestructura de TIC del Parlamento. En la práctica, este proceso de aprendizaje indispensable adopta la forma de un período de toma de control que discurre en paralelo a un período de traspaso final, en el que el contratista entrante y el contratista saliente ejecutan el contrato simultáneamente.

Por lo tanto, conviene poder establecer un contrato de «servicios a largo plazo» en el que el órgano de contratación pueda beneficiarse de los servicios del contratista durante un período superior a cuatro años.

En consecuencia, la dificultad para que el contratista adquiera los conocimientos esenciales de la infraestructura de TIC del Parlamento y el largo período necesario para ello, que imponen la necesidad de disponer de un período inicial de toma de control y un período de traspaso final graduales, pueden justificar la duración máxima de seis años del contrato marco.

En relación con lo anterior, el Parlamento considera que una duración máxima de seis años del contrato marco es legítima.

No obstante, el Parlamento puede estar de acuerdo en que las justificaciones aportadas para la prórroga de este contrato marco son mejorables. Así pues, las explicaciones sobre posibles futuros contratos marco de una duración superior a cuatro años serán más detalladas.

10.9. El Parlamento toma nota de las observaciones del Tribunal relativas al contrato de arrendamiento de los locales de la Representación de la Comisión Europea en Madrid.

Desde el procedimiento objeto de revisión, que tuvo lugar en 2011, el Parlamento ha reforzado aún más su marco interno que rige los contratos inmobiliarios negociados tras la prospección del mercado local.

Se han adoptado orientaciones específicas por escrito y se han reforzado los requisitos de documentación para garantizar un registro más sistemático de las diferentes fases de los procedimientos negociados relativos a los contratos inmobiliarios.

El Parlamento mantiene su pleno compromiso de garantizar tanto el cumplimiento del Reglamento Financiero como la buena gestión financiera de los fondos de la Unión.

10.26. El Parlamento toma nota de las observaciones del TCE.

La administración del Parlamento considera que el marco regulador vigente ya atribuye claramente a los grupos políticos la responsabilidad de garantizar la aplicación efectiva de las normas internas y el cumplimiento de los procedimientos de contratación pública. La administración del Parlamento vuelve a confirmar su disponibilidad para apoyar una aplicación coherente del marco procedente, en particular mediante orientaciones, formaciones y aclaraciones *ad hoc* cuando proceda.

RESPUESTA DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA
AL INFORME ANUAL DE 2025 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
CAPÍTULO 10: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA, APARTADO 10.10

Después de tres intentos infructuosos de contratar a una persona con un perfil específico de TI mediante un contrato marco en cascada, se decidió dejar de lado uno de los criterios predefinidos utilizados para calcular los años de experiencia, con objeto de encontrar una cuarta candidatura con el perfil experimentado previsto. Esta decisión presentaba ventajas económicas para la institución, ya que los medios alternativos de encontrar una candidatura habrían implicado el uso de otro perfil con mayor coste. Además, la decisión permitió emprender tareas urgentes y complejas, con lo que se dio prioridad al principio más general de buena gestión financiera y rendimiento.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2025 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, CAPÍTULO 10: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

La Comisión toma nota de la conclusión del TCE de que el nivel de error estimado para el gasto de la rúbrica 7 «Administración pública europea» se mantiene por debajo del umbral de materialidad. La Comisión considera que sus sistemas de control y supervisión proporcionaron garantías razonables sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.

Varias observaciones se refieren a cuestiones de procedimiento en materia de contratación pública que no ocasionan pérdidas financieras reales para el presupuesto de la UE. La Comisión aporta contexto adicional y explicaciones en las respuestas detalladas que figuran a continuación.

La Comisión mantiene su compromiso con una buena gestión financiera y ha venido aplicando medidas destinadas a reforzar la gobernanza de la contratación pública, fortalecer el seguimiento de los procesos relacionados con las pensiones y seguir mejorando sus mecanismos de control interno.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Regularidad de las operaciones

En cuanto a la observación sobre la ausencia de un marco contractual escrito para el pago de los gastos de transporte en Luxemburgo (**apartado 10.6**), la Comisión desea recordar que aplica la Decisión C (2013) 8971 por la que se establecen las disposiciones generales de aplicación relativas a la concesión de la asignación por escolaridad. El artículo 4, apartado 2, de la Decisión establece los requisitos para el cálculo del coste por alumno.

La Comisión desea subrayar, en particular, dos aspectos. En primer lugar, las asociaciones de madres y padres de alumnos facturan por separado a cada institución o agencia de la UE. En segundo lugar, la Oficina de Gestión y Liquidación de Derechos Individuales (PMO) de la Comisión solo gestiona las facturas de las asociaciones de madres y padres de alumnos relativas al personal de la Comisión. La Comisión coteja las listas facilitadas por las asociaciones madres y padres de alumnos con sus fuentes de datos internas (Sysper) a fin de comprobar el derecho a percibir la asignación por escolaridad. Estos controles *a posteriori* dan lugar a correcciones financieras en facturas posteriores presentadas por asociaciones de madres y padres de alumnos, tanto en Luxemburgo como en Bruselas. Hasta la fecha, este sistema ha funcionado correctamente y sin litigios. Por lo tanto, el riesgo señalado por el TCE no se ha materializado hasta la fecha en lo que respecta a la Comisión. No obstante, la Comisión considera conveniente formalizar el procedimiento mediante un memorando de entendimiento escrito con la Association Transports de l'École Européenne (ATSEE); se están manteniendo conversaciones con las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea con sede en Luxemburgo para garantizar un enfoque coordinado.

En cuanto a la observación sobre el pago indebido de una indemnización por gastos de reinstalación a un pensionista (**apartado 10.13**), la Comisión reconoce el error detectado por el TCE en relación con una operación. Desde entonces, los controles preventivos se han reforzado mediante la sensibilización y la mejora de la lista de control.

La Comisión considera que las constataciones relativas a la existencia de documentación esencial (**apartado 10.14**) y a los criterios de selección y adjudicación (**apartado 10.17**) se refieren a cuestiones de procedimiento. Desea señalar que se están adoptando las medidas necesarias para seguir mejorando el procedimiento de contratación pública de inmuebles. La tramitación estándar de los expedientes inmobiliarios garantiza ahora la documentación de las fases de prospección, gobernanza y validación. Es importante destacar que estas cuestiones de procedimiento no ocasionan pérdidas financieras reales ni dan lugar a ningún perjuicio cuantificable para el presupuesto de la UE.

En cuanto a la observación relativa a la operación vinculada a un procedimiento de contratación pública inmobiliaria bajo la responsabilidad del Parlamento Europeo (**apartados 10.9** y **10.19**), la Comisión considera importante distinguir entre las deficiencias de procedimiento históricas y la evaluación de la legalidad y regularidad de este pago concreto. La operación de pago de 2025 se ejecutó respetando plenamente el contrato de arrendamiento aplicable, las obligaciones contractuales vigentes y las condiciones imperantes en el mercado.

La Comisión nunca estuvo en condiciones de subsanar o revisar las deficiencias relacionadas con el procedimiento de contratación pública, que quedaba fuera de su responsabilidad y control.

Los sistemas de control interno de la Comisión detectaron y abordaron la constatación relativa al uso del procedimiento negociado (**apartado 10.15**). La Comisión detectó e informó de ello independientemente del TCE y lo incluyó en el informe anual de actividades de 2025 de la Oficina de Infraestructuras y Logística de Bruselas (OIB) de la Comisión. El hecho de que el problema se detectara y abordara internamente demuestra que los sistemas de control interno de la Comisión funcionaron eficazmente. En cuanto a la constatación sobre la revisión de precios (**apartado 10.16**), la Comisión considera que la cláusula de revisión de precios del contrato marco era objetiva, transparente y verificable, tal como exige el Reglamento Financiero. Por lo tanto, la Comisión no comparte la evaluación del TCE.

La constatación del **apartado 10.18** se deriva del examen de una operación realizada por el TCE. Corresponde a la duración de la prórroga del contrato marco correspondiente gestionado por la Comisión. Este contrato marco ya fue objeto de la misma observación en el informe anual del TCE relativo al ejercicio 2024 (**apartado 10.16**). La Comisión reitera que la norma jurídica (establecida por el Reglamento Financiero) para superar el límite de cuatro años estaba debidamente justificada y se cumplía plenamente y de forma demostrable. La justificación facilitada en los pliegos de la contratación en los casos en que se prorroga la duración del contrato marco más allá de los cuatro años ha sido exhaustiva, intencional y proporcionada. La duración de la prórroga del contrato tenía por objeto crear condiciones propicias para una competencia efectiva, tal y como demuestran las disposiciones de los documentos de licitación y el resultado del procedimiento, así como garantizar la continuidad de las infraestructuras críticas. El Reglamento Financiero exige una justificación para los contratos marco en los que se superan los cuatro años, pero no exige una justificación para cada año adicional más allá del umbral de cuatro años. El porcentaje cuantificado de la tasa de error no refleja la pérdida financiera real y no mide el perjuicio real.

2. Examen de los elementos de los sistemas de control interno

En cuanto a la observación sobre la identificación de puestos sensibles en la PMO [**apartado 10.22, letra a)**], se han identificado puestos sensibles en todas las unidades de la PMO. No obstante, es necesario revisar la evaluación, en particular a la luz de los avances tecnológicos y los controles incorporados. Esta revisión ya se ha completado para una unidad y una segunda unidad está a punto de finalizar este ejercicio. Se trata de un proceso en curso que abarcará todas las unidades de la PMO.

En cuanto a la observación sobre la estrategia de lucha contra el fraude y el plan de acción correspondiente [**apartado 10.22, letra b)**], el proyecto de estrategia de lucha contra el fraude ha integrado las observaciones y recomendaciones recibidas de la OLAF y actualmente está siendo objeto de una revisión *inter pares*.

En cuanto a las observaciones sobre los controles automatizados de admisibilidad de los pensionistas para el mantenimiento de los pagos de las pensiones, incluida la gestión de los certificados de fe de vida y el tratamiento de los certificados de vida (**apartado 10.23**), la Comisión reitera su compromiso de reforzar los procedimientos de cumplimiento y supervisión en la PMO. Se está llevando a cabo un ejercicio a gran escala para la verificación y la supervisión de los casi 600 pensionistas que no disponen de un certificado de fe de vida. Se está elaborando un procedimiento formal para procesar los certificados de vida y verificar la identidad de los pensionistas. A título informativo, se ha finalizado el ejercicio de revisión de los derechos de acceso, que será llevado a cabo anualmente por los servicios responsables.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Recomendación 10.1 – Mejorar los controles para verificar las condiciones de admisibilidad de los pensionistas al pago continuado de las pensiones

La PMO debería:

a) reforzar sus procesos de supervisión a fin de identificar a los pensionistas que no disponen de un certificado de fe de vida y darles seguimiento; y

b) establecer procedimientos formales para procesar los certificados de vida en su sistema informático y verificar la identidad de los pensionistas.

Fecha de aplicación prevista: Mediados de 2027.

La Comisión **acepta** la recomendación 10.1, letra a). La Comisión está reforzando los procedimientos de cumplimiento y supervisión en la PMO. Se está llevando a cabo un ejercicio a gran escala para la verificación y la supervisión de los casi 600 pensionistas que no disponen de un certificado de fe de vida.

La Comisión **acepta** la recomendación 10.1, letra b). Se está elaborando un procedimiento formal para procesar los certificados de vida y verificar la identidad de los pensionistas.

Estas acciones forman parte de los esfuerzos más amplios de la Comisión a fin de reforzar los procedimientos de cumplimiento y supervisión en la PMO.

RESPUESTAS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL 2025 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO CAPÍTULO 10: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA

10.6.

En relación con la observación sobre la inexistencia de un marco contractual escrito para el pago de los gastos de transporte en Luxemburgo (apartado 10.6.), el TJUE desea recordar que el marco general vigente para el TJUE, que no ha sufrido modificaciones en los últimos veinte años, se basa en la Decisión del Comité administrativo del TJUE, de 12 de mayo de 2004, por la que se establecen las disposiciones generales de ejecución relativas a la aplicación del artículo 3 del anexo VII del Estatuto de los Funcionarios (en lo sucesivo, «Decisión»).

El artículo 4, apartado 2, de la Decisión regula el caso específico del transporte escolar organizado por una asociación de padres (ATSEE) y la administración del TJUE siempre lo ha considerado como la base jurídica para los pagos. La situación es idéntica, según nuestro leal saber y entender, en las demás instituciones de la Unión, que han adoptado decisiones de ejecución similares.

El procedimiento existente se basa en un mecanismo pragmático en el que las administraciones de las instituciones de la Unión actúan como intermediarios entre sus respectivos agentes, por un lado, y la asociación ATSEE, por otro. En el sistema actualmente en vigor, los pagos efectuados a la ATSEE por cada institución se realizan en nombre de sus agentes, sobre la base de las declaraciones de escolaridad que han presentado. En otras palabras, los pagos efectuados a la ATSEE por el TJUE son simplemente, en nuestra opinión, pagos realizados (indirectamente) a los padres sobre la base del artículo 3 del anexo VII del Estatuto de los Funcionarios.

El TJUE compara las listas facilitadas por la ATSEE con sus fuentes de datos internas (Sysper) para determinar el derecho a la asignación por escolaridad. Estos controles *a posteriori* dan lugar a correcciones financieras en las facturas posteriores presentadas por la ATSEE. A pesar de la inexistencia de un acuerdo formal con la ATSEE, el TJUE no ha tenido hasta la fecha ningún conflicto ni dificultad para resolver errores en la facturación.

No obstante, el TJUE considera útil formalizar el procedimiento en un memorando de entendimiento por escrito con la ATSEE para definir mejor las responsabilidades de todas las partes interesadas; se están manteniendo conversaciones con las demás instituciones de la Unión con sede en Luxemburgo para garantizar un enfoque coordinado.

RESPUESTAS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO AL INFORME ANUAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2025

CAPÍTULO 10: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EUROPEA

Apartados 10.5, 10.18 y 10.20

La administración del Tribunal no gestionó el procedimiento de contratación de este contrato marco.

El contrato abarca los equipos y los servicios profesionales que respaldan la infraestructura crítica de TIC de la organización, cuya continuidad, estabilidad y apoyo a largo plazo son esenciales. Las tecnologías implicadas no son productos básicos convencionales, sino componentes fundamentales de sistemas operativamente críticos, y su sustitución o migración entraña riesgos técnicos, operativos y económicos importantes.

En este contexto, la sustitución de estas tecnologías cada cuatro años podría ser desproporcionada. El Tribunal cuenta con recursos presupuestarios o humanos demasiado limitados como para llevar a cabo periódicamente este tipo de actualizaciones tecnológicas a gran escala. Dicho enfoque generaría costes de transición sustanciales, agravaría los riesgos operativos y, probablemente, comprometería la continuidad de los servicios esenciales.

Las mismas consideraciones se aplican a los servicios profesionales incluidos en el contrato. Ante el número restringido de efectivos de apoyo interno, es fundamental garantizar la continuidad de los conocimientos especializados y generales del entorno técnico. Cambiar continuamente de contratista se traduciría en pérdidas de conocimientos, incorporaciones y tareas de formación adicionales, y en un aumento del riesgo operativo.

Con respecto a las soluciones propuestas, otro factor que se debe tener en cuenta es la estructura de mercado. La ampliación de la duración garantizaría un interés comercial suficiente y una participación adecuada, sin los cuales se reduciría la disponibilidad de las soluciones técnicas y los servicios de apoyo especializado necesarios para respaldar las infraestructuras críticas.

Además, dado que la mayoría de las adquisiciones seguían sujetas a convocatorias de nueva licitación, el contrato marco no garantizaba ningún tipo de actividad a los contratistas. Por lo tanto, esta ampliación no concedía una posición exclusiva en el mercado a ningún proveedor; antes bien, garantizaba la continuidad de los procedimientos competitivos de contratación pública.

ESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2025 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, CAPÍTULO 11:

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

La Comisión Europea toma nota del capítulo 11 del informe del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) sobre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

En 2025, la Comisión evaluó 37 solicitudes de pago que abarcaban 1 174 hitos y objetivos, de los cuales se constató que once no se habían cumplido satisfactoriamente. Desembolsó 87 300 millones EUR en subvenciones y préstamos sobre la base de 1 163 hitos y objetivos cumplidos satisfactoriamente, en particular tres relacionados con el levantamiento de las suspensiones emitidas en 2025. El TCE examinó 420 hitos y objetivos, que abarcaban todos los pagos de subvenciones. De ellos, solo detectó constataciones «con incidencia financiera» para dieciséis hitos y objetivos relacionados con nueve pagos del MRR a nueve Estados miembros. En los otros 404 hitos y objetivos sujetos a auditoría, que representan el 96 % de la población auditada, el TCE no detectó problemas financieros.

En cuanto al cumplimiento de las condiciones de pago y subvencionabilidad, la Comisión observa que las dieciséis constataciones del TCE con incidencia financiera (**apartado 11.11**) representan el 1,5 % de los hitos y objetivos totales relacionados con las subvenciones evaluadas por la Comisión en 2025.

Las diez constataciones del TCE en las que este no está de acuerdo con la evaluación de la Comisión relativa al «cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos» se deben a diferencias en casos específicos en la interpretación del TCE de los requisitos legales establecidos por el Consejo o de las pruebas aportadas por el Estado miembro de que se trate para demostrar el cumplimiento de estos requisitos. La Comisión evaluó detenidamente los análisis y conclusiones del TCE en cada caso y mantuvo su opinión de que los hitos y objetivos se cumplieron satisfactoriamente en casi todos los casos que evaluó positivamente en 2025. En relación con un hito, la Comisión, sobre la base de los hechos detectados por el TCE, ha enviado un proyecto de informe de revisión al Estado miembro en cuestión en el que solicita información y pruebas adicionales para su cumplimiento satisfactorio, de conformidad con el artículo 12 del acuerdo de financiación del MRR. La Comisión considera, habida cuenta de las pruebas adicionales aportadas por el Estado miembro, que el hito se cumplió satisfactoriamente. A este respecto, la Comisión agradece al TCE su diligente análisis. La Comisión señala además que, si hubiera estado de acuerdo con las conclusiones del TCE, habría aplicado su metodología publicada para las suspensiones[1] de manera diferente en algunos casos, a fin de tener plenamente en cuenta los avances en la ejecución o la importancia de la medida.

Las otras cuatro constataciones del TCE relacionadas con el período de subvencionabilidad del MRR y las dos constataciones del TCE relativas a la «doble financiación» se basan en diferencias en la interpretación de las disposiciones legales del Reglamento del MRR. Estas diferencias en la interpretación han dado lugar a constataciones similares del TCE en años anteriores y se espera que se mantenga este patrón a lo largo de todo el período de vigencia del MRR. A raíz de las

[1] COM(2023) 99 final, de 21.2.2023: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Dos años después. Un instrumento único en el centro de la transformación ecológica y digital de la UE».

recomendaciones del TCE, la Comisión publicó orientaciones en materia de doble financiación y subvencionabilidad[2]. No obstante, el TCE interpreta ambas cuestiones (doble financiación y subvencionabilidad) de manera diferente a la Comisión y a los Estados miembros. La Comisión mantiene que su interpretación de las disposiciones legales está plenamente en consonancia con el marco jurídico aplicable y señala que no puede resolver las diferencias en esta fase de ejecución dada la expiración del MRR en diciembre de 2026. Además, la Comisión recuerda que, en su opinión, las conclusiones sobre las cuestiones de subvencionabilidad no afectan a la legalidad y regularidad de los pagos del MRR. Como se indica en la respuesta de la Comisión a los informes anuales del TCE de 2022, 2023 y 2024, después de que la Comisión evalúe la subvencionabilidad de las medidas durante la evaluación de los planes de recuperación y resiliencia (PRR), el Consejo decide mediante una Decisión de Ejecución del Consejo si una medida es o no subvencionable. La Comisión no puede invalidar la decisión del Consejo en cuanto a si una medida es o no subvencionable en la fase de pago. La Comisión recuerda que comprueba que las pruebas se ajustan al concepto de fecha de inicio de la subvencionabilidad aplicado tanto por ella misma como por los Estados miembros, pero confirma que no verifica el cumplimiento de la interpretación del TCE.

Como en años anteriores, el TCE informa de las constataciones de «insuficiencias» en relación con la evaluación preliminar de la Comisión (**apartado 11.22**), la documentación de los Estados miembros al presentar las solicitudes de pago (**apartado 11.38**) y el diseño de las medidas en la Decisión de Ejecución del Consejo (**apartado 11.51**). La Comisión observa que, en muchos casos, el TCE notifica múltiples constataciones basadas en un único caso. Esto se refiere, por ejemplo, a una constatación de que un objetivo no se cumplió satisfactoriamente y, dado que la Comisión ha llegado a una conclusión diferente, el TCE también informa de una «insuficiencia en la evaluación de la Comisión». La Comisión señala además que, en más de la mitad de los hitos u objetivos en los que el TCE detecta problemas, notifica dos o más constataciones. Por lo tanto, la Comisión considera que el número de hitos y objetivos para los que el TCE detecta constataciones proporciona un indicador más preciso del número de cuestiones distintas que el número total de constataciones, ya que varias de estas pueden estar relacionadas con el mismo hito u objetivo.

La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento por parte del TCE de los avances realizados en la ejecución de las recomendaciones de auditoría. Este resultado se ha logrado mediante una metodología bien definida, una cooperación continua y estrecha con los Estados miembros, así como un seguimiento riguroso por parte de la Comisión. La fase final y el cierre del MRR no marcan el final del seguimiento de las recomendaciones de auditoría; al contrario, la Comisión mantendrá una supervisión rigurosa de su ejecución durante este período, en el que la Comisión ha anunciado que su trabajo de auditoría sobre el MRR continuará en 2027 y en años posteriores.

En lo que respecta a los sistemas de control de los Estados miembros para garantizar el cumplimiento de las normas sobre contratación pública y ayudas estatales, la Comisión observa que el TCE detectó algunas irregularidades individuales en los procedimientos de contratación pública y ayudas estatales. La Comisión determinará el seguimiento adecuado de estas constataciones en lo que a los Estados miembros en cuestión se refiere. No obstante, estas irregularidades no cuestionan la legalidad y regularidad de los pagos, ya que el desembolso de los pagos a escala de la Unión a los Estados miembros se basa únicamente en el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos pertinentes. En particular, por lo que se refiere a las ayudas estatales, la Comisión no comparte la interpretación del TCE de que se infringió el Reglamento *de minimis* en Dinamarca. En cuanto a otro Estado miembro (Francia), la Comisión entiende que las constataciones del TCE son de carácter procedimental (por ejemplo, falta de pista de auditoría) (**apartado 11.37**). En términos más generales, la Comisión recuerda que, en relación con las ayudas estatales, los Estados miembros

[2] COM(2024) 474, anexo II, «Subvencionabilidad de las medidas en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: fecha de inicio de las medidas subvencionables», y anexo IV, «El concepto de doble financiación en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia».

siguen siendo responsables de garantizar el cumplimiento de las normas aplicables, en virtud de las cuales los Estados miembros deben notificar a la Comisión cualquier medida de ayuda estatal que no entre en el ámbito de aplicación de los Reglamentos de exención de ayudas estatales.

El TCE también informa sobre una nueva línea de trabajo para analizar la modificación de las Decisiones de Ejecución del Consejo. El Reglamento del MRR prevé la posibilidad de que los Estados miembros soliciten que se modifiquen las Decisiones de Ejecución del Consejo cuando «un Estado miembro ya no pueda [...] completar en su totalidad o en parte el plan de recuperación y resiliencia, incluidos los hitos y objetivos pertinentes»[3], es decir, para hacer frente a los retos de ejecución. La Comisión evalúa cada solicitud sobre la base de un análisis detallado en consonancia con los criterios establecidos en el Reglamento del MRR[4]. En caso de evaluación positiva, la Comisión publica una propuesta de nueva Decisión de Ejecución para su examen por el Consejo, que toma la decisión final. En consonancia con la intención legislativa de que los hitos y objetivos sean alcanzables, los Estados miembros pueden, por ejemplo, pedir que se reduzca el alcance de una medida y su estimación de costes proporcionalmente (siempre que los costes globales estimados sigan correspondiendo a la asignación), o que se eliminen los hitos intermedios innecesarios para disminuir la carga administrativa. Si bien toma nota de las preocupaciones del TCE sobre el mantenimiento de registros internos, la Comisión considera que todas las modificaciones se realizaron en consonancia con la base jurídica.

La Comisión señala que el TCE no está formulando nuevas recomendaciones sobre el MRR, habida cuenta de su expiración en diciembre de 2026 (**apartado 11.62**), y acoge con satisfacción este enfoque pragmático. Por lo que se refiere a las recomendaciones contenidas en los informes anuales del TCE de 2022, 2023 y 2024, la Comisión considera que todas se han aplicado en la medida en que fueron aceptadas en sus respuestas iniciales.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Evaluación del cumplimiento de las condiciones relativas al pago y a la subvencionabilidad

Cumplimiento de los hitos y objetivos

Para recibir un pago del MRR, el Estado miembro debe alcanzar un conjunto de hitos (indicadores cualitativos) y objetivos (indicadores cuantitativos) predefinidos que midan los avances en la ejecución de las reformas e inversiones del PRR. El Reglamento del MRR exige a la Comisión que evalúe si cada hito y objetivo se ha «cumplido satisfactoriamente». En febrero de 2023, la Comisión publicó un marco en el que describía cómo lleva a cabo su evaluación de si un hito u objetivo se ha cumplido satisfactoriamente en consonancia con la base jurídica[5]. Para cada hito u objetivo, la Comisión examina todas las pruebas aportadas por el Estado miembro y expone su análisis en una

[3] Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia («Reglamento del MRR»), artículo 21, apartado 1.
[4] Reglamento del MRR, artículo 22 y anexo V.
[5] COM(2023) 99. Anexo I. Marco para evaluar los hitos y objetivos en el contexto del Reglamento del MRR.

«evaluación preliminar» pública[6]. Antes de adoptar una decisión de la Comisión y efectuar el pago, la Comisión recibe el dictamen del Comité Económico y Financiero y de un comité específico de expertos de los Estados miembros sobre la evaluación preliminar[7]. En relación con los apartados **11.13** a **11.14**, la Comisión considera, por lo tanto, que todas las decisiones de pago se adoptan de forma transparente y están sujetas a un control estricto.

De los 420 hitos y objetivos auditados, en 10 casos el TCE ha manifestado una opinión diferente a la de la Comisión. En todos estos casos, tal divergencia de opinión se debía, al igual que en años anteriores, a una interpretación diferente de los requisitos o con respecto a si las pruebas aportadas demuestran que se cumplían dichos requisitos.

En relación con el cumplimiento del hito polaco B5G «Entrada en vigor del Reglamento por el que se establecen normas de calidad para los combustibles sólidos de biomasa» (**recuadro 11.1**), la Comisión consideró que el hito B5G requería la entrada en vigor de un Reglamento por el que se establezcan normas de calidad para los pellets y las briquetas de madera (y no para toda la biomasa destinada al uso doméstico; excluidas, en particular, las normas contra la contaminación atmosférica). Esta interpretación se ve respaldada, entre otros factores, por la descripción de la medida en la Decisión de Ejecución del Consejo, pruebas anteriores a la adopción del PRR original, así como por el hecho de que, en el momento de la elaboración del PRR, el marco jurídico polaco carecía de normas de calidad adecuadas para los pellets de madera. En cambio, ya existían normas de calidad adecuadas para otros tipos de combustibles sólidos de biomasa, en especial, las normas regionales contra la contaminación atmosférica. Sobre esta base, la Comisión no comparte la opinión del TCE de que el hito no se cumplió satisfactoriamente. Además, la Comisión señala que, si se acepta la interpretación del TCE sobre los requisitos de los hitos (según la cual el cumplimiento del hito debería haber cubierto otros tipos de biomasa sólida, como la leña), la medida se habría considerado no subvencionable para la ayuda del MRR, en lugar de como no cumplida satisfactoriamente. Esto se debe a que dichas normas de calidad se adoptaron y aplicaron en Polonia antes del 1 de febrero de 2020.

Por lo que se refiere a los dos hitos judiciales polacos (**apartado 11.14**), la Comisión mantiene sus respuestas al Informe Anual del TCE de 2024[8]. La Comisión señala que ya desembolsó fondos para estos hitos en 2024. El TCE proporciona información actualizada sobre este caso a partir de 2024 en el Informe Anual de 2025, pero sigue sin extraer una conclusión con la información de que dispone. La Comisión observa que el TCE espera las futuras sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea antes de extraer conclusiones. La Comisión señala que tuvo que determinar la independencia y la imparcialidad de la Sala de Responsabilidad Profesional de Polonia en 2024 sobre la base de la jurisprudencia existente en el momento de la evaluación, y no pudo utilizar sentencias que se dictaron años después a la hora de determinar si los hitos se habían cumplido satisfactoriamente. La Comisión mantiene su evaluación de los hitos, tal como se explica en la evaluación preliminar pertinente[9].

[6] Toda la documentación está disponible en las páginas web específicas para cada país del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages_es.

[7] Comité del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia; todos los documentos de la reunión están disponibles en https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C102400/consult?lang=es.

[8] Respuestas de la Comisión al capítulo 11 del Informe Anual del TCE de 2024, pp. 485-486.

[9] Véase la evaluación preliminar positiva del cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos relacionados con la primera solicitud de pago presentada por Polonia el 15 de diciembre de 2023, remitida al Comité Económico y Financiero por la Comisión Europea (52bd45c7-da37-4ba0-b623-95da8cdad7f9_en).

Período de subvencionabilidad del MRR

En relación con las cuatro constataciones sobre el período de subvencionabilidad del MRR, como también señaló el TCE (**apartados 11.15** a **11.17**), persisten interpretaciones divergentes entre la Comisión y los Estados miembros, por una parte, y el TCE, por otra, en relación con el «inicio» de una medida. A este respecto, la Comisión se remite a sus respuestas a los informes anuales de 2023 y 2024 del TCE[10].

En respuesta a una recomendación anterior del TCE[11], en octubre de 2024, la Comisión publicó orientaciones adicionales[12] en las que exponía las dos pruebas que ha aplicado para garantizar un enfoque coherente: 1) «¿La aplicación de la medida propuesta no se ha iniciado hasta el 1 de febrero o hasta después de esa fecha?»; y 2) «¿los gastos derivados de dicha aplicación no comenzaron a sufragarse hasta el 1 de febrero o hasta después de esa fecha? En concreto, ¿se ha registrado la totalidad de los costes [conforme al Sistema Europeo de Cuentas (SEC 2010)] después del 1 de febrero de 2020?». La Comisión señala que las medidas para las que el TCE informa de este tipo de constataciones superan las dos pruebas.

Doble financiación

Como se señala en la respuesta a los informes anuales del TCE de 2022 y 2024[13], y en la respuesta a un informe especial del TCE sobre esta cuestión, el TCE aplica un concepto de «doble financiación» diferente al de la Comisión y los Estados miembros. El TCE considera que «la doble financiación puede darse cuando se financian dos veces los mismos costes subyacentes de un hito u objetivo, o cuando se declaran y, por tanto, financian dos veces los mismos resultados» (**apartado 11.19**). En cambio, la Comisión se basa en el concepto de doble financiación establecido en el Reglamento del MRR, según el cual «la ayuda concedida en el marco del Mecanismo se sumará a la proporcionada con arreglo a otros programas e instrumentos de la Unión. Las reformas y los proyectos de inversión podrán recibir ayuda de otros programas e instrumentos de la Unión siempre que dicha ayuda no cubra el mismo coste». Esto significa que el apoyo de la Unión a una única medida puede proceder de múltiples instrumentos, siempre que «no cubran los mismos costes». En este sentido, tanto en el Reglamento Financiero como en el Reglamento del MRR, el concepto de doble financiación está vinculado a los costes. La Comisión ha proporcionado orientaciones[14] en las que explica cómo aplicar el concepto de doble financiación basado en los costes a la lógica de la ejecución basada en el rendimiento del MRR.

La Comisión recuerda, asimismo, que la inclusión de reformas, que en su mayoría no conllevan costes, en los PRR es una condición esencial para una evaluación positiva de estos y, por tanto, se prevé de forma explícita e incluso se exige en el Reglamento del MRR. En algunos considerandos del MRR se enumeran posibles medidas de reforma que es poco probable que tengan costes directos, como reformas para reforzar el diálogo social o minimizar la carga administrativa, dejando así claro que el Parlamento y el Consejo esperaban e incluso exigían la inclusión de medidas de coste cero en los PRR. En muchos casos, puesto que no existen costes relacionados con la ejecución de estas reformas, el Estado miembro declara «coste cero» en la estimación de costes que presenta durante la preparación del PRR. Partiendo de su premisa, el TCE considera que tales acciones, que los Estados

[10] Respuestas de la Comisión al capítulo 11 del Informe Anual del TCE de 2023, p. 485.
[11] Respuestas de la Comisión al capítulo 11 del Informe Anual del TCE de 2023, p. 491.
[12] COM(2024) 474 final, anexo II: «Subvencionabilidad de las medidas en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: fecha de inicio de las medidas subvencionables».
[13] Respuestas de la Comisión al capítulo 11 del Informe Anual del TCE de 2022, p. 453; Respuestas de la Comisión al capítulo 11 del Informe Anual del TCE de 2024, p. 486.
[14] COM(2024) 474 final, anexo IV. «El concepto de doble financiación en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia».

miembros se comprometieron a llevar a cabo con recursos distintos de los fondos del MRR, son «financiadas» o «financiadas dos veces» si otros fondos de la UE aportan una contribución.

La constatación relativa a la «doble financiación», que el TCE comunica en relación con el hito 144 de Letonia «Adopción de la cartografía de los recursos humanos en la asistencia sanitaria» (**recuadro 11.2**), demuestra este problema. Si bien el TCE afirma que el «mapeo de los recursos humanos en el sector sanitario ya se había financiado íntegramente con cargo al Instrumento de Apoyo Técnico de la UE», la Comisión considera que, por definición, no puede haber doble financiación en este caso, ya que el Estado miembro no ha presentado ningún coste en relación con este hito. Además, este Instrumento no proporciona fondos al Estado miembro, sino que le exige que ponga a disposición personal y recursos para apoyar la ejecución del proyecto. Por lo tanto, el MRR no podría haber cubierto el mismo coste que el Instrumento de Apoyo Técnico. Además, la Comisión señala que, independientemente de cualquier apoyo prestado, el Instrumento no puede garantizar por sí mismo la «adopción» de dicha estrategia, que depende de las acciones y el apoyo de las autoridades nacionales.

2. Examen de los sistemas de supervisión y control seleccionados

Insuficiencias relacionadas con la evaluación de la solicitud de pago

El TCE señala cuarenta casos de «insuficiencias en la evaluación de la Comisión» (**apartado 11.22**). Se trata de una amplia gama de constataciones que abarcan, por ejemplo, la falta de documentación específica o el hecho de que la Comisión no haya revisado específicamente un elemento que el TCE considera que debería haberse comprobado. La Comisión reconoce algunas de estas constataciones, pero no está de acuerdo con la mayoría de ellas.

La Comisión toma nota de la detección por parte del TCE de doce «insuficiencias en la evaluación de la Comisión» (**apartado 11.22**) relacionadas con constataciones con un incidencia financiera. En los casos en que el TCE considera que no se ha cumplido un hito u objetivo y en que la Comisión ha llegado a una conclusión diferente, el TCE también califica esta conclusión como «insuficiencia». La Comisión también observa que, en algunos casos, el TCE presenta información para un único hito u objetivo de varias insuficiencias sin incidencia financiera [por ejemplo, un «hito u objetivo definido de forma imprecisa» (**apartado 11.53**) junto con una «insuficiencia en la evaluación de la Comisión»]. Por lo tanto, la Comisión considera que el número de hitos y objetivos para los que el TCE detecta constataciones proporciona un indicador más preciso del número de cuestiones distintas que el número total de constataciones.

En cuanto al ejemplo del objetivo 193 de Chipre, «Reducción de la acumulación de casos pendientes de expedición de títulos de propiedad, bien mediante la expedición de títulos de propiedad, bien mediante el rechazo del caso» (**recuadro 11.3**), el TCE considera que la Comisión debería haber llevado a cabo verificaciones adicionales. Sin embargo, la Comisión observa que su evaluación era adecuada y señala que el TCE solicitó y revisó pruebas primarias por muestreo y no encontró ninguna desviación, lo que confirma la evaluación del cumplimiento satisfactorio.

El TCE también informa de cuatro «insuficiencias en las solicitudes de pago», ya que considera que las declaraciones de gestión contenían información parcialmente inexacta (**apartado 11.38**). La Comisión toma nota de las constataciones, pero no está de acuerdo con todos los casos y recuerda que las autoridades nacionales presentan la declaración de gestión sobre la base de su propio criterio y de la información de que disponían en el momento de la presentación. La Comisión recuerda que la declaración de gestión va acompañada de una amplia documentación y, por tanto, no es necesario que contenga cada información, y que el proceso de evaluación ofrece amplias posibilidades para

que las autoridades de gestión faciliten información adicional o aclaraciones y para que la Comisión las solicite. La Comisión considera que, en todos los casos señalados por el TCE, cuando la información pertinente no se encontró en la declaración de gestión como reserva, se puso a disposición en la documentación completa de la solicitud de pago.

Recomendaciones de auditoría de la Comisión

El TCE reconoce los avances de la Comisión en la ejecución de las recomendaciones de auditoría (**apartado 11.26**), pero señala que algunas recomendaciones «críticas» y «muy importantes» siguen abiertas durante el último año de ejecución del MRR.

Desde el inicio del Mecanismo, la Comisión ha emitido más de 2 700 recomendaciones de auditoría en los 27 Estados miembros. A 28 de mayo de 2026, la gran mayoría de ellas (91 %) ya se habían cerrado o habían sido evaluadas preliminarmente como cerradas por la Comisión. Este resultado se ha logrado mediante una metodología bien definida. La Comisión aplica un enfoque conservador y cierra las recomendaciones de auditoría únicamente en caso de que el Estado miembro presente pruebas suficientes, fiables y adecuadas de la ejecución. Este resultado es también el reflejo de una cooperación continua y estrecha con los Estados miembros, así como de un seguimiento riguroso por parte de la Comisión. Esto demuestra los avances tangibles realizados en los sistemas de control interno de los Estados miembros.

La Comisión seguirá supervisando de cerca la ejecución de sus recomendaciones formuladas después del 31 de diciembre de 2026 y de las formuladas con anterioridad a esa fecha que sigan abiertas[15]. Asimismo, seguirá ejerciendo su derecho a participar en la recuperación de fondos en los casos establecidos en el marco para las «Reducciones y recuperaciones en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia»[16]. El TCE presenta datos sobre el número de recomendaciones «críticas» y «muy importantes» abiertas para 37 informes finales de auditoría seleccionados emitidos entre el inicio del Mecanismo y la fecha límite del 11 de mayo de 2026 (**ilustración 11.4**). A este respecto, la Comisión destaca que, del total de 448 recomendaciones relacionadas con constataciones «críticas» y «muy importantes» formuladas en estos informes finales de auditoría de la muestra, solo veinticinco siguen «abiertas», lo que representa el 5,6 % de ese total. De ellas, en el caso de nueve recomendaciones, el plazo para que el Estado miembro respondiera aún no había expirado. En los demás casos, se presentaron las respuestas de los Estados miembros. Para doce recomendaciones, los casos se consideran cerrados y se están preparando las cartas de seguimiento. En lo relativo a las cuatro recomendaciones restantes, la Comisión está siguiendo de cerca los casos correspondientes para garantizar la ejecución de medidas correctoras.

En cuanto a las dos recomendaciones de auditoría que el TCE considera cerradas sin pruebas suficientes (**apartado 11.28**), la conclusión del TCE no refleja todo el alcance de la base probatoria de la Comisión utilizada para cerrarlas. La Comisión recuerda que el cierre de una recomendación no se basa únicamente en las pruebas presentadas por el Estado miembro en el proceso formal de seguimiento; en consonancia con la práctica habitual de auditoría, la Comisión también tiene en cuenta la información procedente de otras auditorías, resúmenes de auditorías y datos disponibles a través de herramientas informáticas como Arachne.

[15] C(2026) 2647, «Orientaciones para los Estados miembros sobre los aspectos operativos relacionados con la fase final y el cierre del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia» (apartado 6.3).

[16] Comunicación de la Comisión C/2024/4990, titulada «Orientación sobre los planes de recuperación y resiliencia», anexo IV.

Efectividad de los sistemas de control de los Estados miembros

La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento por parte del TCE de los hitos de auditoría y control como un paso positivo hacia el refuerzo de los sistemas de control de los Estados miembros. Sin embargo, la Comisión no está de acuerdo con la afirmación de que «las insuficiencias en los sistemas de control de los Estados miembros cuyos segundos pagos o pagos posteriores estaban supeditados al logro de hitos de control suponen un riesgo para la protección de los intereses financieros de la UE hasta su cumplimiento, lo cual puede repercutir en la regularidad del gasto» (**apartado 11.31**). La Comisión ha vuelto a examinar sistemáticamente la adecuación de los sistemas de control propuestos por los Estados miembros con respecto al criterio 2.10 del anexo V del Reglamento del MRR cada vez que los Estados miembros presentan solicitudes de revisión de sus PRR. En una lógica de seguimiento dinámico, esto se lleva a cabo sobre la base de la información facilitada por los Estados miembros, complementada con pruebas adicionales obtenidas por la Comisión, en particular las constataciones de la auditoría. La Comisión considera que su creciente trabajo de auditoría ha puesto de manifiesto insuficiencias específicas que pueden subsanarse mediante un hito de auditoría y control sin cuestionar la adecuación de los sistemas de control de los Estados miembros. En este contexto, los hitos de auditoría y control se centran en las disposiciones que debe establecer el Estado miembro para abordar las constataciones de auditoría pertinentes. Por consiguiente, las mejoras posteriores de los sistemas nacionales de control por parte de los Estados miembros han reforzado aún más el nivel de garantía. Por lo tanto, la introducción de hitos de auditoría y control no debe interpretarse en el sentido de que los sistemas de control de los Estados miembros no eran adecuados para ejecutar el MRR hasta ese momento. Además, la Comisión recuerda que la regularidad del gasto en el marco del MRR viene determinada únicamente por el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos, que está sujeto a controles tanto *ex ante* como *ex post*.

El TCE informa de «insuficiencias persistentes» en los sistemas de control de cuatro Estados miembros durante el período en el que las recomendaciones específicas de auditoría de la Comisión formuladas a dichos Estados miembros seguían abiertas (**apartado 11.32**). La Comisión observa que las constataciones y recomendaciones de auditoría notificadas se refieren a insuficiencias en la ejecución de los controles, más que al diseño del sistema de control interno del Estado miembro. Los Estados miembros aceptaron debidamente estas constataciones, y desde entonces la Comisión ha evaluado todas las recomendaciones como ejecutadas adecuadamente como parte del seguimiento de la auditoría. La Comisión considera que ninguna de estas constataciones de auditoría puso en tela de juicio las salvaguardias generales que ofrecen los sistemas de control de dichos Estados miembros y, por tanto, no justificó la introducción de un hito de auditoría y control. Por consiguiente, la Comisión sostiene que los pagos a dichos Estados miembros se efectuaron con arreglo a mecanismos de control adecuados.

La Comisión toma nota de que el TCE detectó, mediante su trabajo de auditoría, una serie de posibles irregularidades en los procedimientos de contratación pública en dos Estados miembros y posibles irregularidades en los procedimientos de ayudas estatales en tres Estados miembros. La Comisión determinará el seguimiento adecuado de estas constataciones en lo que a los Estados miembros en cuestión se refiere. No obstante, estos casos no afectan a la legalidad o regularidad de los pagos asociados, ya que el desembolso de los fondos se basa únicamente en el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos pertinentes. Por su parte, la Comisión amplió su alcance de auditoría tras el Informe Anual del TCE de 2023 y actualizó su estrategia de auditoría para verificar sistemáticamente, en todos los tipos de auditorías, el cumplimiento por parte de los Estados miembros de su obligación en virtud del artículo 22, apartado 2, letra a), del Reglamento del MRR. Esto incluye verificar, cuando proceda, que los Estados miembros comprueban periódicamente que la financiación proporcionada se utiliza correctamente de conformidad con todas las normas nacionales y de la Unión aplicables, también en los ámbitos de la contratación pública y las ayudas estatales, en particular en lo relativo

a la eficacia de dichos controles. Estas verificaciones se llevaron a cabo utilizando el conjunto de instrumentos mejorado de la Comisión, en especial listas de comprobación exhaustivas.

3. Modificaciones de las Decisiones de Ejecución del Consejo

Como línea de trabajo específica del proceso de declaración de fiabilidad de este año, el TCE analizó las modificaciones de las Decisiones de Ejecución del Consejo y revisó treinta y dos cambios en los hitos y objetivos en ocho Estados miembros (**apartado 11.9**). La Comisión recuerda que el Reglamento del MRR permite a cada Estado miembro solicitar que la Decisión de Ejecución del Consejo por la que se aprueba el plan nacional de recuperación y resiliencia se modifique o sustituya «cuando un Estado miembro ya no pueda, por circunstancias objetivas, completar en su totalidad o en parte el plan de recuperación y resiliencia, incluidos los hitos y objetivos pertinentes»[17]. Si bien reconoce que corresponde exclusivamente al TCE decidir el alcance de la auditoría, la Comisión observa que este solo abarca las modificaciones de los hitos y objetivos para los que se realizó un pago. Por lo tanto, no abarca los casos en los que la Comisión no ha propuesto que el Consejo modifique la Decisión de Ejecución del Consejo, aunque estos son igualmente pertinentes para cualquier conclusión sobre la interacción entre las modificaciones de la Decisión de Ejecución del Consejo y las solicitudes de pago. Las conclusiones resultantes, y en particular la afirmación de que esto «reduce la eficacia del efecto palanca financiero de la UE y da a entender que es posible eludir el cumplimiento insatisfactorio modificando una Decisión de Ejecución del Consejo para desbloquear el pago» (**apartado 11.42**), se derivan de este alcance de la auditoría. La Comisión no comparte esta opinión y destaca la disposición jurídica explícita que justifica una revisión cuando un hito u objetivo «ya no es alcanzable». Así pues, la Comisión señala que los colegisladores han optado explícitamente por permitir que se revisen los hitos y objetivos cuando se den circunstancias objetivas que impidan su finalización, siempre que el PRR siga cumpliendo en general todos los demás criterios.

En cuanto a las constataciones del TCE sobre la justificación y las pruebas de circunstancias objetivas (**apartados 11.43** y **11.44**), el TCE observa que la Comisión proporcionó orientaciones sobre las modificaciones en 2023, 2024 (**apartado 11.43**) y 2025 (**apartado 11.39**). Si bien estas orientaciones proporcionan un marco, la evaluación sigue debiendo realizarse caso por caso debido a la diversidad de posibles circunstancias objetivas que pueden justificar una revisión. Dado que sus evaluaciones implican juicios cualitativos, la Comisión reconoce que el TCE puede tener una opinión diferente sobre las justificaciones y pruebas aportadas por los Estados miembros. Sin embargo, sostiene que sus evaluaciones eran sólidas y se basaban en documentación, así como en debates en profundidad con los Estados miembros. La Comisión ha determinado de manera transparente los motivos tras sus opiniones en las propuestas de modificación de las Decisiones de Ejecución del Consejo.

La Comisión toma nota de la observación del TCE de que algunas modificaciones eliminaron partes de fases específicas de una medida del PRR (**apartado 11.45**), pero señala que dichos cambios están permitidos por el Reglamento del MRR, como se ha explicado anteriormente. La Comisión observa que evalúa si el PRR revisado cumple los criterios de evaluación previstos en el Reglamento y codifica esta evaluación en sus propuestas de revisión de la Decisión de Ejecución del Consejo. Este enfoque transparente demuestra cómo garantiza que todas las modificaciones se realicen de manera que se respete el Reglamento del MRR. Cuando los cambios en el ámbito de aplicación de una medida reducen el coste global estimado del PRR por debajo de la asignación financiera del Estado miembro, la Comisión exigirá al Estado miembro que aumente proporcionalmente otra medida o que reduzca su asignación financiera solicitada. En consonancia con las orientaciones de la Comisión según las cuales «si el cambio solo se refiere a la escala de la medida, la revisión de la estimación de costes

[17] Artículo 21, apartado 1, del Reglamento del MRR.

debe hacerse de forma proporcional», dicho cambio no requiere una nueva justificación de los costes estimados[18].

Si los Estados miembros incluyen una reforma con una estimación de costes de 0 EUR en su PRR, esto no aumenta ni disminuye la asignación financiera. Por consiguiente, la Comisión confirma la constatación del TCE (**apartado 11.48**) de que la modificación de una medida de este tipo no tiene incidencias financieras directas, lo que se deriva de la base jurídica del MRR. Sin embargo, la Comisión considera la incidencia de dicho cambio en el PRR en general, en particular en el cumplimiento de todos los criterios de evaluación establecidos legalmente. A este respecto, rechaza firmemente la afirmación del TCE de que las modificaciones de las medidas de coste cero podrían «mermar los incentivos para mantener el alcance y la ambición iniciales de las reformas», cuando el Reglamento del MRR ha establecido salvaguardias firmes —que la Comisión y el Consejo aplican de manera transparente y ponen a disposición del público— para garantizar que todos los PRR, en particular sus reformas, respeten el marco jurídico del MRR en todo momento.

El ejemplo de la reforma de Irlanda 2.7 «Abordar la brecha digital y mejorar las capacidades digitales» (**recuadro 11.5**) ilustra plenamente este aspecto. Como uno de los cuatro elementos de la reforma, que se financió y ejecutó íntegramente con fondos nacionales, Irlanda se comprometió a adoptar medidas que aumentaran el número de titulados en TIC y propuso inicialmente un objetivo para medir la *incidencia* de esta medida. Dado que este objetivo formaba parte de una reforma no crítica de coste cero, Irlanda preguntó si podía modificar el objetivo para aplicar una alternativa mejor que permitiera reducir la carga administrativa, alcanzando al mismo tiempo los objetivos de la medida correspondiente. La Comisión propuso modificar la Decisión de Ejecución del Consejo en consonancia con la solicitud de Irlanda y el Consejo accedió. Si bien esta modificación redujo el objetivo que mide la incidencia de la reforma (en un 12 %), no altera el objetivo político ni su ejecución por parte del Estado miembro, es decir, la ejecución de reformas en materia de capacidades digitales. Tanto antes como después de la revisión, todos los alumnos siguen contando con financiación plena a nivel nacional y, en consecuencia, la asignación financiera del MRR no se vio afectada por este cambio.

4. Diseño de medidas, hitos y objetivos

Como en años anteriores[19], el TCE afirma que los hitos y objetivos deben abarcar «en su totalidad los principales elementos de la reforma o la inversión subyacentes, en especial su finalización» (**apartado 11.50**). La Comisión reconoce que garantizar una buena cobertura de las reformas e inversiones mediante hitos y objetivos es esencial para medir sus avances y considera que ello es aplicable a todos los PRR. No obstante, recuerda que el Reglamento del MRR define explícitamente los hitos y objetivos como «medidas de progresión»[20].

En relación con el ejemplo del hito 41 de auditoría y control sueco «M 1: Decisiones gubernamentales para garantizar una aplicación eficaz y eficiente del plan de recuperación y resiliencia, incluida la configuración de auditoría y control» (**recuadro 11.6**), la Comisión recuerda que los hitos de auditoría y control tienen por objeto abordar las insuficiencias en el diseño de las disposiciones de control establecidas en los PRR, a fin de velar por el cumplimiento del artículo 22 del Reglamento del MRR.

[18] C/2024/4618, sección II.IV.

[19] Informe Anual del TCE de 2024, apartado 11.51, Informe Anual del TCE de 2023, apartado 11.45.

[20] Artículo 2, apartado 4, del Reglamento del MRR: «"hitos y objetivos": las medidas de progresión hacia la consecución de una reforma o una inversión, considerándose que los hitos constituyen logros cualitativos y los objetivos constituyen logros cuantitativos». Véanse también las Respuestas de la Comisión al capítulo 11 del Informe Anual del TCE de 2024, p. 493.

La Comisión introdujo este hito centrado en el diseño y la ejecución del sistema de control necesario a nivel nacional en Suecia, así como en exigir que existiera un marco claro que impusiera obligaciones jurídicas a todos los organismos de ejecución del sistema nacional de control sueco. Las cuestiones relacionadas con la ejecución de dichas disposiciones a nivel de los distintos organismos de ejecución, que en modo alguno cuestionan el sistema de control general del país, son objeto de seguimiento y examen a través del trabajo de auditoría en profundidad de la Comisión, en particular los controles sobre el terreno. Este enfoque de garantizar la protección de los intereses financieros con un enfoque descendente a través de hitos de auditoría y control y con un enfoque ascendente mediante la comprobación detallada de cada organismo de ejecución garantiza una perspectiva eficiente y global para proteger los intereses financieros de la Unión, en lugar de un proceso de solicitud de pago con plazos definidos y basado en documentos.

5. Informes anuales de actividades e informe anual de gestión y rendimiento

El informe anual de actividades de la DG Asuntos Económicos y Financieros (**apartados 11.54** a **11.59**) describe cómo ha obtenido la Comisión garantías sobre i) la legalidad y regularidad de los pagos; ii) los sistemas de los Estados miembros relacionados con la contratación pública y las ayudas estatales y iii) las correcciones de conformidad con el artículo 22, apartado 5, del Reglamento del MRR, al tiempo que se describe de forma transparente el nivel de riesgo previsto en relación con cada una de estas cuestiones por Estado miembro. A lo largo de 2025, la Comisión ha llevado a cabo un mayor número de controles *ex ante* y *ex post* relacionados con los pagos del MRR que en cualquier año anterior. Los resultados de estos controles se tienen en cuenta junto con el trabajo del TCE y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude a la hora de determinar el nivel adecuado de riesgo.

En ejecución de recomendaciones anteriores del TCE, la Comisión ha actualizado su metodología de evaluación de riesgos sobre materialidad a lo largo de todo el período de vigencia del MRR[21]. Esto ha incluido tener en cuenta los informes rápidos de las auditorías antes de finalizar el trabajo, en los que la Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento por parte del TCE de que este enfoque permite a la Comisión considerar toda la información disponible (**apartado 11.56**). La Comisión considera que las ventajas que el hecho de tener en cuenta la información más reciente disponible aporta a su transparencia en relación con los riesgos compensan las desventajas que pueden derivarse de ello.

La Comisión considera que los resultados derivados de la metodología de evaluación de riesgos revisada ofrecen garantías razonables en cuanto al nivel de riesgo asignado a cada Estado miembro. A este respecto, al igual que en años anteriores, la Comisión no está de acuerdo con la afirmación del TCE de que es probable que este enfoque subestime el nivel de riesgo.

6. Recomendaciones

A lo largo de la ejecución del MRR, la Comisión ha mantenido un enfoque constructivo y proactivo en su cooperación con el TCE. Ha aceptado la mayoría de las recomendaciones del TCE en las auditorías relacionadas con el MRR y seguirá reforzando su marco de control basándose en las constataciones y recomendaciones del TCE hasta la conclusión del MRR. La Comisión señala que el TCE no está formulando nuevas recomendaciones dado que la ejecución del MRR finalizará en diciembre de 2026 (**apartado 11.62**), y acoge con satisfacción este enfoque pragmático. Las propuestas de la Comisión para el marco financiero plurianual (MFP) para el período 2028-2034 se basan en las lecciones aprendidas de los programas ejecutados en el marco del actual MFP, así como en las

[21] Véase el anexo 5 del informe anual de actividades de 2024 y 2025 de la DG Asuntos Económicos y Financieros.

recomendaciones formuladas por el TCE. La Comisión ha tomado debida nota de los opiniones del TCE sobre sus propuestas.

De las nueve recomendaciones de los informes anuales del TCE de 2022, 2023 y 2024, la Comisión aceptó total o parcialmente siete. La Comisión considera que ha ejecutado plenamente los elementos aceptados de las siete recomendaciones de conformidad con sus respuestas iniciales.

La Comisión señala que el TCE evalúa el nivel de ejecución con respecto a la recomendación que formuló, independientemente de si fue o no aceptada íntegramente por la Comisión. Por otra parte, la Comisión evalúa el nivel de ejecución con respecto al compromiso asumido en las respuestas a los informes especiales. Por lo tanto, en algunos casos, el TCE considera que las recomendaciones solo se han ejecutado parcialmente, mientras que la Comisión las considera ejecutadas en su totalidad.

La Comisión toma nota de la evaluación del TCE de la recomendación 3 del Informe Anual del TCE de 2023. Sin embargo, la Comisión considera que se ha adoptado un conjunto completo de medidas para garantizar que los Estados miembros adopten rápidamente medidas correctoras para abordar las insuficiencias restantes en los sistemas de control, en particular en los ámbitos de la contratación pública y las ayudas estatales. Estas medidas incluyen controles exhaustivos en todos los tipos de auditorías, la introducción de hitos de auditoría y control en los que se detectan insuficiencias sistémicas y una supervisión rigurosa del seguimiento de las recomendaciones de auditoría.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

RESPUESTAS DEL PARLAMENTO EUROPEO AL INFORME ANUAL 2025 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

CAPÍTULO 12: SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN NUESTROS INFORMES ESPECIALES DE 2022

RESPUESTAS DEL PARLAMENTO AL SEGUIMIENTO DEL INFORME ESPECIAL 18/2022 TITULADO
«Las instituciones de la UE y el COVID-19 – Tras la rápida reacción, todavía hay que trabajar para aprovechar la innovación y la flexibilidad impulsadas por la crisis»;

Anexo 12.2 — Seguimiento de las recomendaciones de los informes especiales de 2022 — Otras entidades auditadas

El Parlamento toma nota del análisis de los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas (TCE).

Tras la pandemia de COVID-19 el Parlamento no ha introducido una nueva forma de trabajar global que afecte a su política inmobiliaria. Por el contrario, ha reforzado su actual estrategia, manteniendo el parque inmobiliario del que actualmente dispone. Este modelo da prioridad a la optimización general de los activos existentes, por lo que no genera ningún impacto presupuestario especial para la política inmobiliaria.

Es esencial que el Parlamento preste apoyo directo, personal y continuo a los diputados al Parlamento Europeo en el ejercicio de sus funciones diarias. Esto requiere una asistencia continua *in situ*, servicios de proximidad, instalaciones seguras para reuniones y una continuidad operativa constante, factores todos ellos que influyen en el enfoque del Parlamento en cuanto a la gestión los edificios de oficinas necesarios para su personal y que determinan sus necesidades de infraestructura. Por lo tanto, los beneficios presupuestarios son limitados, mientras que los efectos medioambientales del teletrabajo son considerables.

Por consiguiente, el Parlamento considera que la Recomendación 3c no es aplicable.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2025 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO, CAPÍTULO 12: Seguimiento de las recomendaciones formuladas en los informes especiales de 2022 del Tribunal de Cuentas Europeo

En cuanto a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) dirigidas a la Comisión (**apartados 12.6 a 12.10**), **la Comisión concede la máxima importancia a la aplicación de todas las recomendaciones aceptadas.** La Comisión realiza un seguimiento de las acciones que se ha comprometido a llevar a cabo y que forman parte de su mandato. El TCE evalúa el nivel de aplicación con respecto a la recomendación que formuló, independientemente de si fue o no aceptada íntegramente por la Comisión. Por otra parte, la Comisión evalúa el nivel de aplicación con respecto al compromiso asumido en las respuestas a los informes especiales. Por lo tanto, en algunos casos, el TCE considera que las recomendaciones solo se han aplicado parcialmente, mientras que la Comisión las considera aplicadas en su totalidad.

En este contexto, la Comisión toma nota de la evaluación del TCE que considera que **el nivel de aplicación de las recomendaciones dirigidas a la Comisión alcanzó** el 74 % de las recomendaciones aplicadas íntegramente o en su mayor parte (una ligera disminución frente al 77 % de seguimiento de las recomendaciones del TCE de 2021) (**apartado 12.6**). La Comisión confirma que pueden existir diferencias en la evaluación del grado de aplicación de las recomendaciones (**apartado 12.8**). Si bien es la Comisión la que establece cuando se ha abordado plenamente una recomendación, mantiene su compromiso de garantizar el cumplimiento efectivo de los objetivos subyacentes de todas las recomendaciones.

En términos generales, en relación con el nivel de aceptación de las recomendaciones, el porcentaje de recomendaciones no aceptadas en 2022 aumentó ligeramente en comparación con 2021 (alrededor del 4 % de las recomendaciones formuladas en 2022 frente al 2 % de 2021). En 2022, la Comisión ha aceptado parcialmente el 9 % de las recomendaciones del TCE. **En cuanto a la no aceptación o aceptación parcial de las recomendaciones** puede deberse a varias razones, por ejemplo: i) los límites impuestos por el marco regulador vigente o la dificultad de anticiparse a la futura legislación de la UE; ii) el alcance de las funciones y competencias (en particular, las disposiciones en materia de responsabilidad y rendición de cuentas) de las diferentes instituciones y organismos de la UE, los Estados miembros y las partes interesadas; iii) la complementariedad con las políticas, la legislación y los programas; iv) la evaluación por parte de la Comisión de la viabilidad de las recomendaciones o las implicaciones en términos de recursos y calendario.

Respecto a la **aplicación puntual de las recomendaciones** (**apartado 12.18**), la Comisión acoge con satisfacción la conclusión del TCE de que la proporción de recomendaciones aplicadas dentro de plazo por la Comisión ha seguido aumentando este año. En este contexto, la Comisión señala que la puntualidad de las acciones de seguimiento también debe apreciarse en relación con el grado de aceptación de las recomendaciones. La Comisión sigue estando plenamente comprometida con la aplicación de todas las recomendaciones aceptadas dentro de los plazos establecidos en los informes especiales del TCE. Sin embargo, esto no se aplica a las recomendaciones que la Comisión, en principio, no ha aceptado por las razones que se exponen en las respuestas publicadas al informe especial correspondiente.

En algunos casos, las acciones de seguimiento pueden requerir más tiempo del inicialmente previsto debido a la complejidad de las medidas, a acontecimientos en los ámbitos legislativos o de las políticas, a las limitaciones de recursos, a factores externos o a la necesidad de que participen otras

instituciones o entidades. El hecho de que una recomendación no se haya aplicado íntegramente en la fecha de finalización prevista inicialmente no implica que esta recomendación no vaya a aplicarse posteriormente. La evolución de las circunstancias, o los cambios en el contexto político, pueden dar lugar normalmente a una nueva priorización de las acciones.

El anexo presenta las respuestas de la Comisión a cincuenta y tres recomendaciones que, según la evaluación del TCE, se han aplicado en cierta medida o aún no se han aplicado. De estas, la Comisión no aceptó siete recomendaciones, considera que treinta y tres han sido aplicadas y está dando seguimiento a trece recomendaciones que aún estaban pendientes a finales de mayo de 2026.

Anexo: Seguimiento de las recomendaciones de los informes especiales de 2022. Comisión Europea

Informe Especial 01/2022: Apoyo de la UE al Estado de Derecho en los Balcanes Occidentales: pese a los esfuerzos, persisten problemas fundamentales.

Respuesta a la recomendación 2, letra b), apartado 75. La Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) aceptaron parcialmente la recomendación 2, letra b), y consideran que se ha aplicado en lo que respecta a los elementos aceptados.

La Comisión considera que la financiación de proyectos es la forma de financiación más adecuada para las organizaciones de la sociedad civil, dado el carácter intrínsecamente arriesgado del apoyo organizativo o básico, el cual genera dependencia. En las acciones relacionadas con el Estado de Derecho, se presta la debida atención a la financiación de las organizaciones de la sociedad civil. El marco de programación del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III) considera que el apoyo a la sociedad civil y a los medios de comunicación es una de las prioridades para mejorar la democracia y el Estado de Derecho. La Comisión considera que un factor clave para avanzar en el ámbito del Estado de Derecho en los beneficiarios previstos del IAP III consiste en apoyar el papel activo de las organizaciones de la sociedad civil en la elaboración de políticas y la toma de decisiones, el fomento de la buena gobernanza, los esfuerzos de lucha contra la corrupción, la integración de la perspectiva de género, la protección de los derechos humanos y en su papel de guardianes. Por ejemplo, la Comisión concede apoyo financiero a proyectos ejecutados por organizaciones de la sociedad civil activas en la lucha contra la corrupción. Este apoyo abarca actualmente proyectos destinados al desarrollo de herramientas regionales de evaluación comparativa para detectar la corrupción. En consonancia con las recomendaciones formuladas por el TCE, el programa plurinacional de la sociedad civil ofreció un apoyo significativo al desarrollo de la sociedad civil en la región (218,5 millones EUR en 2021-2023). En abril de 2022, en el marco del programa IAP III, se puso en marcha una convocatoria regional de propuestas dirigida a la sociedad civil con un lote específico sobre buena gobernanza, el Estado de Derecho y la lucha contra la corrupción. En 2024 se puso en marcha otra convocatoria, que también se centró en temas pertinentes, como la libertad de los medios de comunicación y la libertad de expresión, los entornos propicios para las organizaciones de la sociedad civil y la participación ciudadana, así como la buena gobernanza y el desarrollo económico. Tras una amplia consulta a la sociedad civil de los Balcanes Occidentales, en junio de 2022, la Comisión revisó sus «Directrices para el apoyo de la UE a la sociedad civil en la región de ampliación». Estas se basan en un conjunto sólido de normas, en particular el acervo de la UE en materia de Estado de Derecho (capítulo 23 «Poder judicial y derechos fundamentales» y capítulo 24 «Justicia, libertad y seguridad»). Además, se ajustan a las recomendaciones, dictámenes y directrices adoptados por las organizaciones internacionales y los foros intergubernamentales.

La financiación de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación ha aumentado significativamente en el marco del programa IAP III. La Comisión ha tomado medidas para proporcionar una «financiación básica» en aquellos casos en que se ha determinado que es pertinente y posible. Se esperan nuevos avances en esta dirección. A través de asociaciones estratégicas, la Comisión está estudiando formas de garantizar la continuidad y una perspectiva a más largo plazo de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil independientes, las redes y organizaciones de medios de comunicación de la región, en particular en los países en los que el espacio cívico se está deteriorando. Además, la Comisión está adaptando su apoyo a las organizaciones de la sociedad civil a la Estrategia de la UE para la sociedad civil. Por último, la Comisión sigue reforzando su papel como coordinadora de donantes con vistas a orientar la asistencia hacia las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación a fin de revertir la amenaza de reducción del espacio cívico.

Si bien el SEAE no participa en el proceso de ejecución de los programas o de seguimiento de los resultados del apoyo financiero del IAP al que se refiere el informe del TCE, este proporciona: a) apoyo a través de mensajes políticos sobre la importancia de sociedad civil y los medios de comunicación a la hora de abordar las cuestiones relativas al Estado de Derecho; b) apoyo a las organizaciones de la sociedad civil y a los medios de comunicación en la lucha contra la desinformación (en consonancia con el *Plan de Acción contra la Desinformación y el Plan de Acción para la Democracia Europea*); y c) información a las organizaciones de la sociedad civil y a los medios de comunicación de los Balcanes Occidentales sobre el compromiso de la UE, en particular el proceso de integración en la UE.

Informe especial 02/2022: Eficiencia energética en empresas: se da un cierto ahorro de energía, pero con insuficiencias en la planificación y selección de proyectos

Respuesta a la recomendación 1, letra a), apartado 125. La Comisión no aceptó la recomendación.

La Comisión ha considerado en su evaluación de los programas del período 2021-2027 si la financiación prevista para la eficiencia energética puede aportar el mejor valor añadido posible, en consonancia con los objetivos y las prioridades de la UE, así como las necesidades y limitaciones nacionales, regionales y locales. También ha evaluado el cumplimiento de la «condición favorecedora» relativa a los planes nacionales de energía y clima.

Informe especial 03/2022: Despliegue de la tecnología 5G en la UE: retrasos en el despliegue de redes y problemas de seguridad que siguen sin resolverse

Respuesta a la recomendación 1, letra a), apartado 83. Tras la consulta pública sobre el segundo proyecto de metodología para cartografiar la calidad del servicio en las redes 5G, la Comisión ha avanzado considerablemente en el desarrollo de una metodología común de la UE para apoyar la futura aplicación de los nuevos indicadores clave de rendimiento de la calidad del servicio 5G en el marco de la Década Digital y la presentación de informes al respecto. Partiendo de los resultados del proceso de consulta pública y los intercambios con el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas y los Estados miembros, desde principio de 2026, el enfoque de trabajo se ha orientado hacia consultas técnicas con los proveedores pertinentes de equipos radioeléctricos y herramientas de planificación de redes, a fin de garantizar que la metodología pueda aplicarse en la práctica mediante las herramientas de que ya disponen los operadores, al tiempo que se preserva la comparabilidad, proporcionalidad y auditabilidad en todos los Estados miembros. Esta labor tiene como objetivo ir más allá del actual enfoque basado únicamente en la cobertura de señal, haciendo posible que, en un futuro, los indicadores armonizados de calidad de servicio 5G se comuniquen con arreglo a una metodología común. En particular, el marco emergente se está construyendo en torno a indicadores basados en umbrales que se derivan de resultados armonizados obtenidos a partir de un escenario de referencia común de hora punta y un perfil de referencia de los equipos de usuario, de modo que los resultados puedan agregarse, comunicarse y verificarse de manera coherente a escala nacional y de la Unión, al tiempo que se evita una carga de presentación de información desproporcionada, supuestos de modelización artificiales y la publicación innecesaria de datos sensibles a efectos comerciales.

Respuesta a la recomendación 2, letra c), apartado 91. El Grupo de Cooperación sobre Seguridad de las Redes y Sistemas de Información debatió la necesidad de especificar requisitos exigibles. Las conclusiones se integraron en el segundo informe sobre los avances de los Estados miembros en la aplicación del conjunto de instrumentos de la UE para la seguridad de las redes 5G, en la sección 4 «Aplicación de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo» (pp. 21-22). Además, en su

Comunicación de 15 de junio de 2023 sobre la aplicación del conjunto de instrumentos [C(2023) 4049 final], la Comisión anunció que, como parte de su política institucional de ciberseguridad y, en consonancia con el conjunto de instrumentos de la UE, adoptará medidas para evitar la exposición de sus comunicaciones corporativas a las redes móviles que utilizan proveedores de alto riesgo como proveedores. Estas medidas abarcarán la no adquisición de nuevos servicios de conectividad que dependan de equipos de esos proveedores, en consonancia con las condiciones de seguridad pertinentes. La Comisión también aplica esta decisión, con arreglo a sus competencias en virtud de las normas de gobernanza respectivas, en todos los programas e instrumentos de financiación de la UE pertinentes.

La Comisión también ha propuesto un marco legislativo para la seguridad de las cadenas de suministro de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), en particular de las redes 5G, en consonancia con la recomendación de TCE de iniciar legislación sobre la ciberseguridad de las redes 5G. La propuesta de Reglamento sobre la Ciberseguridad 2, publicada el 20 de enero de 2026, establece un marco para una cadena de suministro de TIC fiable a fin de abordar los riesgos estratégicos y no técnicos de las cadenas de suministro de TIC. En particular, para las redes 5G, el Reglamento sobre la Ciberseguridad 2 establece la prohibición del uso de componentes de TIC suministrados por proveedores de alto riesgo en activos clave de TIC. Una vez que entren en vigor el Reglamento sobre la Ciberseguridad y el acto de ejecución pertinente por el que se designan los terceros países que plantean preocupaciones en materia de seguridad y se facilite la lista de proveedores de alto riesgo, los operadores de redes móviles dispondrán de treinta y seis meses para eliminar gradualmente los equipos de los proveedores de alto riesgo de los activos clave de TIC. La propuesta de la Comisión convertiría la recomendación del conjunto de instrumentos 5G sobre proveedores de alto riesgo en un requisito vinculante. Los actos de ejecución se adoptarían tras la entrada en vigor del Reglamento sobre la Ciberseguridad 2.

Respuesta a la recomendación 3, letra a), apartado 93. La recomendación se ha abordado en el segundo informe de situación sobre la aplicación del conjunto de instrumentos 5G, publicado el 15 de junio de 2023. El conjunto de instrumentos incluye, en la sección 2.1.3. sobre restricciones a los proveedores de alto riesgo, información sobre cómo tratan los Estados miembros los costes de los operadores de redes móviles (ORM) derivados de la sustitución de los equipos de 5G adquiridos a proveedores de alto riesgo. En esta sección se indica que, en doce Estados miembros, los marcos jurídicos adoptados o propuestos especifican períodos transitorios, ya sea con fechas concretas (por ejemplo, 2025) o mediante un número determinado de años desde la entrada en vigor de las medidas, con lo que se concede un tiempo a los ORM para que sustituyan los equipos de los proveedores de alto riesgo.

La evaluación de impacto del Reglamento sobre la Ciberseguridad revisado proporciona información sobre los costes económicos de la sustitución de los equipos 5G de proveedores de alto riesgo. La evaluación de impacto también aborda los riesgos estratégicos derivados de la presencia de proveedores de alto riesgo, que suponen un coste en términos de la seguridad de la UE.

Informe especial 04/2022: Fondos de inversión: las medidas de la UE todavía no han creado un verdadero mercado único que beneficie a los inversores

Respuesta a la recomendación 1, letra a), apartado 129. La Comisión no acepta la recomendación 1, letra a).

La Comisión considera que el marco jurídico general de la UE que rige la gestión de activos es adecuado y eficaz para alcanzar los objetivos perseguidos de cara a conseguir un mercado interior eficaz. Se revisa periódicamente para detectar y subsanar cualquier deficiencia. Entre 2022 y 2023 se llevó a cabo una revisión de la Directiva sobre los gestores de fondos de inversión alternativos

(GFIA) y del Reglamento relativo a los fondos europeos de inversión a largo plazo para adaptarlos a la evolución del mercado y a las prácticas del sector, según lo acordado por el Parlamento y el Consejo. Estos han entrado en vigor y ya cuentan con las medidas de aplicación necesarias. Los efectos de los cambios legislativos propuestos deben observarse y evaluarse con arreglo a los principios de mejora de la legislación. La Comisión considera que la próxima evaluación de estas modificaciones del marco de gestión de activos de la UE solo será posible y adecuada, como muy pronto, cinco años después de que se haya completado la transposición.

Además, el 4 de diciembre de 2025, la Comisión adoptó una propuesta para mejorar el funcionamiento y la integración en el mercado a escala de la UE del sector de la gestión de activos (la propuesta del paquete de integración y supervisión del mercado en el marco de la Unión de Ahorros e Inversiones) mediante la eliminación de los obstáculos derivados tanto de la legislación nacional como de la UE, a través de modificaciones de la Directiva sobre los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios, la Directiva GFIA y el Reglamento sobre la distribución transfronteriza de fondos. La propuesta racionaliza la entrega transfronteriza de fondos, facilita las operaciones de los gestores de activos, crea un pasaporte para los depositarios y otorga a la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) mayores facultades en materia de convergencia. Habida cuenta de la amplia y ambiciosa eliminación de obstáculos, la Comisión considera que la propuesta aborda los factores estructurales que impulsan la concentración del domicilio y refuerza las facultades de convergencia de la supervisión de la AEVM. Actualmente se encuentra en fase de negociación con el Parlamento y el Consejo.

Por último, la Comisión está trabajando en la adopción de la iniciativa de fondos de capital riesgo y capital de expansión de la UE. Esta iniciativa tiene por objeto mejorar las condiciones de funcionamiento de los gestores de fondos de capital riesgo y de expansión de la UE, así como aumentar su competitividad para que puedan seguir sosteniendo las empresas innovadoras y la economía de la UE. La iniciativa podrá aportar un conjunto de normas simplificadas, más proporcionadas y eficientes en costes para que los gestores de fondos de capital riesgo y de expansión de la UE funcionen y alcancen una mayor escala, estimulando así la financiación disponible en la UE. En función del resultado de la labor política en curso, la evaluación de impacto y otros factores, la reforma puede dar lugar a modificaciones técnicas de la Directiva GFIA, en particular en lo relativo al funcionamiento de los gestores de fondos de inversión alternativos que no alcanzan el umbral y de los GFIA de pequeño y mediano tamaño autorizados por la Directiva GFIA, así como a mejoras técnicas del Reglamento sobre los fondos de capital riesgo europeos.

Respuesta a la recomendación 1, letra b), apartado 129. La Comisión aceptó parcialmente la recomendación 1, letra b) y ha adoptado varias medidas pertinentes para abordar la recomendación del TCE.

Como se ha destacado en la respuesta a la recomendación 1, letra a), el 4 de diciembre de 2025, la Comisión adoptó la propuesta del paquete de integración y supervisión del mercado en el marco de la Unión de Ahorros e Inversiones. Las actividades de medición del rendimiento y de seguimiento van más allá del conjunto de indicadores, necesariamente limitado, que figura en el plan de gestión de la Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales. La Comisión publica anualmente una lista de indicadores para hacer un seguimiento de la evolución de los mercados de capital y supervisar los avances en la consecución de los objetivos de la unión de los mercados de capitales, que abarca, entre otros, los indicadores sobre fondos de inversión. Además, las revisiones de la Directiva GFIA y de las normas sobre la presentación de información con fines de supervisión para la inversión colectiva en valores mobiliarios con arreglo a la Directiva (UE) 2024/927 mejorará, a partir de 2027, la disponibilidad y calidad de los datos sobre los fondos de inversión y sus gestores, lo que facilitará el seguimiento del comportamiento de dichos participantes en el mercado.

Además, la AEVM lleva a cabo unas evaluaciones de riesgo y un seguimiento continuos del sector de los fondos de inversión, que se publican en una serie de informes, como los informes sobre tendencias, riesgos y vulnerabilidades, el cuadro de riesgos y la serie de informes de mercado. En este contexto, la AEVM está elaborando los indicadores estructurales de mercado sobre tendencias, riesgos y vulnerabilidad, que proporcionan indicadores estructurales sobre los fondos de inversión para el Espacio Económico Europeo y la UE y por Estado miembro, y proporcionan datos de los registros que mantiene la AEVM. Tras revisar el marco, la Comisión considera, por tanto, que el conjunto actual de indicadores y canales de publicación constituye un marco adecuado.

Respuesta a la recomendación 3, letra a), apartado 134. La Comisión aceptó parcialmente la recomendación 3, letra a), y considera que se ha aplicado en lo que respecta a los aspectos aceptados. El 24 de mayo de 2023, la Comisión publicó su propuesta de estrategia de inversión minorista con el objetivo de empoderar a los inversores minoristas y garantizar que están debidamente protegidos y se les anima a invertir en los mercados de capitales. La estrategia abarca una amplia gama de temas, entre los que figuran el tratamiento de los posibles conflictos de intereses de los intermediarios financieros derivados de los incentivos. El Parlamento y el Consejo alcanzaron un acuerdo político provisional el 18 de diciembre de 2025.

El acuerdo introduce mejoras para aumentar la confianza de los inversores minoristas y mejorar su interacción con los mercados financieros, en especial mediante:

- el refuerzo de las normas relativas al diseño de productos para garantizar que aquellos que no ofrezcan una buena rentabilidad no se ofrecen ni se venden a inversores minoristas;
- la contribución a la mitigación de los posibles conflictos de intereses en la distribución de productos de inversión mediante la introducción de salvaguardias más estrictas y una mayor transparencia en los casos en que los incentivos estén permitidos, mediante, entre otras cosas, una prueba de incentivos;
- la facilitación a los inversores minoristas del acceso a productos no complejos, bien diversificados y rentables;
- la facilitación a los inversores minoristas de información clara y normalizada sobre los productos de inversión y la actualización de las normas de divulgación para adecuarlas a la era digital;
- el fomento del uso de una terminología normalizada y la presentación de costes para que resulten transparentes y comparables, lo que ayudará a los inversores a evaluar el valor de los productos;
- la garantía de que todos los clientes minoristas reciban un resumen anual del rendimiento de las inversiones de su cartera;
- la protección de los inversores minoristas frente a una comercialización engañosa al hacer que las empresas sean plenamente responsables de las comunicaciones publicitarias, en particular las difundidas a través de redes sociales, por medio de celebridades u otros terceros que reciban remuneración o incentivos de las empresas;
- la reducción de las cargas administrativas y la mejora de la accesibilidad de los productos y servicios para los inversores minoristas experimentados, haciendo que los criterios para convertirse en inversores profesionales sean más proporcionados;
- el refuerzo de la cooperación en materia de supervisión entre las autoridades nacionales y de la UE, con el fin de garantizar una aplicación adecuada y eficaz de las normas en toda la UE y abordar el fraude y las malas prácticas.

Tras la adopción formal del acuerdo provisional por el Parlamento y el Consejo, cabe esperar que la estrategia de inversión minorista refuerce la protección de los inversores minoristas y mejore su acceso a los mercados de capital.

Informe especial 06/2022: Derechos de propiedad intelectual de la UE: la protección no es infalible

Respuesta a la recomendación 1, letra b), apartado 96. La Comisión ha adoptado varias medidas para abordar la recomendación del TCE. La Directiva (UE) 2024/2823, de 23 de octubre de 2024, sobre la protección jurídica de los dibujos y modelos (versión refundida) y el Reglamento (UE) 2024/2822, de 23 de octubre de 2024, por el que se modifica el Reglamento sobre los dibujos y modelos comunitarios (CE) n.º 6/2002 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 2246/2002 de la Comisión sobre las tasas que se han de abonar a la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea entraron en vigor el 9 de diciembre de 2024.

Por lo que se refiere a la legislación sobre marcas de la UE, tanto el artículo 16, apartado 3, de la Directiva refundida como el nuevo artículo 19, apartado 3, del Reglamento sobre los dibujos y modelos de la UE (CE) n.º 6/2002 modificado por el Reglamento (UE) 2024/2822 amplían ahora el alcance de los derechos conferidos por los dibujos y modelos registrados para luchar contra las mercancías falsificadas en tránsito por la UE o que se encuentren en otra situación aduanera. Si bien los Estados miembros tienen hasta el 9 de diciembre de 2027 para transponer la Directiva refundida, la disposición del nuevo artículo 19, apartado 3, del Reglamento sobre los dibujos y modelos, en su versión modificada, es aplicable desde el 1 de mayo de 2025. Por lo que se refiere al umbral de intervención y la definición de «pequeños envíos», en septiembre de 2022 y tras un análisis exhaustivo, la Comisión presentó una propuesta de revisión de la definición de «pequeños envíos» [mediante un acto delegado, tal como establece el Reglamento (UE) n.º 608/2013] a las autoridades aduaneras de los Estados miembros, a los titulares de derechos y a los representantes para recabar su opinión. En vista de las preocupaciones y dudas planteadas tanto por las autoridades aduaneras de los Estados miembros como de los titulares de derechos en relación con el aumento de los umbrales, la Comisión decidió retirar esta propuesta. Algunos Estados miembros se mostraron a favor de un cambio más radical en el procedimiento para pequeños envíos que el mero aumento de los umbrales de las cantidades. El procedimiento de pequeños envíos forma parte de la evaluación en curso del Reglamento (UE) n.º 608/2013. En el Reglamento actual no se establecen umbrales de intervención, pero estos forman parte de la evaluación mencionada.

Respuesta a la recomendación 2, apartado 97. La Comisión ha adoptado una serie de medidas para abordar la recomendación del TCE y considera que la aplicación de esta recomendación está en curso. En 2022, la Comisión inició el proceso de evaluación con arreglo al artículo 210 del Reglamento sobre la marca de la Unión Europea (RMUE). Un contratista externo presentó un estudio en apoyo de la evaluación, que la Comisión aceptó el 17 de noviembre de 2024, a la espera de que se decida su publicación. El estudio se centra en la evaluación de los cambios introducidos por el RMUE desde 2017, así como en la eficacia general y la rentabilidad del proceso de concesión de la marca de la UE. En el marco de dicho proceso, también se está llevando a cabo la labor analítica que sustenta la evaluación de los mecanismos de gobernanza y las características relacionadas con el marco regulador de las tasas. La Comisión está elaborando el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la evaluación del Reglamento sobre la marca de la Unión Europea, tal como exige el artículo 210 del RMUE, con el estudio de apoyo como base de dicha evaluación. Además, a la luz de las observaciones formuladas por los usuarios del sistema de marcas y los Estados miembros, es probable que la Comisión estudie la inclusión de determinadas disposiciones materiales del RMUE en la evaluación. Esto se inscribe en una lógica de simplificación para que el resultado de la evaluación abarque todos los ángulos posibles de cara a una eventual revisión del RMUE.

Respuesta a la recomendación 5, letra a), apartado 101. La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente.

La Comisión, junto con nueve Estados miembros voluntarios, creó un subgrupo del Grupo de expertos en aduanas sobre controles aduaneros y gestión de riesgos para la elaboración criterios de riesgo comunes en materia de derechos de propiedad intelectual (DPI) y comprobar si pudieran aplicarse de

manera eficiente y eficaz. El subgrupo elaboró un proyecto de texto jurídico (Decisión de Ejecución de la Comisión y anexos pertinentes) y lo probó en dos proyectos piloto: uno basado en datos históricos y otro en datos en tiempo real, con controles basados en las incidencias detectadas generadas por los indicadores de riesgo propuestos en el proyecto de criterios de riesgo comunes. Sin embargo, los resultados de estos dos proyectos piloto, en particular del consistente en controles aduaneros efectuados sobre declaraciones de importación en tiempo real, fueron decepcionantes y no dieron lugar a muchas retenciones. Uno de los motivos mencionados por los Estados miembros fue que no pudo confirmarse la validez de los indicadores de riesgo definidos para los DPI, lo que implica que dichos indicadores de riesgo no estaban lo suficientemente maduros como para constituir un criterio de riesgo común vinculante.

Sobre la base de los resultados del trabajo realizado hasta la fecha, el subgrupo concluyó que, por el momento, habría sido prematuro proceder a la introducción de criterios de riesgo comunes vinculantes. No obstante, los Estados miembros reconocieron la necesidad de mejorar la gestión de riesgos a escala europea. Por lo tanto, se propuso probar el uso de listas consolidadas de datos vinculados al riesgo en materia de DPI y permitir a los Estados miembros recopilar e integrar dichas listas en su sistema de gestión de riesgos (por ejemplo, operadores con antecedentes negativos), sin imponerles ninguna obligación de uso de dichas listas en los controles. Estas listas deben integrarse en el sistema común de gestión de riesgos (CRMS 2). Cada Estado miembro contribuirá a la introducción de datos en la lista, mientras que la Comisión será la responsable de consolidar las aportaciones en una lista común para todos los Estados miembros. Esta solución constituirá una medida temporal a la espera de la aplicación del enfoque común mejorado de gestión de riesgos en el marco del paquete de reforma aduanera en curso, en particular a través del centro de datos aduaneros.

Respuesta a la recomendación 5, letra c), apartado 101. La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente.

A través del Grupo de expertos en aduanas, la Comisión recuerda a los Estados miembros que deben registrar sus retenciones relacionadas con los DPI en el Sistema de Lucha contra la Falsificación y la Piratería (base de datos COPIS) en un plazo concreto, y subraya al mismo tiempo la calidad que se deben tener los datos presentados.

A finales de 2024, la Comisión encargó un estudio externo en apoyo de la evaluación del Reglamento n.º 608/2013 que se ha completado recientemente. El estudio menciona la cuestión de los plazos para la presentación de informes. Esta cuestión también se abordará en el marco de la evaluación de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento (UE) n.º 608/2013, para evaluar si el establecimiento de un plazo obligatorio para la presentación de informes mejoraría la calidad y la puntualidad de estos.

Informe especial 07/2022: Instrumentos de internacionalización de las pymes: las acciones de apoyo son numerosas, pero no plenamente coherentes ni coordinadas

Respuesta a la recomendación 3, letra a), apartado 90. En el caso de los proyectos de la Iniciativa Startup Europe gestionados por el Consejo Europeo de Innovación y que también estén directamente relacionados con la política digital Connect, se han elaborado indicadores relativos a:

- el número de empresas emergentes que reciben apoyo del ecosistema creado por el proyecto;
- el número de ofertas de empleo generadas por las empresas emergentes que reciben apoyo del ecosistema Startup Europe;
- las actividades puestas en marcha durante la vida del proyecto con la intención de que continúen tras su finalización.

Además, la Comisión colabora con el Consejo Europeo de Innovación para apoyar su labor de seguimiento de los proyectos de Startup Europe. Esto abarca la presentación de informes sobre los proyectos, los resultados, el seguimiento de los indicadores clave de rendimiento y las revisiones intermedias y finales organizadas por el Consejo Europeo de Innovación.

Respuesta a la recomendación 3, letra c), apartado 90. Los criterios de evaluación y selección de Horizonte Europa dan prioridad a los proyectos que más se ajusten a tres criterios de adjudicación pertinentes: excelencia, impacto y calidad y eficiencia en la ejecución (de conformidad con el artículo 28, apartado 1, del Reglamento sobre Horizonte Europa). Estos tres criterios de adjudicación garantizan que los proyectos contribuyan y tengan el mayor impacto posible en: i) el aumento de la presencia en el mercado de las empresas emergentes europeas en el ámbito de las tecnologías digitales estratégicas e innovación de tecnología profunda; ii) la conexión de las empresas emergentes con los ecosistemas, comunidades y posibles nuevos mercados locales y europeos; y iii) la ampliación de las capacidades para combinar las soluciones tecnológicas y las empresas emergentes con oportunidades de inversión y crecimiento. De este modo se garantizará que los proyectos financiados reúnan a las empresas emergentes que contribuyen en mayor medida al crecimiento y al empleo. En las convocatorias de propuestas relacionadas con la Iniciativa Startup Europe, la Comisión destaca la importancia de que la propuesta de proyecto describa la forma en que ayudará a las empresas emergentes a liberar y desarrollar plenamente su potencial y competitividad.

Informe especial 08/2022: Apoyo del FEDER a la competitividad de las pymes: las deficiencias de diseño restan eficacia a la financiación

Respuesta a la recomendación 2, letra a), apartado 80. La Comisión no aceptó la recomendación 2, letra a).

La Comisión está de acuerdo en que los criterios de selección deben ser lo suficientemente ambiciosos, pero no comparte la opinión de que las convocatorias competitivas sean siempre la opción por defecto más adecuada para apoyar a las pequeñas y medianas empresas. La base jurídica deja a las autoridades de gestión libertad para elegir el procedimiento de selección que consideren más adecuado para maximizar la contribución de la financiación de la UE en relación con cada situación, programa o sus prácticas administrativas habituales. Las autoridades de gestión pueden elegir en cada caso concreto entre convocatorias competitivas y no competitivas [véase el considerando 60 del Reglamento (UE) 2021/1060], teniendo en cuenta las ventajas e inconvenientes de cada método.

Informe especial 09/2022: Gasto relacionado con el clima en el presupuesto de la UE durante el período 2014-2020: no fue tan elevado como se había comunicado

Respuesta a la recomendación 1, apartado 58. La Comisión aspira constantemente a medir las contribuciones de la política agrícola común (PAC) de la manera más fiable y científica posible, teniendo en cuenta que la metodología debe ser fácil de aplicar y no debe imponer cargas administrativas indebidas. En enero de 2026, la Comisión publicó un estudio sobre el seguimiento presupuestario de la contribución de la política agrícola común en materia de cambio climático. La metodología de seguimiento actual estima una contribución positiva al clima que se ajusta en líneas generales a las ponderaciones establecidas en el artículo 100 del Reglamento (UE) 2021/2115, en particular en lo que respecta a los pagos directos y las zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas.

Para el próximo período de programación, los coeficientes de ponderación del 40 y el 100 %, cuya aplicación está prevista actualmente para los ámbitos de intervención relacionados con la agricultura, son los coeficientes que más se ajustan a las contribuciones positivas de los gastos de la PAC determinadas mediante la nueva metodología del estudio. Las conclusiones del estudio respaldan ampliamente la nueva metodología descrita en la propuesta de Reglamento sobre el rendimiento.

Respuesta a la recomendación 2, letra a), apartado 60. La Comisión no aceptó esta recomendación.

Todos los actos de base de los programas presupuestarios de la UE exigen el cumplimiento de una versión adaptada y adecuada del principio de «no causar un perjuicio significativo» y la Legislación Europea sobre el Clima exige que la Comisión evalúe la coherencia de todo proyecto de medida o propuesta legislativa (en particular, las propuestas presupuestarias) con el objetivo de neutralidad climática de la UE para 2050 y los objetivos climáticos de la UE para 2030 y 2040 antes de su adopción. Por tanto, la Comisión considera que no sería pertinente ampliar la metodología de integración de la dimensión climática de modo que incluya el impacto negativo, como propone el TCE, habida cuenta, entre otras cosas, de la carga adicional que supondría para todos los agentes pertinentes.

Respuesta a la recomendación 3, apartado 63. La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado íntegramente.

La Comisión ha adoptado varias medidas para informar sobre el impacto del presupuesto de la UE en los objetivos climáticos en los informes anuales de gestión y rendimiento de 2023 y 2024. Para dichos años, los informes anuales de gestión y rendimiento informan sobre el ahorro de eficiencia energética anual de los edificios privados y públicos, las emisiones de CO_2 evitadas al año y la capacidad instalada de energía renovables, y agregan los resultados de varios programas presupuestarios de la UE. No obstante, la falta de indicadores armonizados y agregables en todos los programas presupuestarios impide a la Comisión ampliar el alcance de este seguimiento del impacto.

La propuesta de Reglamento sobre el rendimiento para el marco financiero plurianual 2028-2034 establece el marco de rendimiento para el seguimiento del gasto y el rendimiento en todos los programas y actividades presupuestarios de la UE. Este marco incluye una lista común de ámbitos de intervención, así como coeficientes e indicadores que posibilitan el seguimiento del gasto y el rendimiento relativos tanto a la mitigación del cambio climático como con la adaptación al mismo. Por lo que se refiere a la mitigación del cambio climático, un indicador clave son las emisiones de gases de efecto invernaderos evitadas, el cual se ha incluido en los ámbitos de intervención pertinentes y permitirá agregar este resultado importante a todo el presupuesto de la UE.

Informe especial 10/2022: Leader y el desarrollo local participativo facilitan la implicación local, pero aún no se han demostrado suficientemente sus beneficios adicionales

Respuesta a la recomendación 1, letra e), apartado 84. La Comisión aceptó parcialmente la recomendación, siempre que resulte viable en términos de recopilación de datos y de la existencia de una definición común de tareas estatutarias.

La Comisión estudió junto con su contratista la posibilidad de evaluar el uso de los fondos Leader para financiar las tareas estatutarias de los organismos de la UE, nacionales o regionales, como parte del estudio de apoyo a la evaluación sobre los costes y beneficios de la aplicación de Leader, que se publicó el 9 de noviembre de 2023. Dicho ejercicio puso de manifiesto que no era viable realizar un análisis de las tareas estatutarias debido a la falta de una definición y comprensión

comunes de la naturaleza de dichas tareas, así como a la falta de datos disponibles para dicho análisis. Por lo tanto, la Comisión considera que ha dado un seguimiento adecuado a la recomendación en la parte que ha aceptado, ya que ha estudiado la viabilidad de llevar a cabo dicho análisis antes de concluir la inviabilidad de este.

Respuesta a la recomendación 2, apartado 84. La Comisión ha adoptado varias medidas para abordar la recomendación del TCE.

La evaluación *ex post* del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión para el período de programación 2014-2020 (documento de trabajo de los servicios de la Comisión y resumen ejecutivo) encontró pruebas de que las autoridades de gestión adaptaron las medidas a los contextos locales y de que el apoyo fue en gran medida pertinente para abordar las necesidades continuas y emergentes de los beneficiarios a lo largo de todo el período de programación. Se ha constatado que los instrumentos territoriales integrados, como las inversiones territoriales integradas y el desarrollo local participativo resultan por lo general eficaces a la hora de aplicar una perspectiva territorial en la orientación de los recursos del FEDER, así como de promover la gobernanza multinivel y un enfoque integrado y multisectorial en el desarrollo de estrategias territoriales.

El estudio de los instrumentos territoriales que contribuyen a la evaluación *ex post* de los programas de política de cohesión del período 2014-2020 financiados por el FEDER debía publicarse en 2025. El desarrollo local participativo se basa en el enfoque Leader del desarrollo local, en el que los grupos de acción local (GAL) ofrecen un liderazgo ascendente para el desarrollo local. Si bien el uso de Leader, financiado por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, es obligatorio para todos los Estados miembros, el uso de otros fondos, en particular de los fondos de la política de cohesión, es voluntario. La gran mayoría de los GAL de desarrollo local participativo (574) era rurales y todos habían funcionado como GAL de Leader durante, al menos, un período de programación anterior.

Uno de los factores principales que motiva que se lleven a cabo las diferentes actividades del desarrollo local participativo fueron las experiencias positivas obtenidas en el marco de Leader en el período 2007–2013, tanto por la existencia de estructuras de ejecución eficaces como por la presencia de equipos experimentados que deseaban continuar su trabajo. La coherencia fue más fácil de lograr en el caso del desarrollo local comunitario en zonas rurales, ya que los GAL pudieron aprovechar su experiencia en el diseño de marcos estratégicos para Leader de los períodos de programación anteriores [Inforegio, *Evaluations of the 2014-2020 programming period* («Evaluaciones del período de programación 2014-2020»)].

La evaluación *ex post* del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) correspondiente al período de programación 2014-2020, recogida en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, constató que el desarrollo local comunitario financiado por el FEMP ha logrado involucrar de manera efectiva a las partes interesadas locales a través de grupos de acción local del sector pesquero, lo que fomenta el desarrollo inclusivo y desarrolla las capacidades locales. A pesar de contar con unos presupuestos relativamente modestos, apoyó más de 14 000 proyectos y creó puestos de trabajo, empresas y asociaciones al tiempo que fomentaba la sostenibilidad y la innovación. El desarrollo local comunitario ha reforzado el papel de la pesca en las economías locales y ha contribuido a acercar las políticas de la UE a las comunidades costeras. El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que recoge la evaluación se publicará en el segundo trimestre de 2026, por lo que la fecha prevista de finalización se ha corregido en consecuencia.

Informe especial 11/2022: Protección del presupuesto de la UE: es necesario hacer un mejor uso de las listas negras

Respuesta a la recomendación 2. punto 2, apartado 93. La Comisión, al amparo de su Consejo de Administración, inició la supervisión institucional del funcionamiento eficaz del Sistema de Detección Precoz y Exclusión (EDES) de la UE. Esta abarcó, en particular, el seguimiento de los informes y las recomendaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en lo relativo a la detección precoz o la exclusión, así como el seguimiento de las recomendaciones de la instancia.

La Comisión también prevé la supervisión institucional de las investigaciones en curso de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y la Fiscalía Europea[1], con pleno respeto de los posibles requisitos de confidencialidad. No deben verse afectadas las funciones del ordenador responsable y de la instancia EDES en la armonización de la respuesta a las situaciones de exclusión.

En cuanto al uso de las fuentes de datos disponibles para determinar casos de exclusión, la Comisión estudiará la posibilidad de supervisar la labor del ordenador competente cuando se registre información sobre posibles casos de exclusión en las bases de datos pertinentes. En el caso de los datos del Sistema de Gestión de Irregularidades (IMS), los registros estarán disponibles cuando el ordenador competente detecte una incidencia detectada en el sistema y solicite información adicional.

La Comisión también observa que, a diferencia de los informes de la OLAF o de las notificaciones de la Fiscalía Europea, que a menudo recomiendan imponer una medida del EDES, las demás fuentes de datos mencionadas (IMS, resultados finales de las auditorías, decisiones en materia de competencia y notificaciones de los socios ejecutantes) no aconsejan, por su propia naturaleza, la adopción de dicha medida y, por lo tanto, no requieren de por sí un seguimiento institucional. En consonancia con el carácter descentralizado del presupuesto de la UE, el ordenador competente debe verificar si la entidad pertinente supone un riesgo para el presupuesto de la UE y si dicho riesgo justifica la adopción de una medida del EDES. La Comisión supervisa de forma continua la aplicación de las recomendaciones de la instancia EDES.

Respuesta a la recomendación 2, punto 3, apartado 93. La Comisión aceptó parcialmente la recomendación 2, punto 3, y considera que se ha aplicado en lo que respecta a las partes aceptadas.

La Comisión no se basa únicamente en declaraciones juradas. Además de la verificación de dichas declaraciones, la Comisión prevé algunas salvaguardias *ex post*. En particular, la Comisión exige al ordenador competente que compruebe la base de datos EDES en todas las fases de los procedimientos antes de la firma del contrato. Los controles *ex post* también se garantizan bloqueando en ABAC los avisos vinculados a entidades excluidas antes de efectuar los pagos. El sistema también avisará al ordenador competente si se ha introducido una detección precoz en el EDES. Así pues, los ordenadores pueden ser informados, durante la ejecución de los contratos, acerca de cuestiones relacionadas con las contrapartes de la UE con las que mantienen una relación contractual.

No obstante, la Comisión estudiará la posibilidad de crear una ventanilla única para las autoridades de los Estados miembros con el objetivo de aprovechar los datos disponibles pertinentes del EDES, de Arachne y vinculados a Summa (la aplicación que sustituirá a ABAC como sistema de información financiera central), a fin garantizar la máxima protección del presupuesto de la UE mediante herramientas y técnicas basadas en la interconexión, la intercomunicación y la inteligencia artificial. En este sentido, la Comisión ha desarrollado un sistema web para ayudar a los sistemas de organizaciones externas, como las de los socios ejecutantes y los Estados miembros, a acceder a la base de datos EDES. Esto demuestra que se están desarrollando interconexiones con otros sistemas

[1] La referencia a «investigaciones en curso de la OLAF» debe entenderse como una referencia a las medidas cautelares administrativas para proteger los intereses financieros de la Unión, tal como se describe en el artículo 7, apartado 6, del Reglamento n.º 883/2013 (Reglamento de la OLAF).

y que se ampliarán progresivamente a más herramientas y plataformas. Además, la Comisión tiene prevista la interconexión futura con Arachne+, lo que mejorará aún más las capacidades del sistema.

Respuesta a la recomendación 2, punto 4, apartado 93. La Comisión sigue actualizando sus orientaciones institucionales sobre el EDES y ha elaborado directrices *ad hoc* que abordan situaciones concretas (por ejemplo, el uso del informe de la OLAF y el impacto de las decisiones de exclusión en los compromisos jurídicos en curso) para maximizar la eficacia de los procedimientos del EDES y elaborará nuevas orientaciones sobre el uso del EDES.

Respuesta a la recomendación 2, punto 5, apartado 93. La Comisión seguirá dando a conocer el EDES, también en otras instituciones y organismos de la UE, entre las autoridades de los Estados miembros y entre los socios ejecutantes. La Comisión se esfuerza por dar a conocer el EDES a través de diferentes acciones, en particular la organización de un taller de un día dirigido a todos los servicios de la Comisión, las comunicaciones con las oficinas, organismos y agencias y otras instituciones, los artículos sobre la intranet de la Comisión y la formación específica dirigida a distintos públicos. A su debido tiempo, se impartirá formación a las autoridades de los Estados miembros sobre la aplicación del sistema a la gestión compartida de los fondos y programas financiados a partir de enero de 2028. En cuanto a la cooperación con los socios ejecutantes, la Comisión desea destacar que los mecanismos existentes ya ofrecen un nivel elevado de protección del presupuesto de la UE sin que ello implique el uso obligatorio del EDES. De conformidad con el artículo 157 del Reglamento financiero, los socios ejecutantes están obligados a garantizar un nivel de protección equivalente.

Por lo tanto, la Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado.

Respuesta a la recomendación 3, apartado 95. La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado y no se basa únicamente en la autonomía administrativa de los socios.

Si bien la gestión indirecta se sustenta en la confianza en los sistemas, normas y procedimientos de los socios ejecutantes, a estos socios solo se les confían fondos tras una evaluación *ex ante* que confirme que sus sistemas pueden detectar y abordar las situaciones de exclusión (con arreglo al artículo 138 del Reglamento Financiero), las irregularidades y el fraude. Cuando los sistemas cumplen parcialmente los requisitos, la Comisión aplica medidas de supervisión específicas para salvaguardar los intereses financieros de la UE. Además, el modelo de convenio de contribución incorpora cláusulas ejecutables sobre la exclusión del acceso a la financiación (artículo 20 de las condiciones generales del acuerdo de contribución), así como obligaciones generales de información. Entre dichas obligaciones figuran la notificación sin demora a la Comisión de los casos constatados de fraude e irregularidades y su seguimiento, así como cualquier información sobre los casos sospechosos de fraude, corrupción o cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la UE (artículo 2.6 de las condiciones generales del acuerdo de contribución). La Comisión podrá utilizar esta información para el EDES. Además, en virtud de los artículos 11 y 12 de las condiciones generales del acuerdo de contribución, la Comisión se reserva el derecho de suspender el plazo de pago o el acuerdo de contribución o de rescindir el acuerdo de contribución en caso de incumplimiento de obligaciones sustancias (como las de los artículos 2 y 20), con lo que se garantizan la rendición de cuentas y el seguimiento. Por lo tanto, el marco se basa en dos elementos clave: en primer lugar, la confianza en sistemas previamente examinados que se analizan mediante la evaluación por pilares y, en segundo lugar, unas obligaciones contractuales estrictas y unos mecanismos de ejecución. En el caso de las acciones de ayuda humanitaria, las referencias a artículos concretos del acuerdo de contribución se corresponden con las disposiciones equivalentes incluidas en el acuerdo de contribución para la ayuda humanitaria.

Respuesta a la recomendación 5, punto 3, apartado 97. La Comisión seguirá desarrollando el sistema informático integrado para la extracción de datos y la puntuación de riesgos (Arachne) que ha puesto a disposición de las autoridades de los Estados miembros que ejecutan el presupuesto de la UE. Estos

avances incluirán nuevas características y funciones, como un módulo *ex ante*, los avances de la PAC y nuevos indicadores de riesgo para tener en cuenta los datos sobre la titularidad real.

La Comisión también tratará de mejorar su facilidad de uso y, en la medida en que los Estados miembros faciliten datos nacionales, su interoperabilidad con otras fuentes de datos nacionales y de la UE pertinentes para la ejecución del presupuesto de la UE. El Reglamento (UE, Euratom) 2024/2509, de 23 de septiembre de 2024, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (versión refundida) crea una base jurídica e introduce medidas integrales para una herramienta modernizada de extracción de datos y puntuación de riesgos («Arachne+») con el fin de proteger mejor los intereses financieros de la UE a partir de 2028 (aprovechando la experiencia de la herramienta «Arachne» anterior). La nueva herramienta se aplicará a todos los modos de gestión, estará basada en una arquitectura informática moderna y se beneficiará en particular de la interoperabilidad y la inteligencia artificial (IA). Si bien el uso de la futura herramienta es actualmente voluntario, a partir de 2028, las instituciones y órganos de la UE, los Estados miembros y las entidades que ejecuten el presupuesto de la UE estarán obligados a alimentar la herramienta con los datos pertinentes. En una Declaración conjunta de 7 de diciembre de 2023, la Comisión, el Parlamento y el Consejo se comprometieron a estudiar y volver a debatir el uso obligatorio de la herramienta en los marcos financieros plurianuales posteriores a 2027, sobre la base de una evaluación de la Comisión sobre el grado de disponibilidad de la herramienta que se realizará a finales de 2027.

Respuesta a la recomendación 5, punto 4, apartado 97. La Comisión se encarga de publicar las decisiones de exclusión de la UE en la base de datos EDES y se esfuerza por promover la herramienta en la medida de lo posible. La Comisión sigue promoviendo el uso del sistema informático integrado Arachne+ para la extracción de datos y la puntuación de riesgos mediante cursos de formación específicos y la presencia en conferencias, a través del grupo de trabajo de la Comisión y el grupo de expertos de los Estados miembros. El grupo de expertos de la Comisión se creó mediante la Decisión C(2024) 7889 de la Comisión, de 20 de noviembre de 2024, para establecer una cooperación estrecha y continua entre la Comisión y los Estados miembros, centrada en los cuatro criterios principales de la evaluación de la disponibilidad, es decir, los indicadores de riesgo, la interoperabilidad, la protección de datos y la IA. El grupo está compuesto por representantes de los Estados miembros en materia de finanzas, auditoría, gobernanza de datos o desarrollo informático. Los representantes del TCE actúan como observadores.

Respuesta a la recomendación 5, punto 5, apartado 97. En el marco de la versión refundida del Reglamento Financiero, la Comisión presentó una propuesta acorde con esta subrecomendación concreta. Por lo tanto, en lo que respecta a los datos de la UE, puede considerarse que la subrecomendación se ha aplicado en la fecha de entrada en vigor del Reglamento Financiero en su versión refundida (30 de septiembre de 2024).

Informe especial 12/2022: Durabilidad en el desarrollo rural: la mayoría de los proyectos se mantienen en funcionamiento durante el período exigido, pero se podrían lograr resultados más duraderos

Respuesta a la recomendación 3, letra a), apartado 70. La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado.

El 14 de diciembre de 2023, la Comisión organizó el taller de la red de la PAC de la UE sobre la durabilidad de las inversiones / red de la CAP de la UE, dirigido a los Estados miembros, los beneficiarios y los evaluadores. Uno de los objetivos del taller consistía en determinar los enfoques pertinentes para evaluar la continuidad del funcionamiento de los proyectos financiados por la UE, y fuentes de información al respecto.

Los informes sobre los aspectos más destacados están disponibles en el sitio web específico: *Highlights report - Durability of Investments Workshop* [«Informe sobre los aspectos más destacados: durabilidad de las inversiones»]. La Comisión presentó los resultados del taller, en particular las mejores prácticas de los Estados miembros, en la reunión del Grupo de expertos para la aplicación del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC que se celebró el 28 de junio de 2024. Como continuación de la reunión del Grupo de expertos, el 4 de diciembre de 2024, la Comisión compartió con los Estados miembro una nota en la que se resumían los resultados del taller de la red de la PAC de la UE sobre la durabilidad de las inversiones, celebrado el 14 de diciembre de 2023, y las aportaciones por escrito de los Estados miembros a las cuestiones sometidas a debate.

Respuesta a la recomendación 3, letra b), apartado 70. La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado.

A partir de los resultados del taller de la red de la PAC de la UE sobre la durabilidad de las inversiones, que se celebró el 14 de diciembre de 2023 (*Highlights report - Durability of Investments Workshop*, red de la PAC de la UE), la Comisión definió los retos y factores de riesgo relacionados con la durabilidad de las inversiones y compartió los resultados del taller con los Estados miembros durante la reunión del Grupo de expertos para la aplicación del Reglamento sobre los planes estratégicos de la PAC, que se celebró el 28 de junio de 2024. Como continuación de la reunión del Grupo de expertos, el 4 de diciembre de 2024, la Comisión compartió con los Estados miembro una nota en la que se resumían los resultados del taller de la red de la PAC de la UE sobre la durabilidad de las inversiones, celebrado el 14 de diciembre de 2023, en particular los factores de riesgo, y las aportaciones por escrito de los Estados miembros a las cuestiones sometidas a debate.

Informe especial 13/2022: La libre circulación en la UE durante la pandemia de COVID-19: supervisión limitada de los controles en las fronteras interiores y acciones descoordinadas de los Estados miembros

Respuesta a la recomendación 1, letra e), apartado 80. La Comisión no aceptó la recomendación 1, letra e).

La Comisión ha tomado medidas para mejorar la legislación actual, en concreto mediante la propuesta de modificaciones de gran alcance del Código de fronteras Schengen, que entró en vigor en julio de 2024. El Código de Fronteras Schengen revisado incluye, entre otras cosas, un umbral para que los Estados puedan demostrar la proporcionalidad y necesidad de los controles en las fronteras interiores que aumenta a medida que se prolongan dichos controles, así como plantillas para las notificaciones y los informes *ex post*, que ya han mejorado su calidad. Se han adoptado los actos de ejecución necesarios que establecen un formato uniforme para las notificaciones y el informe *ex post*.

La Comisión no aceptó la recomendación 1, letra e), ya que se recomienda que la Comisión ponga en marcha medidas de ejecución. Esto interfiere en la facultad discrecional de la Comisión respecto a su política de control del cumplimiento y a la decisión de si debe, o no, incoar un procedimiento de infracción o remitir un asunto al Tribunal de Justicia, y cuándo hacerlo. Esto también se explica más detalladamente en la Comunicación titulada «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación».

Informe especial 14/2022: Respuesta de la Comisión al fraude en la política agrícola común: ha llegado el momento de profundizar

Respuesta a la recomendación 2, letra c), apartado 112. La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado.

La Comisión recopiló información de veinticinco Estados miembros sobre las nuevas tecnologías, en particular sobre la inteligencia artificial (IA), y su uso en operaciones de lucha contra el fraude. Esto se hizo a través de un cuestionario que formaba parte de un estudio elaborado por un contratista externo para adaptar la evaluación horizontal del riesgo de fraude de la PAC. El análisis anonimizado de las respuestas puso de relieve el uso generalizado de Arachne, el sistema de identificación de parcelas y el sistema de monitorización de superficies como herramientas básicas de la lucha contra el fraude. Las respuestas también mencionaron el *software* basado en IA que se utiliza para el reconocimiento y análisis de fotografías geoetiquetadas, así como un proyecto piloto de *software* de IA que se utiliza para evaluar el examen preliminar de solicitudes.

El resumen de las respuestas de los Estados miembros se presentó en la 18.ª Conferencia de los organismos pagadores, celebrada en Bruselas el 7 de octubre de 2025. La presentación dio pie a un debate y fomentó el intercambio de buenas prácticas en relación con el uso de herramientas de IA en la prevención del fraude.

En el marco de la acción 12 de la Estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión, el Programa de la UE de Lucha contra el Fraude gestionado por la OLAF ayuda a las autoridades de los Estados miembros a crear y mejorar herramientas basadas en la IA o relacionadas con esta. Por ejemplo, en la convocatoria de asistencia técnica de 2024, se concedieron varias subvenciones a las autoridades de los Estados miembros para la adquisición de *software* de desarrollo de inteligencia y sistemas de análisis de datos basados en la IA. Además, la OLAF ha colaborado con los Estados miembros en una iniciativa técnica que abarca tanto los aspectos preventivos como los de investigación de la lucha contra el fraude con el objetivo estratégico de crear un «conjunto de instrumentos digital para la lucha contra el fraude». La iniciativa se centró en tres líneas de trabajo principales:

- el uso de la IA con fines de investigación;
- los métodos analíticos para la detección proactiva del fraude basada en datos; y
- la interconexión de distintas fuentes de datos.

En mayo de 2025, al término de un taller de tres días, los participantes de los Estados miembros y los agentes de lucha contra el fraude de la Comisión Europea presentaron tres mandatos con resultados [soluciones como herramientas de IA e instrucciones (*prompts*) que pasarán a formar parte del conjunto de herramientas]. En junio de 2026, los Estados miembros y los agentes de lucha contra el fraude de la UE se reúnen con ocasión del 2.º Taller sobre herramientas digitales de lucha contra el fraude en la UE para revisar los avances en la ejecución de los mandatos adoptados en mayo de 2025 y debatir nuevos proyectos.

Informe especial 15/2022: El diseño de las medidas para ampliar la participación en Horizonte 2020 era adecuado pero el cambio sostenible dependerá en gran medida de los esfuerzos de las autoridades nacionales

Respuesta a la recomendación 3, apartado 94. La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado. La Comisión adoptó la Comunicación sobre las sinergias entre los programas del FEDER y Horizonte Europa que se publicó en el Diario Oficial el 4 de noviembre de 2022 [EUR-Lex - 52022XC1104(02) - ES - EUR-Lex].

Respuesta a la recomendación 4, letra c), apartado 96. La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado.

Todos los beneficiarios de los proyectos están obligados a informar de sus logros y los resultados de los proyectos, y esta información puede consultarse de forma fácil y abierta en la plataforma de acceso público del Servicio de Información Comunitario sobre Investigación y Desarrollo (CORDIS) de la Comisión Europea. Además, en el marco del programa de trabajo de Horizonte Europa 2023-2024

(p. 37) se puso en marcha una nueva convocatoria especial dirigida específicamente a las acciones de ampliación, la «Dissemination and Exploitation Support Facility» (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05). La convocatoria finalizó el 28 de septiembre de 2023. El ganador seleccionado entre nueve propuestas admisibles ayudará a los beneficiarios de las acciones de ampliación a difundir sus resultados con un mayor alcance. Otra actividad, que se está preparando en cooperación con la Agencia Ejecutiva de Investigación, desarrollará un enfoque más diversificado, profundo y específico de los casos de éxito. Los proyectos en curso se analizarán específicamente a fin de seleccionar algunos casos de éxito que se darán a conocer posteriormente de formas poco habituales (por ejemplo, testimonios de las partes interesadas, presentaciones no solo de los beneficiarios sino también de la sociedad o la administración) para mostrar sus logros y repercusión en la sociedad a un público amplio.

Respuesta a la recomendación 5, letra a), apartado 99. La Comisión considera que se ha abordado la recomendación 5, letra a) de mejora del seguimiento de las medidas de ampliación.

En el caso de la formación de equipos (la acción clave que apoya el desarrollo de capacidades con financiación complementaria procedente de otras fuentes), se pide a los coordinadores que documenten los avances con arreglo a una serie de indicadores clave de rendimiento (ICR) que se resumen en el informe de ejecución de la formación de equipos de la Agencia Ejecutiva de Investigación. En cuanto a los demás instrumentos de ampliación, los ICR se establecen a nivel de los acuerdos de subvención para tener en cuenta las características de las distintas acciones.

Respuesta a la recomendación 5, letra b), apartado 99. La Comisión y la Agencia Ejecutiva de Investigación realizan un seguimiento de las estadísticas (por ejemplo, cuántos proyectos de ampliación se beneficiaron de otras acciones de ampliación), continúan con las encuestas anuales (que también incluyen proyectos que ya han finalizado) y publican casos de éxito que destacan los proyectos finalizados. Además, la parte de ampliación (WIDERA) del programa de trabajo de Horizonte Europa para el período 2026-2027 introduce una nueva convocatoria («Teaming for Synergies») como acción de sinergia para los centros de excelencia de formación de equipos financiados en el marco de convocatorias anteriores de formación de equipos. Por último, en el caso de la formación de equipos, los coordinadores de todos los proyectos de formación de equipos finalizados participan en el Teaming Club para compartir mejores prácticas y experiencias.

Informe especial 19/2022: Adquisición de vacunas contra el COVID-19 en la UE: tras las dificultades iniciales, se consiguieron suficientes dosis, pero el rendimiento del proceso no se ha evaluado suficientemente

Respuesta a la recomendación 2, letra a), apartado 81. El Reglamento relativo al marco de emergencia adoptado en 2022 establece el marco jurídico para la adquisición de contramedidas médicas a escala europea en caso de emergencia de salud pública. Dado que hasta la fecha no se ha activado el Reglamento, aún no se ha llevado a cabo su revisión prevista en el artículo 16 del mismo. No obstante, a lo largo del tiempo, la Comisión ha evaluado los riesgos relacionados con el enfoque de contratación y está elaborando un documento específico en el que se resuman las medidas adoptadas para la evaluación de riesgos de dicho enfoque. La Comisión finalizó este documento el 27 de mayo de 2026 y, por lo tanto, considera que se ha aplicado la recomendación.

Respuesta a la recomendación 2, letra b), apartado 81. La fecha prevista de aplicación de esta recomendación se ha actualizado al 31 de diciembre de 2026, ya que las pruebas de resistencia de las directrices sobre contratación pública en caso de crisis requieren la previa elaboración y aprobación de dichas directrices, lo que actualmente está previsto para finales del primer semestre de 2026.

La Comisión solo podrá preparar de manera eficiente la prueba de resistencia una vez se hayan establecido las directrices definitivas. Cabe señalar asimismo que, en consonancia con las directrices y las obligaciones contractuales, el diseño, la planificación y la ejecución de dichos ejercicios suele tardar, como mínimo, unos seis meses. Por el momento, la Comisión ha llevado a cabo todo el trabajo preliminar necesario para garantizar la organización oportuna de las pruebas de resistencia. El ejercicio se ha incluido en la planificación de ejercicios de la Comisión. Se ha firmado un contrato para garantizar el apoyo externo necesario para el desarrollo y la logística del ejercicio.

Informe especial 20/2022: Acción de la UE contra la pesca ilegal: se han establecido sistemas de control, aunque su eficacia queda mermada por los desiguales controles y sanciones aplicados por los Estados miembros

Respuesta a la recomendación 1, letra b), apartado 98. Las modificaciones del Reglamento (CE) n.º 1010/2009 de la Comisión sobre la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, adoptadas el 22 de noviembre de 2023, abarcaban el uso obligatorio de criterios de riesgos definidos a escala de la UE.

La Comisión, en cooperación con los Estados miembros y la Agencia Europea de Control de la Pesca sigue trabajando en la determinación de alertas automatizadas de riesgos y avances informáticos relacionados con dichas alertas, así como en la automatización de determinados controles en el marco de CATCH (sistema informático del certificado de capturas). Los criterios de riesgo revisados se recogieron en el Reglamento de Ejecución (UE) 2025/1522 de la Comisión, por lo que son de obligado cumplimiento para los Estados miembros. La Comisión está trabajando en la elaboración de nuevas directrices para los controles y verificaciones que se compartirán con los Estados miembros en 2026.

Por lo que se refiere a los informes bienales de los Estados miembros sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1010/2009 de la Comisión [artículo 55 del Reglamento (CE) n.º 1005/2008 del Consejo], la Comisión ha analizado cómo aplicaron los criterios de riesgo casi la totalidad de los veintisiete Estados miembros durante el período 2018-2021 y ha formulado recomendaciones (mediante cartas de seguimiento) dirigidas a los Estados miembros. El análisis del período 2022-2023 está en curso y finalizará en 2026. El Reglamento de Ejecución (UE) 2025/1522 de la Comisión también modifica el artículo 32 del Reglamento (CE) n.º 1010/2009 de la Comisión que contiene las obligaciones de información y evaluación, entre las que figuran los riesgos determinados a partir de la aplicación de los criterios de la Unión y los resultados de las actividades de verificación llevadas a cabo para hacer frente a dichos riesgos. Esta información debe comunicarse cada dos años en los informes bienales de los Estados miembros. Por lo tanto, la autonotificación por parte de los Estados miembros en los informes bienales que deben presentarse en 2028 (que abarcan el período 2026-2027) permitirá a la Comisión comprobar si los controles y verificaciones se han centrado en los criterios de riesgo revisados. No obstante, en caso necesario, podrían realizarse controles específicos sobre el uso de la verificación en el caso de las alertas basadas en indicadores de riesgo, antes de 2028, en el marco de CATCH.

Respuesta a la recomendación 1, letra c), apartado 98. La Comisión aceptó parcialmente la recomendación 1, letra c).

Por lo que se refiere a los informes bienales de los Estados miembros sobre la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1010/2009 de la Comisión [artículo 55 del Reglamento (CE) n.º 1005/2008 del Consejo], la Comisión ha analizado cómo aplicaron los controles y las verificaciones casi la totalidad de los veintisiete Estados miembros durante el período 2018-2021 y ha enviado cartas de seguimiento. El análisis del período 2022-2023 está en curso y finalizará en 2026. En 2025 se incoó un procedimiento de infracción contra un Estado miembro por no llevar a cabo las verificaciones obligatorias de los lotes de productos de la pesca procedentes de terceros países. La Comisión está

analizando las aportaciones adicionales del Estado miembro en cuestión y decidirá sobre los próximos pasos a seguir.

Informe especial 21/2022: La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia es adecuada en general, pero persisten los riesgos en la ejecución

Respuesta a la recomendación 1, letra a), apartado 113. Desde que aceptó la recomendación de mejorar los procedimientos de evaluación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia (PNRR), la Comisión ha actualizado sus orientaciones dirigidas a los Estados miembros y su documentación interna. Estas garantizan un conjunto coherente de criterios de evaluación para los planes y sus revisiones. La Comisión reconoce que, dadas las diferencias entre los planes en cuanto al fondo, el alcance y las características específicas, la evaluación tiene necesariamente una marcada dimensión cualitativa, que depende del contexto y el calendario específicos de cada revisión y no puede normalizarse plenamente. La coherencia y un procedimiento sólido se garantizan mediante orientaciones internas sobre el proceso y consideraciones relativas a cada criterio de evaluación, análisis jurídicos y políticos de carácter horizontal y un proceso de consulta exhaustivo en el seno de la Comisión.

La Comisión también recuerda que la decisión final sobre la adopción de un plan revisado corresponde al Consejo. Por lo tanto, la Comisión considera que la recomendación se ha aplicado según lo previsto, y que garantiza un proceso normalizado y equitativo en la mayor medida posible.

Respuesta a la recomendación 1, letra b), apartado 113. La Comisión lleva registros exhaustivos de sus evaluaciones de los planes nacionales y, a lo largo de los últimos años, ha mejorado de manera continua su sistema interno de registro, sus directrices y su formación. Para garantizar la transparencia del proceso, la Comisión publica su análisis en los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión y en los considerandos de sus propuestas de decisiones de ejecución del Consejo por las que se aprueba la evaluación de los PNRR, siempre que se presente dicha propuesta.

La Comisión recuerda que los veintisiete PNRR son únicos y que cada revisión es muy específica y abarca desde correcciones técnicas menores hasta modificaciones sustanciales de gran envergadura. Por ello, el registro y el proceso concreto presentan necesariamente cierta variación. No obstante, la Comisión sostiene que su proceso está estructurado, es exhaustivo y está bien documentado y considera que, hasta la fecha, siempre ha podido demostrar la justificación de sus evaluaciones. Por lo tanto, la Comisión considera que ha aplicado debidamente la recomendación en la medida de lo posible.

Respuesta a la recomendación 3, letra b), apartado 116. La Comisión acoge con satisfacción la confirmación del TCE de que los Estados miembros informan, en sus informes anuales de situación, sobre la contribución de las medidas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) a la aplicación de las recomendaciones específicas por país, así como que la Comisión también incluya dicha información en los informes por país publicados para el Semestre Europeo. La Comisión recuerda que el Semestre Europeo no es una herramienta para el seguimiento o la aplicación del MRR, sino un instrumento político independiente con una finalidad jurídica precisa. En particular, los informes por país del Semestre Europeo se adaptan para proporcionar un análisis de las circunstancias económicas concretas de cada Estado miembro y de cómo se han abordado las recomendaciones específicas por país. La Comisión ha trabajado para armonizar ambos procesos mediante la estandardización de los informes y la armonización de los plazos, y vela por que los documentos del Semestre también hagan referencia a la contribución de las medidas del MRR en la medida en que sea pertinente y factible. No obstante, la Comisión recuerda que los objetivos específicos del Semestre y, por lo tanto, las recomendaciones específicas por país (no las medidas

del MRR), constituyen el punto de referencia para los informes del Semestre Europeo. Por lo tanto, el nivel de detalle de la referencia a las medidas del MRR depende de los contextos políticos y de inversión más amplios de los respectivos Estados miembros.

Respuesta a la recomendación 5, letra b), apartado 119. Si bien recuerda que son los Estados miembros los que presentan los PNRR y es el Consejo el que los adopta, la Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento por parte del TCE de los esfuerzos de la Comisión por mejorar y aclarar los hitos y objetivos.

La Comisión confirma que revisa sistemáticamente la claridad y redacción de los hitos y objetivos que se están revisando, pero señala que esto depende de si se ha revisado un hito u objetivo concreto. La Comisión señala, además, que veintiséis Estados miembros revisaron a fondo sus PNRR a finales de 2025 y principios de 2026 para garantizar la aplicación oportuna de los hitos y objetivos en 2026, que es el último año de aplicación del MRR. En este contexto, la Comisión ha aplicado un enfoque aún más riguroso, ha revisado todos los hitos y objetivos pendientes de evaluación y ha colaborado con los Estados miembros para seguir aumentando la claridad en la redacción y la coherencia de los PRR, en la medida de lo posible y según resulte pertinente, dada la diversidad de los PNRR, las reformas e inversiones específicas, así como las costumbres y prácticas administrativas nacionales.

Informe especial 22/2022: Ayudas de la UE a las regiones carboníferas: se ha prestado poca atención a la transición socioeconómica y energética

Respuesta a la recomendación 2, apartado 63. La Comisión considera que esta recomendación se ha aplicado.

El Reglamento (UE) 2024/1787 relativo a la reducción de las emisiones de metano en el sector energético (el Reglamento de la UE sobre el metano) se publicó el 15 de julio de 2024 y entró en vigor el 4 de agosto de 2024. La sección III del capítulo 4 abarca las emisiones de metano procedentes de minas de carbón subterráneas cerradas y minas de carbón subterráneas abandonadas.

En términos de información y medición, el artículo 25 encarga a los Estados miembros la elaboración y puesta a disposición del público, a más tardar el 5 de agosto de 2025, de un inventario de todas las minas de carbón subterráneas cerradas y minas de carbón subterráneas abandonadas en su territorio o bajo su jurisdicción en las que hayan cesado las actividades después del 3 de agosto de 1954. Asimismo, exige que los operadores mineros o los Estados miembros presenten informes anuales a partir del 5 de mayo de 2026, en los que se indiquen las emisiones de metano a nivel de fuente correspondientes al año natural anterior procedentes de todas las minas de carbón subterráneas cerradas y las minas de carbón subterráneas abandonadas incluidas en el inventario. Las autoridades competentes deben poner estos informes a disposición del público y de la Comisión Europea.

En lo que respecta a la mitigación, el artículo 26 encarga a los Estados miembros la elaboración y aplicación de un plan de mitigación para las emisiones de metano procedentes de las minas de carbón subterráneas cerradas y las minas de carbón subterráneas abandonadas en las que hayan cesado las actividades después del 3 de agosto de 1954. Dicho plan de mitigación debe presentarse a las autoridades competentes a más tardar el 5 de febrero de 2027. El artículo 26 también contiene disposiciones que prohíben el venteo y la combustión en antorcha a partir de 2030, aunque se admiten excepciones en los casos en los que la utilización o mitigación del metano no sea técnicamente viable o pueda poner en peligro la seguridad medioambiental, la seguridad de las personas o la salud. En tales casos, las partes responsables están obligadas a notificar y demostrar a las autoridades competentes la necesidad del venteo o la combustión en antorcha. El artículo 26

también contiene disposiciones sobre el uso alternativo de minas de carbón subterráneas cerradas y minas de carbón subterráneas abandonadas, lo que implica un procedimiento de autorización específico que exige que se controlen y eviten las emisiones de metano.

En cuanto a la recopilación y el intercambio de buenas prácticas, la Comisión, en virtud del artículo 5, apartado 3, tiene la obligación de crear una red de autoridades competentes con los mecanismos necesarios para intercambiar información, especialmente sobre seguimiento, regulación y cumplimiento, y las mejores prácticas, así como para fomentar la cooperación y hacer posible la celebración de consultas.

La Comisión ha creado un grupo de expertos específico. Entre abril de 2025 y abril de 2026 se celebraron cinco reuniones plenarias y varias reuniones del grupo de trabajo con los Estados miembros y las autoridades competentes. La recopilación y el intercambio de buenas prácticas, en particular las relacionadas con la medición y la gestión de las emisiones de metano procedentes de minas de carbón cerradas o abandonadas, se llevarán a cabo y se pondrán en práctica a través de la labor del grupo de trabajo. La Comisión presentó el Informe Especial n.º 22/2022 del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), centrándose en la «Recomendación 2» y la respuesta correspondiente de la Comisión, ambas pertinentes en relación con el Reglamento sobre el metano y la labor del grupo de expertos. La Comisión también describió el proceso de revisión y seguimiento, y presentó su respuesta (25.6.2025) y las conclusiones preliminares del TCE. A continuación, el grupo de expertos aceptó la propuesta de la Comisión de introducir un punto en el orden del día de una reunión futura de la red de autoridades competentes sobre el intercambio de buenas prácticas relacionadas con la medición y la gestión de las emisiones de metano procedentes de minas de carbón cerradas o abandonadas. La fecha de dicha reunión se fijará de conformidad con los requisitos del artículo 26 del Reglamento de la UE sobre el metano.

Informe especial 23/2022: Sinergias entre Horizonte 2020 y los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos: aún no se ha aprovechado al máximo su potencial

Respuesta a la recomendación 2, letra b), apartado 83. La Comisión considera que la recomendación se ha aplicado íntegramente. La aplicación cuenta con el respaldo de la comunidad de prácticas del Sello de Excelencia, que reúne a las autoridades nacionales y regionales y a los organismos de financiación para intercambiar experiencias, recibir orientación de los servicios de la Comisión y reforzar el aprendizaje entre iguales. Funciona a través de reuniones presididas por la Comisión, un sitio web y una plataforma para aclarar las normas aplicables y compartir buenas prácticas; los órdenes del día de las reuniones también abarcan temas políticos más amplios relacionados con las sinergias.

En el período 2023-2024 se produjeron dos avances importantes en el intercambio de datos del proyecto del Sello de Excelencia. El primero fue un cuadro de indicadores del Consejo Europeo de Innovación sobre los proyectos con Sello de Excelencia para usuarios externos autorizados, que se puso en marcha en diciembre de 2023. Un segundo módulo del cuadro de indicadores, puesto en marcha el 25 de noviembre de 2024, permite a los usuarios proporcionar información sobre el apoyo financiero nacional o regional concedido a los proyectos del Sello de Excelencia del Consejo Europeo de Innovación, lo que permite hacer un seguimiento de la ejecución por parte de los Estados miembros. Para que el seguimiento resulte significativo, es necesario aumentar la participación; actualmente hay registrados cien usuarios de veintidós países.

El cuadro de indicadores de Horizonte Europa se mejoró con datos agregados sobre otros tipos de proyectos similares a los del Sello de Excelencia (por ejemplo, las becas postdoctorales Marie

Sklodowska-Curie[2] y las acciones de prueba de concepto del Consejo Europeo de Investigación[3]) que pueden consultarse por Estado miembro y región, para ayudar a los financiadores a diseñar regímenes de apoyo. Un subgrupo del Foro del Espacio Europeo de Investigación (EEI) sobre «Acceso a la excelencia» (acción 16 del EEI), respaldado por una encuesta y un informe de expertos publicados a principios de 2025, facilitó las sinergias entre las autoridades de investigación e innovación (I+i) y de la Cohesión, así como entre Horizonte Europa y el FEDER. CORTEX[4] abarca actualmente treinta y siete programas eGrants, lo que permite detectar sinergias temáticas a través de la minería de textos transversal. La Comisión también utilizó el intensificador de resultados de Horizonte (Horizon Results Booster) para analizar las acciones de sinergia comunicadas por los solicitantes, y elaboró un informe y conjuntos de datos.

Respuesta a la recomendación 3, letra c), apartado 89. La Comisión considera que la recomendación se ha aplicado de forma íntegra y oportuna.

Para mejorar las sinergias ulteriores, la Comisión ha desarrollado un conjunto de iniciativas complementarias.

En primer lugar, la Comisión ha ampliado el alcance de la Plataforma de Resultados de Horizonte (Portal de Financiación y Licitaciones de la UE / SEDIA: Espacio de intercambio de datos electrónicos) para incluir resultados clave explotables derivados de proyectos del programa marco de I+i, no solo del séptimo programa marco, sino también de Horizonte 2020 y del programa Horizonte Europa actual (en particular, las comunidades de conocimiento e innovación del EIT), el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, el Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, el Fondo de Investigación del Carbón y del Acero y, más recientemente, del Fondo de Innovación. Estos «perfiles» de resultados explotables ofrecen una gran cantidad de información sobre el resultado subyacente y las necesidades de los titulares de dicho resultado. Se pueden consultar por región (código NUTS2) en la Plataforma de Resultados de Horizonte. Por lo tanto, los beneficiarios del FEDER pueden encontrar rápidamente los resultados de los proyectos de su región y ponerse directamente en contacto con quienes han facilitado los resultados para explorar oportunidades de colaboración.

En segundo lugar, se puso en marcha una convocatoria del mecanismo de apoyo a la difusión y explotación (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05-01) de la parte relativa a la ampliación (2023-2024 WIDERA) del programa de trabajo de Horizonte Europa para 2023-2024, con un presupuesto indicativo de 5 millones EUR. Esta se cerró el 28 de septiembre de 2023 y actualmente se encuentra en fase de evaluación. Los principales objetivos de este mecanismo de apoyo a la difusión y explotación consisten en garantizar:

- el refuerzo de la difusión y la explotación de las capacidades, también mediante una mejor comprensión de la estrategia de difusión y explotación de la Comisión y de las oportunidades que puede ofrecer a los beneficiarios que necesiten acciones de ampliación;
- el apoyo a los beneficiarios en la difusión y explotación de los resultados a través de un enfoque orientado al mercado;
- la mejora de las competencias y los conocimientos en materia de difusión y explotación, la transferencia de conocimientos y la gestión de la PI para que los investigadores y el personal

[2] https://marie-sklodowska-curie-actions.ec.europa.eu/actions/postdoctoral-fellowships.

[3] https://erc.europa.eu/apply-grant/proof-concept?etrans=es.

[4] La herramienta de minería de textos CORTEX es una plataforma interna de análisis de datos desarrollada por el Centro Común de Investigación (JRC) de la Comisión Europea. Diseñada para apoyar la elaboración de políticas, utiliza el procesamiento del lenguaje natural para extraer datos de las subvenciones y propuestas de investigación de la UE a fin de ayudar a los analistas a hacer un seguimiento de las repercusiones de las políticas.

directivo de los beneficiarios de las acciones de ampliación puedan cumplir sus obligaciones derivadas de su acuerdo de subvención de Horizonte Europa, también tras la finalización de su proyecto.

Esta acción debe ayudar a los beneficiarios a comprender mejor cómo cumplir los compromisos en materia de difusión y exploración en el marco de Horizonte Europa y Horizonte 2020, así como a buscar oportunidades de otros programas de financiación de la UE, en particular en el marco de la política de cohesión (por ejemplo, el FEDER y el FSE+) y del MRR. Asimismo, la acción no solo debe aumentar el conocimiento de los beneficiarios sobre las herramientas para llevar a cabo sus actividades de difusión y explotación (en particular, las herramientas que ofrece la Comisión de apoyo a la difusión y la explotación, como la Plataforma de Resultados de Horizonte y el Horizon Results Booster), sino que también debe ayudar a los beneficiarios a utilizar de manera eficaz las redes sociales y los canales de comunicación innovadores, los derechos de propiedad intelectual [por ejemplo, el servicio de asistencia en materia de propiedad intelectual (IP Helpdesk), el diagnóstico previo de los derechos de propiedad intelectual (IP Scan), el bono de propiedad intelectual (IP voucher), el Consejo de investigación sanitaria (Health Research Board), etc.] y los datos abiertos.

Informe especial 24/2022: Acciones de administración electrónica dirigidas a las empresas: aunque las acciones de la Comisión se ejecutan, la disponibilidad de los servicios electrónicos es todavía desigual en la UE

Respuesta a la recomendación 2, apartado 97. El Reglamento sobre la Europa Interoperable entró en vigor el 11 de abril de 2024 y sentó las bases de unos servicios públicos digitales transfronterizos sin fisuras. La legislación también tiene por objeto mejorar la coordinación de la experimentación y la innovación en el sector público, y fomenta el intercambio y la reutilización de soluciones de interoperabilidad.

La digitalización de los servicios públicos se aborda en los informes sobre el estado de la Década Digital de 2023 y 2024, que se basan en diversas fuentes de datos, en particular la evaluación comparativa de la administración electrónica, que supervisa la digitalización de los servicios públicos en Europa en 2023. El informe de 2024 recomienda «fomentar la difusión de las tecnologías digitales en la sociedad y las regiones, en particular mediante el desarrollo de la cooperación y la colaboración entre los agentes europeos a nivel local». En este sentido, la labor de los centros europeos de innovación digital ha sido fundamental. El grupo de trabajo específico del centro europeo de innovación digital AI4PA ha organizado, hasta la fecha, más de doce seminarios web y dos reuniones presenciales para compartir las mejores prácticas sobre el uso de la IA en el sector público. La Comisión también ha prestado su apoyo a la incubadora GovTech4All, que reúne a veintinueve organizaciones de veinte países para innovar y mejorar los servicios públicos digitales a través de proyectos piloto. Además, en diciembre de 2024, la Comisión recibió la solicitud oficial de creación del «Consorcio de Infraestructuras Digitales Europeas de Servicios Interconectados Masivos Innovadores para la Transformación de la Administración Pública» (EDIC), que desarrollará, promoverá e implantará soluciones de administración digital. El EDIC está liderado por Grecia y contó inicialmente con la participación de Croacia, Hungría y Polonia. Incorporará a otros Estados miembros a través de una acción de coordinación y apoyo de doce meses de duración y recibirá más apoyo adicional como proyecto plurianual en el marco del programa de trabajo DIGITAL 2025-2027 (línea presupuestaria POI, 6 millones EUR).

Por último, la Comisión ha promovido activamente ejemplos y soluciones de administración digital a través de varios seminarios web y del evento anual de referencia SEMIC, así como a través de observatorios y comunidades afines, como el Observatorio de Fuente Abierta y el Public Sector Tech Watch.

Se puesto en marcha el Portal de la Europa Interoperable. Esta aloja la Interoperable Europe Academy, que ya ofrece treinta y tres cursos gratuitos de aprendizaje electrónico para mejorar el conocimiento del personal del sector público sobre la administración digital. El Portal también alberga soluciones de interoperabilidad y en el futuro ampliará aún más su catálogo. La Comisión está trabajando en la creación de la Comunidad para la Europa Interoperable. Los seminarios web y las reuniones del grupo de trabajo del centro europeo de innovación digital (AI4PA) han ofrecido información sobre la legislación de la UE y las soluciones de administración digital y han promovido la formación pertinente.

Informe especial 25/2022: Verificación de la renta nacional bruta para la financiación del presupuesto de la UE: los riesgos en la elaboración de datos están bien cubiertos en general, pero aún hay margen para una mayor priorización de las acciones

Respuesta a la recomendación 1, letra a), apartado 106. En relación con el ciclo de verificación de la renta nacional bruta (RNB) 2025-2029, Eurostat ha destacado las siguientes cuestiones transversales que deben verificarse mediante comparaciones entre países en todos los Estados miembros:

- método de empleo: comparaciones entre los datos de empleo según las fuentes demográficas y el empleo subyacente en el producto interior bruto (PIB) / estimaciones de la RNB;
- el equilibrio del PIB en las tablas de origen y destino;
- el impuesto sobre el valor añadido (IVA) no recaudado y los cálculos teóricos del IVA.

Eurostat considera que estas cuestiones transversales presentan, por defecto, un alto riesgo en todos los países. Eurostat ha analizado la necesidad de dar prioridad a este trabajo. Dada la complejidad y la importancia de los tres ámbitos definidos para las comparaciones entre países, Eurostat no considera que deba darse prioridad a ninguna de estas cuestiones (en términos del orden previsto de los controles) frente a las otras dos. Esto significa que las tres comparaciones entre países deben llevarse a cabo en paralelo (como se concluye en el documento "esquema del modelo de verificación de la RNB a efectos de los recursos propios»). Las cuestiones transversales detectadas en el ciclo de verificación de la RNB 2025-2029 (así como las conclusiones sobre su priorización) forman parte de los siguientes documentos marco para dicho ciclo:

- el esquema del modelo de verificación de la RNB a efectos de los recursos propios;
- modelo de evaluación de riesgos para verificar la RNB a efectos de los recursos propios.

El grupo de expertos de la RNB presentó y aprobó estos documentos en abril de 2025. Cabe señalar que Eurostat llevó a cabo dieciséis comparaciones entre países en el ciclo 2016-2019 y dos en el ciclo 2020-2024.

Respuesta a la recomendación 2, letra b), apartado 107. Eurostat ha seguido facilitando explicaciones adecuadas sobre los períodos cubiertos por las reservas siempre que ha sido pertinente. Las reservas derivadas del ciclo de verificación de la RNB 2020-2024 se aplican por lo general a los años a partir de 2018. En los casos excepcionales en los que las reservas se aplican durante un período más corto, esto se explica por las circunstancias establecidas en el anexo de las respectivas reservas adjunto a la carta en la que se formulan dichas reservas. Eurostat seguirá aplicando este enfoque durante el ciclo 2025-2029.

Informe especial 26/2022: Estadísticas europeas: potencial para seguir mejorando la calidad

Respuesta a la recomendación 1, apartado 92. La Comisión considera que la recomendación se ha aplicado parcialmente, en consonancia con su respuesta al informe especial. En su respuesta, la Comisión acordó estudiar, en colaboración con el Comité Consultivo Europeo de Estadística, las actividades y forma de trabajar de este, con el objetivo de que sea más inclusivo. Tras ello, la Comisión debatió con el Comité Consultivo Europeo de Estadísticas posibles formas de hacerlo más inclusivo a fin de satisfacer mejor las necesidades de los usuarios. Como consecuencia de ello, el enfoque adoptado en común con el Comité Consultivo Europeo de Estadísticas consiste en organizar talleres periódicos que reúnan a los miembros del Sistema Estadístico Europeo (SEE), al Comité Consultivo Europeo de Estadísticas, los consejos nacionales de estadísticas y a otras partes interesadas. Este enfoque, que comenzó a aplicarse en noviembre de 2023, cuenta con el apoyo del Comité Consultivo Europeo de Estadísticas y refuerza la inclusión de los usuarios.

Por otra parte, la Comisión no aceptó la parte de la recomendación que afirma que la representación de todos los usuarios en el Comité Consultivo Europeo de Estadísticas no está lo suficientemente equilibrada ni es eficaz, y considera que el procedimiento de selección actual de los miembros del Comité Consultivo Europeo de Estadísticas es adecuado. La composición del Comité Consultivo Europeo de Estadística y el procedimiento para el nombramiento de sus miembros se rigen por la Decisión 234/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. En primer lugar, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, letra b), de la Decisión, once de los veinticuatro miembros son nombrados directamente por las instituciones y los organismos a los que se pertenecen, que se enumeran en dicho artículo, en particular el Parlamento Europeo, y representan a dichas instituciones y organismos. Esto ya garantiza una amplia representación de los usuarios. En segundo lugar, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 4, apartado 1, letra a), la Comisión procura garantizar la selección de doce personas altamente cualificadas que, en virtud de sus calificaciones, sean capaces d comprender, resumir y transmitir las necesidades de información estadística de las distintas categorías de usuarios, encuestados y otras partes interesadas (entre otros, la comunidad científica, los interlocutores sociales y la sociedad civil) durante los debates en el Comité Consultivo Europeo de Estadística y la elaboración de sus dictámenes. Dado que dichas categorías de partes interesadas están menos estructuradas que, por ejemplo, las instituciones y organismos enumerados en el artículo 4, apartado 1, letra b), los doce miembros solo pueden transmitir dichas necesidades de información estadística a título personal y no en virtud de ningún tipo de mandato.

Respuesta a la recomendación 4, letra a), apartado 100. La Comisión no aceptó la recomendación 4, letra a), ya que la práctica de Eurostat de acceso previo a la publicación es conforme con el Código de buenas prácticas y se seguirá aplicando.

Respuesta a la recomendación 5, apartado 103. La Comisión no aceptó la recomendación 5.

De conformidad con la Decisión 235/2008 por la que se establece el Comité Consultivo Europeo para la Gobernanza Estadística (CCEGE), su finalidad es proporcionar una visión general independiente del Sistema Estadístico Europeo en lo que respecta a la aplicación del Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas. Las revisiones por pares utilizan una metodología transparente para evaluar el cumplimiento del Código de buenas prácticas por parte de Eurostat y el Sistema Estadístico Europeo. La Comisión considera que el CCEGE tiene amplias competencias para actuar y expresar sus puntos de vista sobre las revisiones por pares.

RESPUESTAS DE LA AUTORIDAD EUROPEA DE VALORES Y MERCADOS AL INFORME ANUAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO RELATIVO AL EJERCICIO 2025, CAPÍTULO 12: «SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN NUESTROS INFORMES ESPECIALES DE 2022»

Respuestas al Informe Especial 04/2022: «Fondos de inversión: las medidas de la UE todavía no han creado un verdadero mercado único que beneficie a los inversores»

Respuesta a la recomendación 2(c):

La ESMA acoge con satisfacción el reconocimiento de sus importantes esfuerzos por renovar sus indicadores clave de rendimiento, centrándose en los resultados obtenidos en la mitigación de los riesgos en toda la UE, y por cartografiar las prácticas de supervisión y las conclusiones sobre algunas de sus herramientas de convergencia más importantes, apoyando así a la ESMA en la formación de puntos de vista exhaustivos sobre la eficacia y la coherencia de las actividades de supervisión de las autoridades nacionales competentes en temas clave de los fondos de inversión.

Estas iniciativas se ajustan al compromiso de la ESMA de dar respuesta a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas Europeo mediante un enfoque basado en el riesgo, con el fin de garantizar un uso eficiente de los recursos, teniendo en cuenta los mandatos organizativos de la ESMA, así como su ámbito de competencia legislativo y operativo, y lo que se puede lograr de forma realista dentro de esos límites.

Al dar prioridad a las actividades de convergencia y al seguimiento de los riesgos de supervisión con mayor impacto potencial en la protección de los inversores, el buen funcionamiento de los mercados y la estabilidad financiera —en lugar de centrarse en cualquier elemento de posible divergencia—, la ESMA pretende promover una supervisión eficaz con resultados de alta calidad de forma sistemática (lo cual puede lograrse mediante diversos enfoques adaptados al contexto de cada autoridad).

Sobre la base de los sistemas desarrollados hasta la fecha, la ESMA seguirá buscando nuevas formas de seguir supervisando las prácticas divergentes y las medidas correctoras en relación con un conjunto más amplio de temas y herramientas. En este sentido, la ESMA acoge con satisfacción que se prevea que las propuestas legislativas de la Comisión Europea en el marco de la Unión de Ahorros e Inversiones fomenten, efectivamente, cambios estructurales en el marco de la convergencia en el ámbito de los fondos de inversión y en los instrumentos correspondientes de que dispone la ESMA, lo que permitirá obtener una visión más fundamentada de las prácticas y decisiones de supervisión de las autoridades nacionales competentes sobre el terreno, así como identificar, supervisar y reducir mejor las divergencias reales siguiendo un enfoque basado en el riesgo, por ejemplo, mediante un mayor escrutinio de las empresas transfronterizas de mayor tamaño.

Respuesta a la recomendación 3(c):

La decisión sobre el desarrollo de la herramienta de comparación de costes recae en los legisladores.

Véase la respuesta a la recomendación 4

La ESMA acoge con satisfacción el reconocimiento de los avances cuantificables que ha logrado en la creación de una arquitectura coherente de pruebas de resistencia en todo el sector de los fondos de inversión, así como los esfuerzos realizados en otras actividades relacionadas con la estabilidad financiera, como los límites de apalancamiento previstos en el artículo 25 de la Directiva sobre los gestores de fondos de inversión alternativos (GFIA) y el apalancamiento en los OICVM.

Como reconoce el TCE, el desarrollo ulterior de un marco de pruebas de resistencia a nivel de todo el sistema forma parte de la consulta de la Comisión sobre un marco macroprudencial para las entidades financieras no bancarias. Mientras tanto, la ESMA está colaborando en los trabajos de pruebas de resistencia de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS). La ESMA también está abordando los problemas de fragmentación de los datos trabajando en la información integrada en el marco de la revisión de la Directiva GFIA/OICVM. Los trabajos avanzan de acuerdo con los plazos fijados por la Comisión Europea.

Informe Anual sobre las actividades financiadas por el noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2025

Índice

Página

Informe Anual sobre las actividades financiadas por el noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2025 590

Respuestas de la Comisión Europea 629

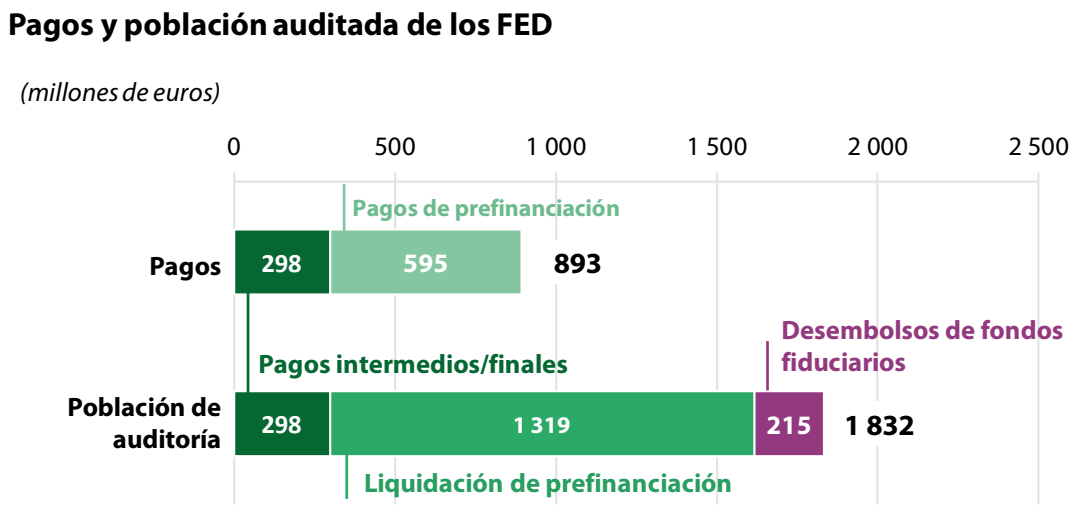
Índice

	Apartados
Introducción	01-06
Descripción sucinta	02-06
Ejecución financiera de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED	07-09
Declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas Europeo al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el noveno, décimo y undécimo FED — Informe del auditor independiente	I.-40
Información justificativa de la declaración de fiabilidad	10-14
Alcance y enfoque de la auditoría	10-14
Fiabilidad de las cuentas	15-17
Regularidad de las operaciones	18-40
Ingresos	18
Gastos	19-33
Análisis del informe anual de actividades de 2025 de la DG Asociaciones Internacionales	34-35
Estudio del porcentaje de error residual de 2025	36-40
Evaluación de los logros de los proyectos durante nuestras visitas de auditoría	41-42
Conclusión y recomendaciones	43-46
Conclusión	43-44
Recomendaciones	45-46
Anexos	
Anexo I – Pagos del FED a los principales países beneficiarios: África, Pacífico y Caribe	
Anexo II – Seguimiento de las recomendaciones	

Introducción

01 El presente informe anual recoge nuestras conclusiones sobre el noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED). En la ***ilustración 1*** se ofrece una síntesis de las actividades y el gasto en este ámbito en 2025. Nuestra población de auditoría para 2025 (1 832 millones de euros) representaba más del doble del importe de los pagos realizados durante el ejercicio (893 millones de euros), principalmente como resultado de los importes de prefinanciación liquidados.

Ilustración 1 – Fondos Europeos de Desarrollo: síntesis de la actividad financiera en 2025



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales de 2025 del noveno, décimo y undécimo FED.

Descripción sucinta

02 Los Fondos Europeos de Desarrollo (FED), creados en 1959, fueron los principales instrumentos de financiación de la Unión Europea para la cooperación al desarrollo con países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), y *países y territorios de ultramar (PTU)* hasta el final de 2020. El objetivo principal de los FED era reducir y, en última instancia, erradicar la pobreza, de conformidad con el objetivo principal de la cooperación al desarrollo establecido en el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

03 Para el MFP 2021-2027, la cooperación al desarrollo con los países ACP se ha incorporado al *Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional - Europa Global*, dentro del presupuesto general de la UE, y la cooperación con los PTU se ha incorporado a la Decisión de Asociación Ultramar, incluida Groenlandia. No obstante, el noveno, décimo y undécimo FED no se han integrado en el presupuesto general de la UE, y siguen aplicándose y siendo objeto de informes por separado hasta su *cierre*. Esta es la razón por la que auditamos e informamos al respecto por separado.

04 Los FED se aplican en entornos geopolíticos y organizativos difíciles. Sus actividades abarcan diversas regiones con marcos jurídicos e institucionales diferentes, lo que requiere la capacidad de adaptarse a las diferentes condiciones reglamentarias y operativas. Los aspectos específicos de estos fondos son los siguientes.

a) Se financian directamente con las contribuciones de los Estados miembros y del Reino Unido que se basan en cuotas o «claves de contribución».

b) Son gestionados por la Comisión, fuera del marco del presupuesto general de la UE, y por el Banco Europeo de Inversiones.

c) Debido a su carácter intergubernamental, el Parlamento Europeo desempeña un papel más limitado en su funcionamiento que en el caso de los instrumentos de cooperación para el desarrollo financiados por el presupuesto general de la UE: en particular, no interviene en el establecimiento y asignación de los recursos de los FED. No obstante, el Parlamento Europeo es la autoridad de *aprobación de la gestión*, salvo en el caso del Instrumento de Ayuda a la Inversión, que es gestionado por el Banco Europeo de Inversiones.

d) El principio de *anualidad* no se aplica a los FED. Los acuerdos del FED solían concluirse con un período de *compromiso* de entre 5 y 7 años, y los pagos pueden efectuarse con un marco temporal mucho mayor, pues los acuerdos internos por los que se establecen los FED[1] seguirán en vigor el tiempo necesario hasta la plena ejecución de todas las operaciones.

[1] Artículo 14, apartado 3, del acuerdo interno por el que se establece el undécimo FED; artículo 13, apartado 3, del acuerdo interno por el que se establece el décimo FED, y artículo 35, apartado 3, del acuerdo interno por el que se establece el noveno FED.

05 La gestión de los FED recae casi en su totalidad en la Dirección General (DG) de Asociaciones Internacionales. Una pequeña proporción (1 % en 2025) de los pagos del FED fue gestionada por la DG Oriente Próximo, Norte de África y Golfo.

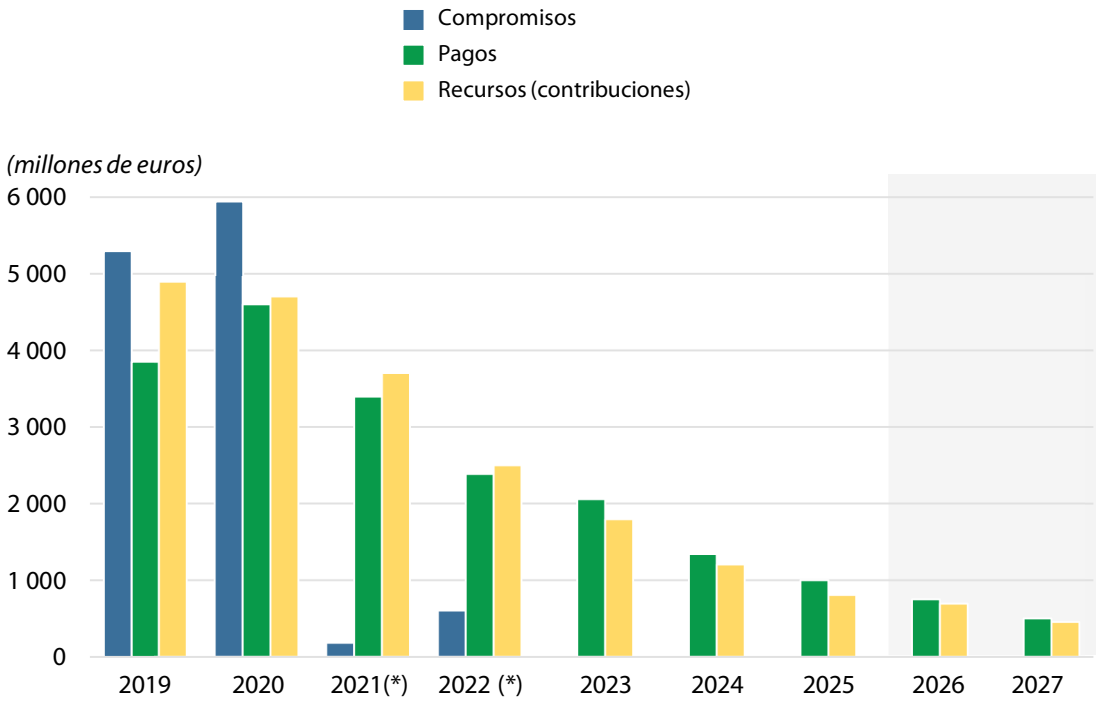
06 El gasto cubierto por el presente informe se refiere a la ayuda ejecutada en 76 países (véanse en el ***anexo I*** los principales países beneficiarios) mediante una amplia gama de métodos, como contratos de obras, suministros y servicios; *subvenciones*, *estimaciones de programas, convenios de contribución o delegación* celebrados con entidades *evaluadas por pilares* (como las organizaciones internacionales y las agencias de los Estados miembros de la UE), y *apoyo presupuestario*.

Ejecución financiera de los octavo, noveno, décimo y undécimo FED

07 El presupuesto del noveno FED (2000-2007) ascendía a 13 800 millones de euros, y el del décimo FED (2008-2013), a 22 700 millones de euros. El undécimo FED aporta 30 500 millones de euros, de los que 29 100 millones se han asignado a los países ACP, 400 millones a los PTU, y 1 000 millones a costes administrativos.

08 Los recursos del FED (es decir, contribuciones por parte de los Estados miembros de la UE y el Reino Unido) y los pagos se han reducido gradualmente desde 2019 y 2020, respectivamente, y no se ha contraído ningún compromiso nuevo desde 2023. Está previsto que los pagos sigan reduciéndose hasta un mínimo de 500 millones de euros en 2027 (véase la ***ilustración 2***).

Ilustración 2 – Evolución de los compromisos, pagos y recursos del FED (contribuciones), incluidas las previsiones de 2026 y 2027



(*) Tras la expiración de la cláusula de extinción del undécimo FED el 31.12.2020, no hay nuevos compromisos, con algunas excepciones en 2021 y 2022. Los compromisos excepcionales son:
1) reflujos en virtud del Mecanismo de Inversión ACP procedentes de operaciones en el marco de los noveno, décimo y undécimo FED
2) reutilización de la reserva del décimo y undécimo FED en el marco de la Decisión 2022/1223 del Consejo

Fuente: A partir de los informes anuales del Tribunal relativos a los ejercicios 2020-2024, la Decisión (UE) 2022/1223 del Consejo y la Comunicación COM(2025) 563 final.

09 En la ***ilustración 3*** se recoge la utilización de los recursos del FED en el año 2025 y de forma acumulada en el noveno, décimo y undécimo FED.

Ilustración 3 – Uso de los recursos del FED a 31 de diciembre de 2025

(millones de euros)

	Situación al final de 2024		*Ejecución presupuestaria durante el ejercicio 2025* (*compromisos netos tras liberaciones / pagos netos tras recuperaciones*)				*Situación al final de 2025*				
	Importe total (redondeado)	Porcentaje de ejecución (% de recursos)	*Noveno FED*[3]	*Décimo FED*	*Undécimo FED*	*Importe total (redondeado)*	*Noveno FED*	*Décimo FED*	*Undécimo FED*	*Importe total (redondeado)*	*Porcentaje de ejecución (% de recursos)*
A – RECURSOS[1,2]	**65 943**		***0***	***-95***	***75***	***-20***	***15 238***	***20 959***	***29 726***	***65 923***	
B – UTILIZACIÓN											
1. Compromisos globales (decisiones de financiación)	***65 053***	**98,7 %**	***-1***	***-69***	***-285***	***-354***	***15 237***	***20 937***	***28 525***	***64 699***	**98,1 %**
2. Compromisos individuales (contratos individuales)	***64 646***	**98,0 %**	***0***	***-62***	***-160***	***-223***	***15 237***	***20 902***	***28 284***	***64 423***	**97,7 %**
3. Pagos	***60 834***	**92,3 %**	***0***	***65***	***828***	***893***	***15 221***	***20 705***	***25 800***	***61 726***	**93,6 %**
C – Compromisos pendientes (B1-B3)	**4 219**	**6,4 %**					***16***	***231***	***2 724***	***2 972***	**4,5 %**
D – Saldo disponible (A-B1)[3]	**890**	**1,3 %**					***1***	***22***	***1 201***	***1 224***	**1,9 %**

1 Incluye dotaciones iniciales del noveno, décimo y undécimo FED, cofinanciaciones, intereses, recursos varios y transferencias de anteriores FED.

2 Los importes negativos corresponden a las liberaciones.

3 El saldo disponible incluye la reserva «no movilizable» (créditos no utilizables sin la decisión unánime del Consejo).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las cuentas anuales de 2025 del noveno, décimo y undécimo FED, y de información complementaria facilitada por la Comisión. Las cifras presentadas no abarcan la parte de los FED gestionada por el Banco Europeo de Inversiones.

Declaración de fiabilidad del Tribunal de Cuentas Europeo al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el noveno, décimo y undécimo FED — Informe del auditor independiente

Opinión

I. Hemos auditado:

a) las cuentas anuales del noveno, décimo y undécimo FED, compuestas por el balance financiero, el estado de resultados financieros, el estado de flujos de tesorería, el estado de cambios en los activos netos, las notas a los estados financieros y el informe sobre la ejecución financiera correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2025, que han sido aprobadas el 22 de junio de 2026;

b) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes cuya gestión financiera corresponde a la Comisión[2].

Fiabilidad de las cuentas

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

II. En nuestra opinión, las cuentas anuales del noveno, décimo y undécimo FED del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2025 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, su situación financiera a 31 de diciembre de 2025, los resultados de sus operaciones, el flujo de tesorería y los cambios en los activos netos del ejercicio finalizado a dicha fecha, conforme a lo dispuesto en el reglamento financiero de los FED y en las normas contables para el sector público internacionalmente aceptadas.

[2] De conformidad con los artículos 43, 48, 49, 50 y 58 del reglamento financiero aplicable al undécimo FED, esta declaración de fiabilidad no abarca la parte de los recursos del FED que gestiona el BEI.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

Ingresos

Opinión sobre la legalidad y la regularidad de los ingresos

III. En nuestra opinión, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2025 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Gastos

Opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad del gasto

IV. En nuestra opinión, debido a la importancia del hecho descrito en el párrafo de fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad del gasto, el gasto aceptado en las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2025 está significativamente afectado por error.

Fundamento de la opinión

V. Hemos realizado la fiscalización de acuerdo con las normas internacionales de auditoría y el código de ética de la IFAC y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI). En la sección «Responsabilidades del auditor» del presente informe se describen con más detalle nuestras responsabilidades con arreglo a dichas normas y códigos. También hemos cumplido los requisitos de independencia y nuestras obligaciones éticas con arreglo al Código de Ética para Contables Profesionales promulgado por el Consejo de Normas Internacionales de Ética. Consideramos que hemos obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada en apoyo de nuestra opinión.

Fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y regularidad del gasto

VI. El nivel de error estimado en el gasto aceptado en las cuentas del noveno, décimo y undécimo FED es del 10,5 % para el año que finalizó el 31 de diciembre de 2025. Por tanto, la incidencia de los errores constatados es significativa y generalizada en los gastos aceptados del año.

Cuestiones clave de auditoría

VII. Las cuestiones clave de auditoría son aquellas que, según nuestro criterio profesional, revistieron mayor importancia en la auditoría de los estados financieros del período corriente. Si bien examinamos estas cuestiones al auditar los estados financieros en su conjunto y formarnos una opinión al respecto, no emitimos una opinión específica sobre ellas.

Gastos devengados

VIII. Hemos evaluado los gastos devengados presentados en las cuentas, que son objeto de un elevado grado de estimación. Al final del ejercicio 2025, la Comisión calculó que los gastos subvencionables efectuados, pero todavía no notificados por los beneficiarios, ascendían a 3 195 millones de euros (al final del ejercicio 2024, 3 885 millones de euros).

IX. Examinamos el cálculo de estas estimaciones de devengo y revisamos una muestra de 20 pagos de prefinanciación individuales y 19 facturas registradas pero no revisadas para abordar el riesgo de que el devengo se declarara incorrectamente. Basándonos en el trabajo realizado, hemos llegado a la conclusión de que los gastos devengados reconocidos en las cuentas definitivas eran apropiados.

Otras cuestiones

Cambio en la metodología para cuantificar los errores en la contratación pública

X. A partir de este ejercicio, hemos modificado nuestra metodología para cuantificar el impacto de los errores relacionados con la contratación pública. El enfoque actualizado se ajusta a la metodología aplicada por la Comisión en el contexto de los programas de gasto en régimen de gestión compartida en el marco del presupuesto general. Presentamos el impacto estimado de este cambio en el apartado 33 de nuestro informe anual.

Responsabilidades de gestión (la Comisión)

XI. De conformidad con los artículos 310 a 325 del TFUE y con el reglamento financiero aplicable al undécimo FED, la dirección es responsable de la preparación y presentación de las cuentas anuales de los FED con arreglo a las normas de contabilidad internacionalmente aceptadas para el sector público, así como de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas. Esta responsabilidad consiste en crear, aplicar y mantener un sistema de control interno apropiado para la preparación y presentación de unos estados financieros libres de incorrecciones materiales, ya sea por fraude o por error. La dirección es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de los FED.

XII. Al preparar las cuentas de los FED, la dirección debe evaluar la capacidad que estos tienen para continuar como empresa en funcionamiento, lo que incluye presentar las cuestiones relacionadas, además de partir de la hipótesis de empresa en funcionamiento, a menos que la dirección pretenda liquidar la entidad o cesar su actividad, o que no exista otra alternativa más realista que proceder así.

XIII. La dirección supervisa el proceso de elaboración de informes financieros de los FED.

Responsabilidades del auditor en la fiscalización de las cuentas y las operaciones subyacentes de los FED

XIV. Nuestros objetivos son, por un lado, obtener garantías razonables de que las cuentas de los FED estén exentas de incorrecciones materiales y las operaciones subyacentes sean legales y regulares y, por otro, presentar al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la base de la fiscalización realizada, una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. Sin embargo, el hecho de que las garantías razonables ofrezcan un elevado nivel de fiabilidad no significa que la auditoría haya detectado necesariamente todos los casos de incorrecciones materiales o de incumplimiento que hayan podido producirse. Las incorrecciones pueden ser consecuencia de fraude o error, y reciben la consideración de materiales cuando, ya sea de forma individual o conjunta, puedan influir en cualquier decisión económica fundada en estas cuentas de los FED.

XV. Respecto de los ingresos, examinamos todas las contribuciones de los Estados miembros y una muestra de otros tipos de operaciones relativas a los ingresos.

XVI. En el caso de los gastos, examinamos las operaciones de pago cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado. El examen abarca todas las categorías de pagos, con exclusión de los anticipos, en el momento en que se efectúan. Los pagos de anticipos se examinan cuando el beneficiario de los fondos justifica su utilización adecuada y la institución u organismo acepta dicha justificación liquidando el pago del anticipo, lo cual puede producirse en un ejercicio posterior.

XVII. Aplicamos nuestro juicio profesional y mantenemos una actitud de escepticismo profesional durante toda la auditoría. Además:

- Identificamos y valoramos los riesgos de que se produzcan incorrecciones materiales en las cuentas de los FED, o de que las operaciones subyacentes incumplan de manera significativa los requisitos del marco jurídico de los FED, ya sea por fraude o por error. Diseñamos y aplicamos procedimientos de auditoría para responder a esos riesgos y obtener evidencia de auditoría que proporcione una base suficiente y apropiada para expresar nuestra opinión. Los casos de incorrecciones materiales o de incumplimientos debidos a fraude son más difíciles de detectar que los que se deben a error, ya que el fraude puede implicar colusión, falsificación, omisión deliberada, manifestaciones intencionadamente erróneas o elusión de los procedimientos de control interno. Por tanto, hay un mayor riesgo de que no se detecten estos casos.

- Adquirimos un conocimiento suficiente de los controles internos pertinentes para la fiscalización con el fin de concebir los procedimientos de auditoría que resulten apropiados, pero no de expresar una opinión sobre la eficacia de los controles internos.

- Evaluamos la idoneidad de las políticas contables utilizadas por la dirección y el carácter razonable de las estimaciones contables y revelaciones de información relacionada efectuadas por la dirección.
- Llegamos a conclusiones sobre si es apropiado que la dirección utilice la hipótesis de empresa en funcionamiento y, basándonos en la evidencia de auditoría obtenida, sobre la existencia o no de una incertidumbre material relacionada con hechos o con condiciones que pueden generar dudas significativas sobre la capacidad de los FED para continuar como empresa en funcionamiento. Si llegamos a la conclusión de que existe incertidumbre significativa, debemos señalar en nuestro informe de fiscalización los correspondientes datos presentados en las cuentas de los FED o, si dichos datos presentados no son adecuados, modificar nuestra opinión. Nuestras conclusiones se basan en evidencia de auditoría obtenida hasta la fecha de nuestro informe. Sin embargo, hechos o condiciones futuros pueden dar lugar a que los FED cesen en su funcionamiento.
- Evaluamos la presentación global, la estructura y el contenido de las cuentas anuales, incluida la información revelada, y si las cuentas anuales representan fielmente las operaciones y eventos subyacentes.

XVIII. Comunicamos a la dirección, entre otras cosas, cuándo tenemos previsto realizar la auditoría y cuál será su alcance, así como las constataciones significativas y cualquier deficiencia significativa del control interno.

XIX. Determinamos cuáles de las cuestiones debatidas con la Comisión revistieron mayor importancia en la auditoría de las cuentas de los FED y, por tanto, constituyen las cuestiones clave de auditoría del período actual. Describimos estas cuestiones en nuestro informe, excepto en los casos en que las disposiciones legales o reglamentarias prohíben revelar públicamente la cuestión o cuando, en circunstancias muy excepcionales, determinemos que la cuestión no se debería comunicar en nuestro informe porque cabe razonablemente esperar que las consecuencias adversas de hacerlo sobrepasarían los beneficios en el interés público que dicha comunicación tendría.

2 de julio de 2026

Tony Murphy
Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxemburgo

Información justificativa de la declaración de fiabilidad

Alcance y enfoque de la auditoría

10 En el ***anexo 1.1*** de nuestro Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto relativo al ejercicio 2025 se describen nuestro enfoque y nuestros métodos de auditoría, que también se aplican a la auditoría de los FED.

11 Nuestras observaciones relativas a la fiabilidad de las cuentas de los FED se refieren a los estados financieros[3] del noveno, décimo y undécimo FED, aprobados por la Comisión[4], junto con la carta de manifestaciones del contable recibida el 18 de junio de 2026. Examinamos los importes y los datos divulgados, y evaluamos los principios contables aplicados, así como las principales estimaciones efectuadas por la Comisión y la presentación general de las cuentas.

12 Para auditar la regularidad de las *operaciones*, examinamos una muestra de 85 operaciones representativas del conjunto del gasto de los FED. Las 85 operaciones procedían de la DG Asociaciones Internacionales. La muestra estaba compuesta por 14 operaciones correspondientes al *Fondo Fiduciario de Emergencia para África*, 56 operaciones autorizadas por 15 delegaciones de la UE[5], y 15 operaciones aprobadas por la sede central de la Comisión. En los casos en que detectamos *errores* en las operaciones, analizamos las causas subyacentes para identificar posibles insuficiencias. Además, en el caso de las operaciones auditadas sobre el terreno, llevamos a cabo evaluaciones del *rendimiento* siempre que fuera posible y pertinente.

---

[3] Artículo 39 del Reglamento (UE) 2018/1877.

[4] Artículo 38 del Reglamento (UE) 2018/1877.

[5] Unión Africana, Camerún, Chad, República Democrática del Congo, Etiopía, Madagascar, Mali, Mauricio, Mozambique, Nigeria, Ruanda, Sierra Leona, Togo, Uganda y Zambia.

13 Respecto al ejercicio 2025, también examinamos:

a) todas las contribuciones de los Estados miembros;

b) los sistemas utilizados por la DG Asociaciones Internacionales y las delegaciones de la UE, tales como: i) los controles *ex ante* realizados por el personal de la Comisión y auditores externos (contratados por la Comisión o por los *beneficiarios*) antes de efectuar los pagos, ii) el control y la supervisión, especialmente el seguimiento de auditorías externas, y el estudio sobre el *porcentaje de error residual (PER)*;

c) la información sobre la regularidad presentada en el *informe anual de actividades (IAA)* de la DG Asociaciones Internacionales, la coherencia de la metodología para estimar los importes en riesgo, las futuras correcciones y recuperaciones, y su inclusión en el *informe anual de gestión y rendimiento* de la Comisión;

d) el seguimiento de nuestras anteriores recomendaciones.

14 La DG Asociaciones Internacionales aplica la mayoría de los instrumentos de ayuda exterior financiados tanto por el presupuesto general de la UE como por los FED. Nuestras observaciones del informe anual de actividades se refieren a todo el ámbito de responsabilidad de la DG Asociaciones Internacionales, no solo a los FED.

Fiabilidad de las cuentas

15 Llegamos a la conclusión de que las cuentas estaban libres de incorrecciones materiales.

16 A 31 de diciembre de 2025, las cuentas del noveno FED (2000-2007) no se habían cerrado todavía, 18 años después de la cláusula de extinción de 2007 que impide a la Comisión firmar nuevos compromisos. Esto pone de relieve la complejidad y la larga duración de *programas* del FED. 4 contratos siguen en curso en el marco del noveno FED.

17 Al igual que en ejercicios anteriores, constatamos que algunos pagos de prefinanciación habían permanecido sin liquidar durante mucho tiempo. Un importe de 448 millones de euros llevaba más de 10 años pendiente de liquidación. Estos pagos de prefinanciación correspondían principalmente a 2 contratos a largo plazo en el marco del Fondo fiduciario UE-África para infraestructuras, que permanecerá activo hasta 2030 y solo una fracción de la antigua prefinanciación de este Fondo se liquida cada año.

Regularidad de las operaciones

Ingresos

18 Las operaciones de ingresos no estaban afectadas por un nivel material de error.

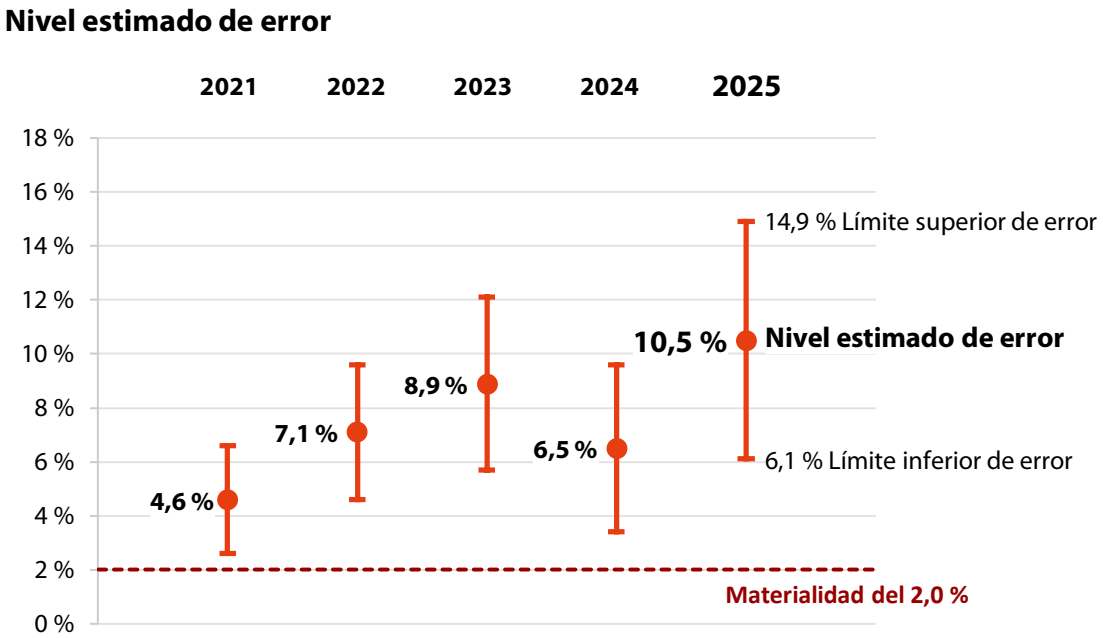
Gastos

19 En 47 (el 55,3 %) de las 85 operaciones examinadas se detectaron errores. Sobre la base de los 39 errores que cuantificamos, hemos estimado el nivel de error en el 10,5 % (***ilustración 4***). El año pasado, con la misma muestra de 85 operaciones, 34 (40,0 %) operaciones contenían errores y cuantificamos 27 errores.

20 Este año, constatamos un aumento significativo de los errores relacionados con la ausencia de documentos justificativos: representaron la mayor contribución al *nivel de error estimado*, que ascendió a su vez a 3,4 puntos porcentuales. Estos errores se producen cuando no se pueden presentar documentos justificativos de los gastos declarados en el momento de la auditoría. Los largos períodos de ejecución de los programas de los FED y los retrasos en el cierre de los contratos aumentan la probabilidad de no que no se disponga fácilmente de la documentación justificativa al cabo de cierto tiempo.

21 Además, a medida que la ejecución de los FED se acerca a su fin, el gasto restante se concentra cada vez más en casos que aún no han sido liquidados por la Comisión, que tienen más probabilidades de verse afectados por retrasos, complejidad o cuestiones no resueltas y que, por lo tanto, tienen más probabilidades de contener errores.

Ilustración 4 – Resultados de la verificación de las operaciones



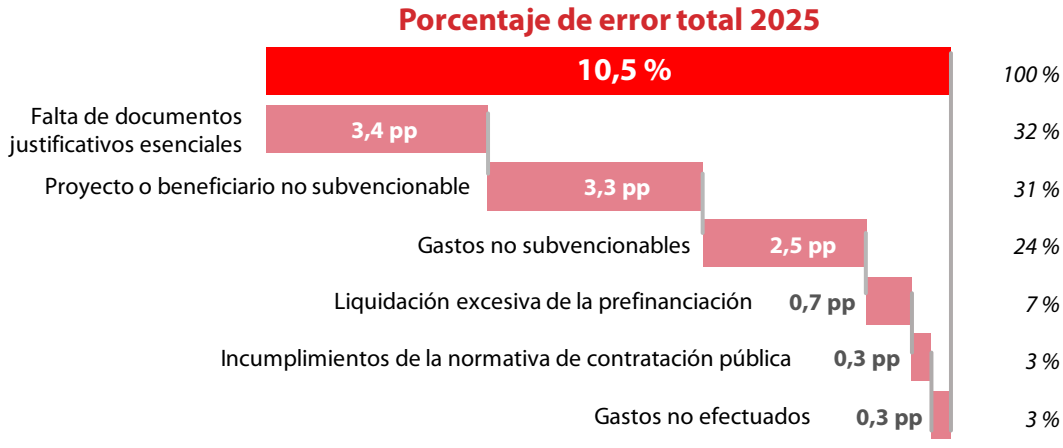
Tamaño de la muestra (operaciones)

2021	2022	2023	2024	2025
140	140	140	85	85

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

22 En la ***ilustración 5*** se presenta un desglose de nuestro nivel de error estimado para 2025 por tipo de error.

Ilustración 5 – Desglose del nivel de error estimado por tipo de error



pp: puntos porcentuales

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

23 Entre los proyectos y beneficiarios no subvencionables, también detectamos errores relacionados con la eliminación progresiva de los FED. En 2 casos, la Comisión había utilizado convenios de financiación para subvencionar actividades no previstas en dichos convenios. Esto tuvo lugar en un contexto en el que la cláusula de extinción de los FED no permitía ni modificaciones ni nuevos compromisos en virtud de los convenios de financiación pertinentes.

24 Uno de los principales tipos de costes no subvencionables detectados proceden del «uso en cascada» de los costes indirectos imputados a la UE (costes indirectos de las organizaciones subejecutoras que se notifican como parte de los *costes directos* del beneficiario, además de los costes indirectos ya imputados por el beneficiario). Este año, identificamos 3 casos de este tipo que contribuyeron en 0,2 puntos porcentuales al nivel de error estimado. Formulamos una recomendación sobre la estructura de ejecución en cascada en el capítulo 9 de nuestro Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2024.

25 En el ***recuadro 1*** se muestran ejemplos de los errores que hemos cuantificado.

Recuadro 1

Ejemplo de falta de documentos justificativos esenciales

La Comisión firmó un convenio de subvención con el Ministerio de Sanidad de un país del norte de África para apoyar el desarrollo y la administración de exámenes de concesión de licencias para profesionales sanitarios. Los costes subvencionables totales de la acción ascendían a 0,7 millones de euros, con una contribución de la UE de 0,6 millones de euros.

Auditamos los pagos efectuados a los expertos que participaron en el establecimiento de normas, el desarrollo y la supervisión de los exámenes de concesión de licencias. Estos expertos fueron reclutados mediante contratos de servicios que fijaban su período de contratación global, sus funciones y su remuneración.

No recibimos pruebas justificativas que demostraran que los expertos habían cumplido sus obligaciones contractuales durante los períodos por los que fueron remunerados. En particular, no obtuvimos documentos fundamentales como los entregables exigidos en virtud de los contratos.

Dado que no pudimos obtener garantías de que estos costes se hubieran respaldado y justificado adecuadamente, los consideramos no subvencionables.

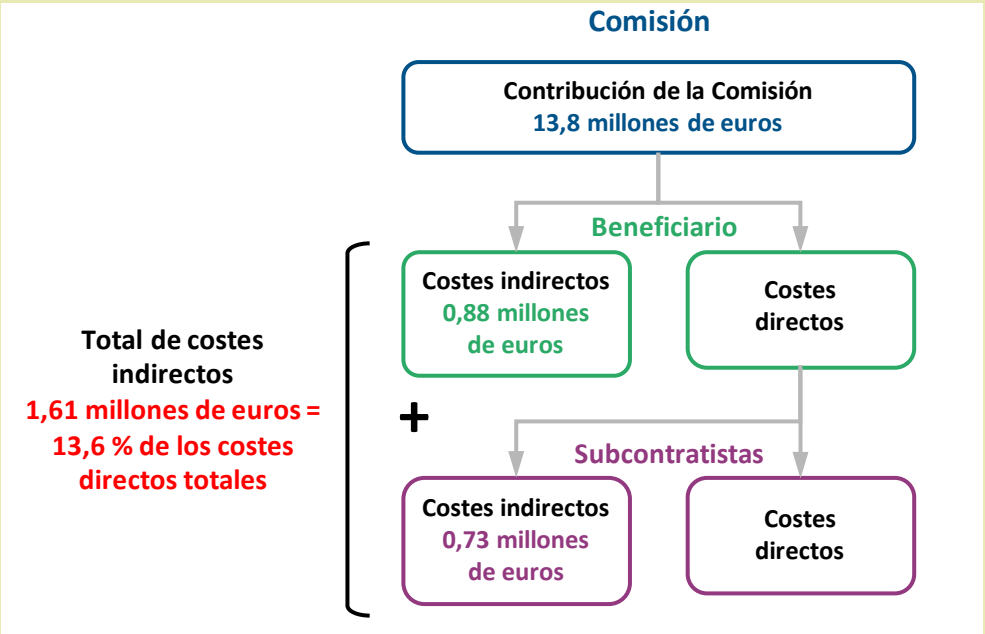
Ejemplo de costes indirectos no subvencionables declarados como directos — costes en cascada

Auditamos un pago en el marco de un convenio de contribución firmado con una agencia de desarrollo de un Estado miembro de la UE y ejecutado en régimen de *gestión indirecta*. El gasto total de la acción ascendió a 13,8 millones de euros y estaba financiado en su totalidad por la UE.

La operación auditada se basó en el informe financiero final que abarcaba todo el período de ejecución, de septiembre de 2019 a junio de 2023.

La agencia había declarado 0,88 millones de euros en concepto de costes indirectos, calculados al tipo fijo máximo acordado contractualmente del 7 % de los costes directos. Sin embargo, nuestra auditoría también detectó un «uso en cascada» de costes indirectos. La agencia de desarrollo había subcontratado partes de la acción a otras organizaciones e incluido los costes indirectos de dichas organizaciones en sus costes directos notificados.

En su informe financiero presentado a la Comisión, la agencia había consolidado los informes financieros de las organizaciones y comunicado todos sus gastos como costes directos. Sin embargo, en los propios informes de estas organizaciones figuraban 0,73 millones de euros en costes indirectos. Si se suma este importe a los 0,88 millones de euros, se obtienen unos costes indirectos totales de 1,61 millones de euros (el 13,6 % de los costes directos), lo que representa una cifra mucho más elevada que el límite del 7 % acordado contractualmente. Consideramos que los costes excesivos no eran subvencionables.



Ejemplo de incumplimiento grave de las normas de *contratación pública*: adjudicación directa injustificada de servicios de consultoría

La Comisión había firmado un convenio de contribución con una organización evaluada por pilares para apoyar la ejecución de un programa destinado a consolidar la democracia en un país africano. Los costes subvencionables totales de la acción ascendieron a 1,5 millones de euros, financiados íntegramente por la UE.

En el marco de nuestra auditoría, examinamos un contrato de servicios de consultoría para la producción de contenidos audiovisuales y el uso de la imagen del consultor en actividades de comunicación relacionadas con las elecciones regionales de 2023. El valor del contrato era de 0,01 millones de euros; se había adjudicado mediante un procedimiento de adjudicación directa y no mediante un procedimiento competitivo que implicara al menos 3 ofertas, tal como exigen las normas aplicables de contratación pública.

La justificación aportada para recurrir a un procedimiento de adjudicación directa no demostraba satisfactoriamente que los servicios solo pudieran ser prestados por un único proveedor. Además, la organización evaluada por pilares había aprobado el uso de un procedimiento de adjudicación directa después de que se hubiese adjudicado ya el contrato.

Dado que la contratación pública no cumplía las normas aplicables, consideramos que los gastos correspondientes no eran subvencionables.

Ejemplo de costes de personal no subvencionables imputados al proyecto

La Comisión había firmado un convenio de contribución con una organización internacional para ejecutar una acción destinada a desarrollar el uso de servicios financieros digitales (como los sistemas de pago electrónico). La acción se ejecutó en régimen de gestión indirecta, con una contribución máxima de la UE de 14,4 millones de euros.

En el marco de nuestra auditoría, examinamos los gastos declarados como costes directos de personal en el informe financiero intermedio. Además del salario base y las prestaciones subvencionables, los costes auditados incluían varios componentes de las nóminas, como la formación, los servicios informáticos, las cargas sociales y las tasas de gestión de las nóminas.

Estos componentes se refieren al funcionamiento general de la organización y no a la ejecución de la acción. Tales costes se consideran costes indirectos o *provisiones* y no son subvencionables como costes directos.

En consecuencia, consideramos que estos costes no son subvencionables.

26 De las 31 operaciones relacionadas con los contratos en régimen de gestión indirecta con entidades evaluadas por pilares (organizaciones internacionales y agencias estatales), 17 presentaban *errores cuantificables* y contribuyen en 3,0 puntos porcentuales al nivel de error estimado. En cuanto a dichos contratos, la Comisión admite el gasto basándose en un informe financiero y en una declaración sobre la gestión. Esta última consiste en una autodeclaración de la entidad evaluada por pilares en la que se certifica que la información financiera mostrada se presenta correctamente y es completa y exacta, y que cumple las obligaciones establecidas en el contrato.

27 Este año, las organizaciones internacionales nos dieron pleno acceso a los documentos de que disponían para justificar las operaciones auditadas, lo cual supone una mejora con respecto a años anteriores, cuando el acceso se limitó a la consulta electrónica temporal en un entorno exclusivamente de visualización sin transferencia de documentos, lo que obstaculizaba la planificación, la aplicación y el control de calidad de la auditoría. El año pasado recomendamos a la Comisión que adoptara nuevas medidas para garantizar que las organizaciones internacionales proporcionen al Tribunal de Cuentas Europeo un acceso completo, sin restricciones y oportuno a los documentos necesarios para llevar a cabo nuestra tarea de conformidad con el TFUE y, en particular, para garantizar que los acuerdos contractuales con organizaciones internacionales sean claros y respeten plenamente nuestro derecho a recibir, cuando así lo solicitemos, cualquier documento o información necesarios para desempeñar nuestras funciones de auditoría[6]. Seguiremos realizando un seguimiento de esta cuestión e informando al respecto.

28 Constatamos que los informes financieros elaborados por organizaciones internacionales y agencias estatales tenían distintos grados de detalle y calidad. No siempre proporcionaban suficiente información que permitiera a la Comisión detectar gastos no subvencionables o errores en el momento de la liquidación. Esto se debe en parte a que los presupuestos establecidos en los *convenios de contribución y delegación* subyacentes no eran lo suficientemente detallados como para permitir un seguimiento eficaz del gasto.

[6] Apartado 8.13 y recomendación 8.1 del Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2024.

29 Constatamos que una operación estaba afectada por una liquidación excesiva de prefinanciación abonada a entidades evaluadas por pilares. Esta operación incrementó en 0,7 puntos porcentuales el nivel de error estimado. En este caso, la Comisión aceptó un informe financiero que incluía pagos anticipados que no constituían costes en que se hubiese incurrido y que, por lo tanto, no eran subvencionables. En nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2023, recomendamos que la Comisión llevara a cabo los controles necesarios para mitigar el riesgo de liquidar los importes no subvencionables abonados a las entidades evaluadas por pilares. La Comisión se comprometió a aplicar esta recomendación antes del final de 2025. Entendemos que esta recomendación solo se ha aplicado en su mayor parte (***anexo II***).

30 En 15 de los 39 errores que hemos cuantificado, la Comisión disponía de la información necesaria para evitar el error, o detectarlo y corregirlo, antes de aceptar el gasto. Si la Comisión hubiera utilizado adecuadamente toda esta información, el nivel de error estimado habría sido 6,1 puntos porcentuales más bajo.

31 También hallamos 13 casos de incumplimiento de las *disposiciones* legales y financieras sin *incidencia* financiera directa en el presupuesto de la UE. Estos errores, que no eran cuantificables, se referían a cuestiones como el incumplimiento de los requisitos contractuales para la verificación de gastos (***recuadro 2***).

Recuadro 2

Ejemplo de informe de verificación de gastos que no cumple con los requisitos de calidad

Auditamos un pago efectuado en virtud de un contrato de servicios que había celebrado la Comisión por un importe total de 0,2 millones de euros. Para solicitar el pago, el contrato exigía que el contratista presentara a la Comisión un informe de verificación de gastos elaborado por una empresa de auditoría externa. El informe concluyó que los gastos declarados eran legales y regulares.

Sin embargo, nuestra auditoría detectó que el informe de verificación de gastos no cumplía con los requisitos de calidad establecidos por la Comisión en el pliego de condiciones. En particular, detectamos varias insuficiencias que afectaban a la fiabilidad del informe: incoherencias en el trabajo de verificación realizado, totales incorrectos e inexactitudes numéricas, así como referencias a prefinanciación, a pesar de que no se había concedido prefinanciación. También contenía datos incorrectos en sus anexos y varios errores relativos al período de referencia.

Estas importantes deficiencias suscitan preocupación en cuanto a la exactitud de los procedimientos aplicados y la fiabilidad de las conclusiones alcanzadas por los auditores externos. La Comisión había aceptado el informe de verificación a pesar de estas insuficiencias.

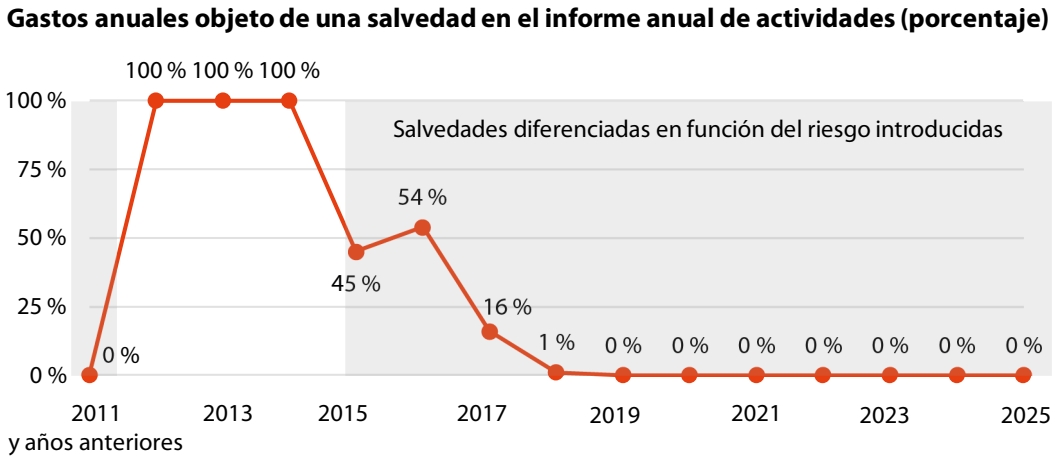
32 A lo largo de los años, hemos detectado sistemáticamente menos errores en 2 ámbitos de gasto debido a sus condiciones de pago específicas. Estos ámbitos son: i) el apoyo presupuestario y ii) los proyectos sujetos al «*enfoque nocional*». En 2025 auditamos 3 operaciones de «*enfoque nocional*». Nuestra muestra no contenía ninguna operación de apoyo presupuestario. En los apartados ***9.20*** y ***9.21*** del ***capítulo 9*** de nuestro Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2025 se ofrecen más detalles sobre el apoyo presupuestario y el enfoque nocional.

33 A partir de 2025, hemos adaptado nuestra metodología para cuantificar los errores de contratación pública a la utilizada por la Comisión en los ámbitos políticos en régimen de gestión compartida (véanse el apartado ***1.36*** y el apartado ***30*** del ***anexo 1.1*** de nuestro Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2025). Si hubiésemos empleado nuestra metodología anterior, el nivel de error estimado habría sido menor en 0,1 puntos porcentuales.

Análisis del informe anual de actividades de 2025 de la DG Asociaciones Internacionales

34 La *declaración de fiabilidad* del director general en el informe anual de actividades de 2025 de la DG Asociaciones Internacionales no contiene ninguna *salvedad*. En la ***ilustración 6*** se muestra el alcance de las salvedades presentadas cada año en los informes anuales de actividades comprendidos entre 2011 y 2025. No se han formulado salvedades desde 2019.

Ilustración 6 – Salvedades en el informe anual de actividades de la DG Asociaciones Internacionales (2011-2025)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información contenida en los informes anuales de actividades de la DG Asociaciones Internacionales en el período 2011-2025.

35 La DG Asociaciones Internacionales estima que el importe total en riesgo en el momento del pago asciende a 69,2 millones de euros (el 1,12 % de los gastos de 2025), y el importe total en riesgo al cierre asciende a 60,2 millones de euros (el 0,97 % del gasto en 2025). La DG Asociaciones Internacionales, basándose en datos medios históricos, estima que 9,0 millones de euros (el 13,0 %) del importe *en riesgo en el momento del pago* se corregirán en los controles de los años posteriores (este importe se conoce como «*capacidad correctora*»). La Comisión notificó un importe efectivamente recuperado de 15,7 millones de euros en 2025. Tras haber verificado el 78,3 % de este importe (12,3 millones de euros), constatamos que 400 000 euros no deberían haberse notificado como capacidad correctiva ejecutada.

Estudio del porcentaje de error residual de 2025

36 En 2025, un contratista externo llevó a cabo el decimocuarto estudio sobre el PER para la DG Asociaciones Internacionales. Este estudio se basa en la metodología y en el manual del PER facilitados por la DG Asociaciones Internacionales. Este estudio tiene por objeto estimar el porcentaje de errores que han eludido todos los controles de gestión de la DG Asociaciones Internacionales en todo su ámbito de responsabilidad con el fin de determinar la *eficacia* de tales controles. El estudio es un elemento importante para la *declaración de fiabilidad* del director general, y se incorpora a la información sobre regularidad acerca de la *acción exterior* publicada en el informe anual de gestión y rendimiento.

37 En nuestros anteriores informes anuales[7] sobre los FED se describían limitaciones en los estudios que pueden haber contribuido a la subestimación del PER, y en 2022 recomendamos mejorar la metodología utilizada para el estudio sobre el PER, de modo que los elementos de alto valor se extrapolen correctamente. Para el estudio sobre el PER de 2025, la DG Asociaciones Internacionales utilizó una muestra de 190 operaciones, de las cuales 14 se examinaron sobre el terreno (5,79 %). El estudio estimó que el PER global era del 0,56 %. Por décimo año consecutivo, el PER se situaba por debajo del *umbral de materialidad* del 2 % fijado por la Comisión.

38 En 2025, la Comisión aplicó por primera vez una nueva metodología del PER, que, entre otras cosas, introduce cambios para aclarar cómo se tratan los elementos de alto valor y limita la posibilidad de basarse totalmente en los resultados de los controles de gestión y el trabajo de otros auditores al 10 % de las operaciones comprobadas. Nuestra auditoría confirmó la aplicación de estos cambios: en 2025, solo el 10 % de las operaciones comprobadas se habían verificado sobre la base del trabajo de otros auditores, y los elementos de alto valor se habían extrapolado correctamente. Persisten algunas deficiencias, que se describen a continuación.

39 La nueva metodología, denominada «asignación óptima», implica una reducción del tamaño de la muestra, que pasa de 480 a 190 operaciones. Exige que se disponga de datos fiables sobre errores cometidos en el pasado en la población. Dadas las limitaciones de los estudios del PER que hemos notificado en los últimos años, existe el riesgo de que esta condición previa no se cumpla plenamente. Si los datos disponibles no son suficientemente fiables, esto se reflejaría en la muestra, con la posibilidad de que las zonas de mayor riesgo no estuvieran suficientemente cubiertas. Esto reduciría la eficacia del proceso de auditoría en la detección de errores.

[7] Informes anuales de 2017, 2018, 2019 y 2020 sobre los FED.

40 Como en años anteriores, el estudio sobre el PER se centra únicamente en los contratos cerrados; sin embargo, la mayoría de los pagos de la DG Asociaciones Internacionales (y las operaciones auditadas por el Tribunal) corresponden a contratos en curso. Como consecuencia, su cálculo del nivel de error estimado difiere del efectuado por el Tribunal. En nuestro Informe Anual sobre la ejecución del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2024, señalamos varias razones por las que los porcentajes de error de la Comisión son, en general, inferiores a nuestros niveles de error estimados. En particular, el Tribunal debe informar sobre cualquier caso de *irregularidad*, independientemente de si puede aplicarse una *corrección financiera*. En cambio, la Comisión se centra en los casos de irregularidad en los que considera que existen motivos jurídicos para la recuperación de los importes en cuestión.

Evaluación de los logros de los proyectos durante nuestras visitas de auditoría

41 En nuestras visitas de auditoría, también evaluamos los logros de los proyectos que se habían completado o que estaban a punto de completarse. Nuestro objetivo era formular observaciones sobre aspectos del *rendimiento* al margen de la regularidad de las operaciones. Nuestra evaluación incluyó una revisión de los indicadores de *realizaciones* y efectos, así como de los resultados de los proyectos.

42 Los resultados de nuestros controles variaron. Hallamos casos en que se había utilizado eficazmente la financiación y esto había contribuido a la consecución de los objetivos de los proyectos (***recuadro 3***). Sin embargo, al igual que en años anteriores[8], también detectamos casos en los que los proyectos de la UE no habían logrado sus objetivos previstos (***recuadro 4***). En particular, observamos retrasos en la ejecución, insuficiencias en la planificación y el diseño, y deficiencias en la calidad de las obras, tales como signos de deterioro temprano. Estas cuestiones suscitan preocupación acerca de la eficacia y la sostenibilidad de la ayuda de la UE, así como de la calidad de la supervisión de los proyectos.

[8] Informes anuales de 2022, 2023 y 2024 sobre los FED.

Recuadro 3

Ejemplo de ejecución satisfactoria de un proyecto

La Comisión apoyó un proyecto en el noroeste de África destinado a convertir al sector rural en un motor clave de la economía local, crear puestos de trabajo dignos y riqueza, y promover la gestión sostenible de los recursos naturales. El proyecto se completó en 2025.

Para nuestra auditoría visitamos escuelas primarias, carreteras rurales de acceso, presas y puentes construidos o renovados en el marco del proyecto. Las escuelas que visitamos estaban plenamente operativas, y profesores y alumnos participaban en actividades en el aula. Las carreteras rurales renovadas estaban siendo utilizadas por motocicletas y vehículos que transportaban productos agrícolas y comerciales. Las presas y puentes que visitamos habían mejorado el acceso a pueblos que antes eran propensos a las inundaciones.

En general, el proyecto había logrado las realizaciones previstas, y contribuyó a mejorar la infraestructura local y a reforzar la capacidad de las autoridades locales para gestionar eficazmente las actividades del proyecto.

Fotografía 1 – Visita sobre el terreno a una carretera de acceso rural renovada



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Recuadro 4

Ejemplo de obras viarias rurales demoradas y con signos de deterioro temprano

Auditamos un proyecto en curso para la construcción de carreteras rurales en el sudeste de África, cuya finalización estaba prevista inicialmente para mediados de 2025.

Nuestras inspecciones físicas de varios tramos de carretera mostraron que algunas partes de la calzada no cumplían las especificaciones en materia de grosor y anchura, mientras que algunas estructuras de drenaje ya mostraban signos de deterioro temprano y estaban obstruidas y llenas de arena.

El proyecto se ha enfrentado a retrasos significativos, así como a insuficiencias en la planificación y el diseño. Las deficiencias del proyecto afectan tanto a la calidad de las obras como a la capacidad de la infraestructura finalizada para ofrecer beneficios sostenibles a los usuarios.

Fotografía 2 – Ensayo de perforación *in situ* que indica discrepancias entre el grosor real de la carretera y las especificaciones técnicas



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Conclusión y recomendaciones

Conclusión

43 La evidencia de auditoría general indica que las cuentas de los FED del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2025 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, su situación financiera, los resultados de sus operaciones, el flujo de tesorería y los cambios en los activos netos de ese ejercicio, conforme a lo dispuesto en el *reglamento financiero* de los FED y en las normas contables para el sector público internacionalmente aceptadas.

44 La evidencia general de auditoría indica que, para el ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2025:

a) los ingresos de los FED no estaban afectados por un nivel material de error;

b) las operaciones de pago de los FED estaban afectadas por un nivel material de error (apartados ***19*** a ***29***). Estimamos que el nivel de error basado en nuestra verificación de las operaciones es del 10,5 %.

Recomendaciones

45 En el ***anexo II*** figura el resultado del seguimiento de las recomendaciones que formulamos en informes anuales anteriores. Examinamos 6 recomendaciones que formulamos en nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2022. La Comisión había aplicado 3 recomendaciones íntegramente y otras 3, en su mayor parte.

46 También examinamos 3 recomendaciones de nuestro Informe Anual relativo al ejercicio 2023 que debían haberse completado al final de 2024 o 2025. La Comisión había aplicado 1 recomendación de 2023 íntegramente y otras 2 en su mayor parte (***anexo II***). Sobre la base de esta revisión, y de nuestras constataciones y conclusiones relativas al ejercicio 2025, formulamos las siguientes recomendaciones:

Recomendación 1 – Finalizar el cierre del noveno FED

La Comisión debería adoptar las medidas necesarias para garantizar la finalización del proceso de cierre del noveno FED, así como la finalización de los contratos restantes y la liquidación de los saldos contables asociados.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2026.

Recomendación 2 – Garantizar la calidad de los informes de verificación de los gastos contractuales

La Comisión debería garantizar que las verificaciones de los gastos contractuales sean de la calidad esperada, se lleven a cabo de manera coherente y en consonancia con las directrices aplicables. Para lograrlo, debería:

a) mejorar su supervisión de los auditores externos contratados y de los informes de verificación de gastos que elaboran;

b) adoptar a tiempo las medidas correctoras adecuadas cuando se detecten insuficiencias.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2027.

Recomendación 3 – Reforzar los requisitos de información financiera para las entidades evaluadas por pilares

Para reforzar la información financiera de las entidades evaluadas por pilares, la Comisión debería:

a) garantizar que el desglose presupuestario de los convenios de contribución y delegación celebrados con entidades evaluadas por pilares incluyan un nivel de detalle suficiente para permitir un seguimiento eficaz del gasto;

b) establecer requisitos mínimos para la presentación de información financiera a fin de proporcionar información adecuada para verificar los gastos antes de la liquidación.

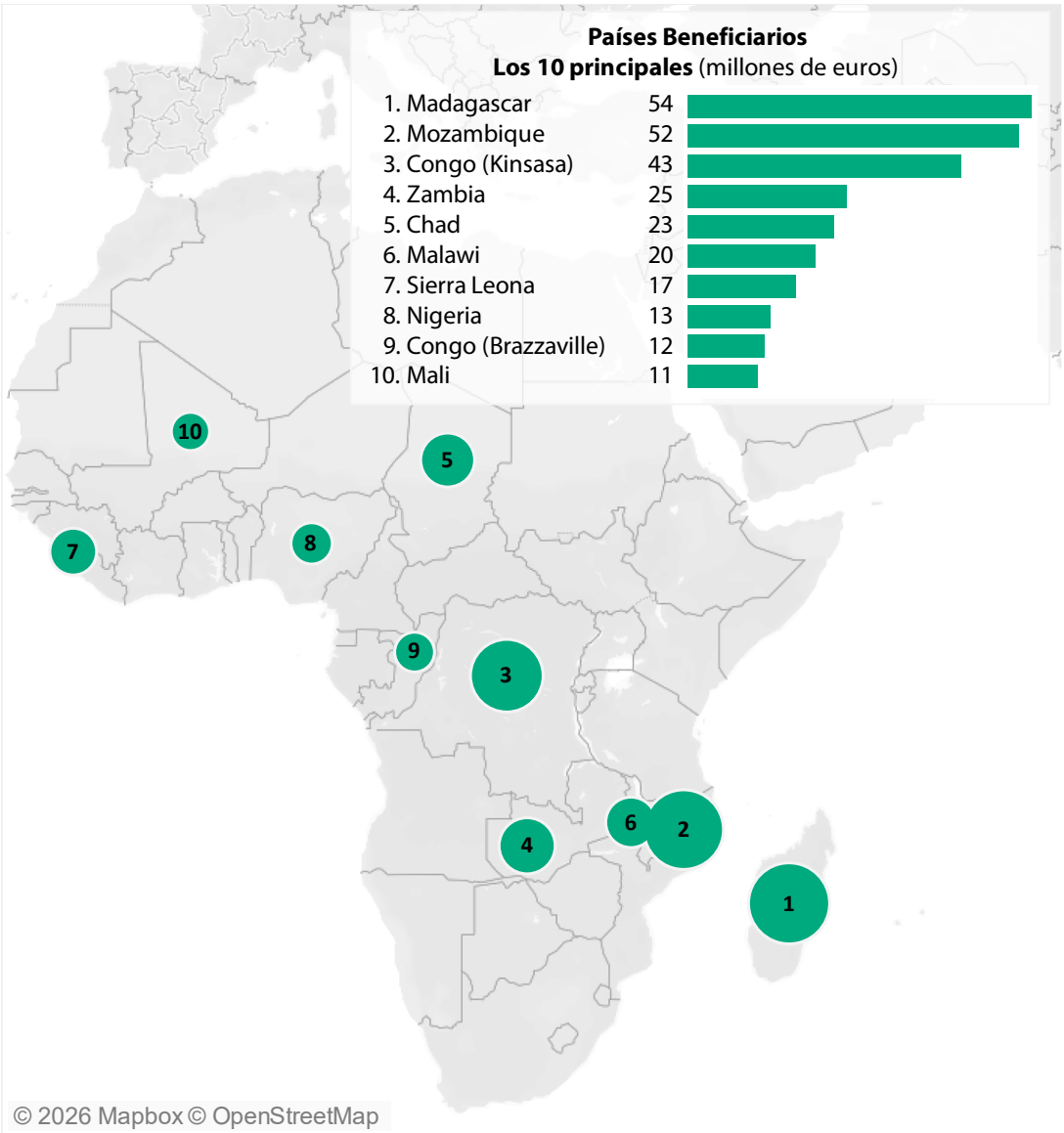
Fecha de aplicación prevista: Final de 2027.

Anexos

Anexo I – Pagos del FED a los principales países beneficiarios: África, Pacífico y Caribe

Pagos de los *Fondos Europeos de Desarrollo* en 2025 – África

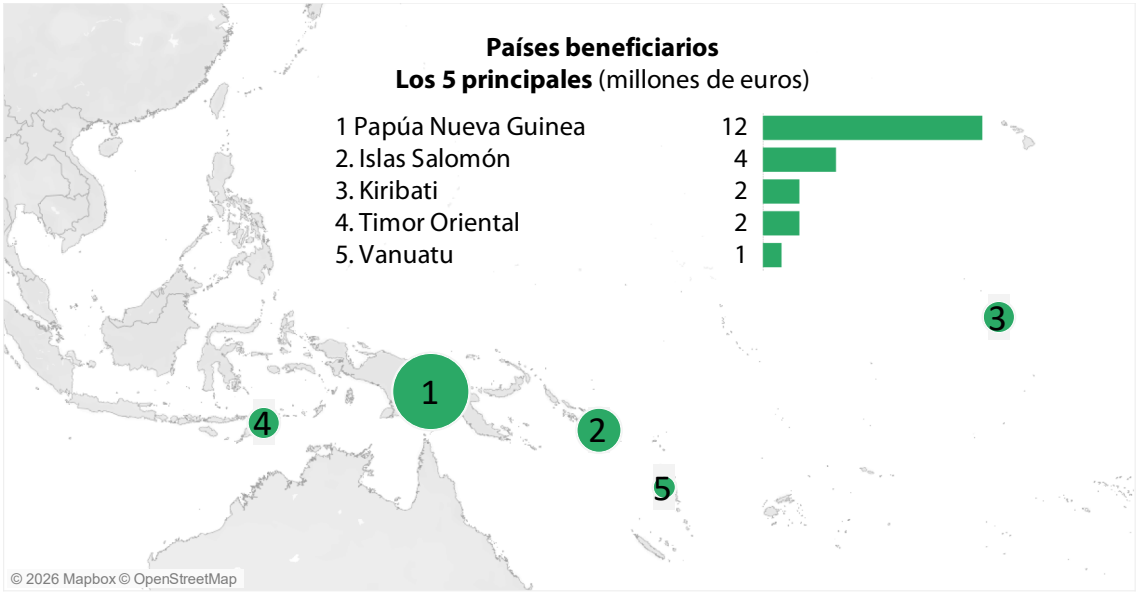
Pagos de los Fondos Europeos de Desarrollo – África



Fuente: Mapa de fondo ©Mapbox y ©OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

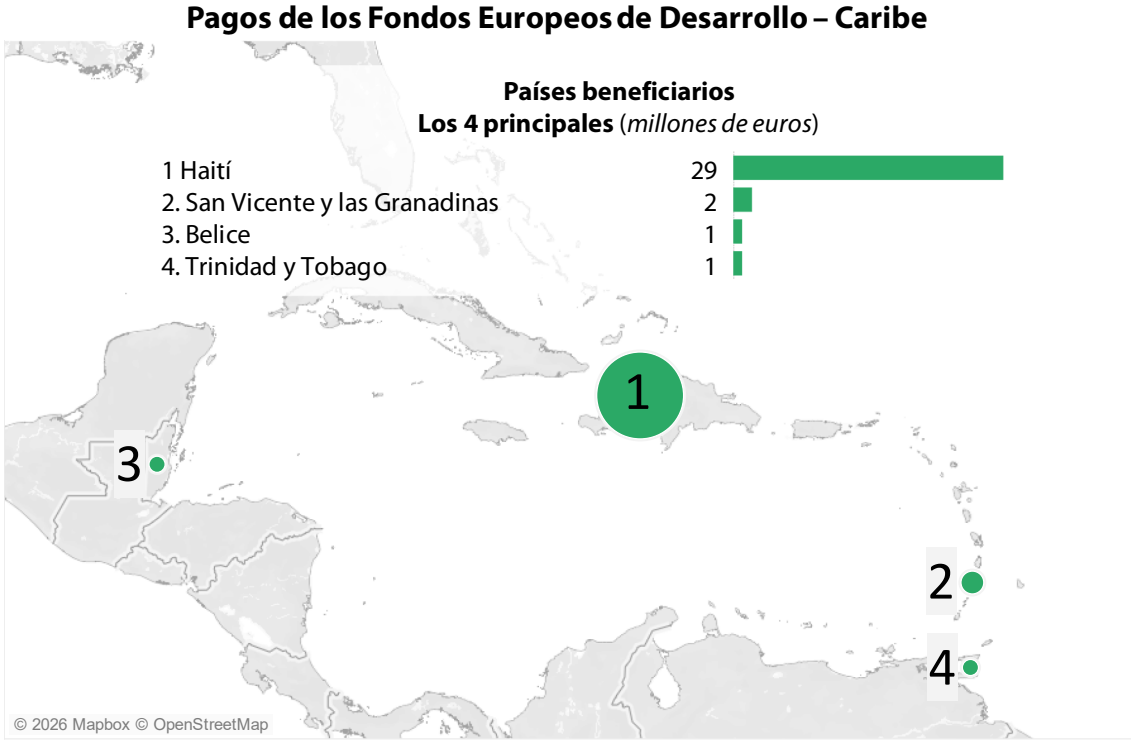
2020		2021		2022		2023		2024	
Senegal	141	Somalia	219	Mozambique	104	Mozambique	80	Eritrea	90
Burkina Faso	141	Congo (Kinsasa)	109	Sudán	100	Madagascar	73	Mozambique	64
Benín	116	Tanzania	101	Uganda	60	Tanzania	67	Zambia	61
Mozambique	114	Uganda	84	Congo (Kinsasa)	57	Congo (Kinsasa)	57	Congo (Kinsasa)	55
Nigeria	104	Níger	81	Zambia	56	Kenia	57	Madagascar	40
Níger	104	Malaui	79	Malaui	51	República Centroafricana	55	Tanzania	34
Ghana	100	Mozambique	74	Chad	48	Zambia	55	Malaui	29
Chad	95	Sudán	70	Tanzania	48	Níger	53	Kenia	24
Congo (Kinsasa)	93	Nigeria	66	Burundi	48	Uganda	43	Chad	24
Uganda	90	Kenia	65	Kenia	48	Eritrea	40	Angola	21

Pagos de los Fondos Europeos de Desarrollo – Pacífico



Fuente: Mapa de fondo ©Mapbox y ©OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

2020		2021		2022		2023		2024	
Timor Oriental	19	Papúa Nueva Guinea	29	Papúa Nueva Guinea	23	Papúa Nueva Guinea	24	Papúa Nueva Guinea	13
Vanuatu	12	Timor Oriental	9	Timor Oriental	11	Timor Oriental	7	Vanuatu	3
Fiyi	11	Vanuatu	6	Fiyi	5	Fiyi	7	Kiribati	2
Papúa Nueva Guinea	10	Fiyi	5	Vanuatu	4	Vanuatu	5	Micronesia	2
Islas Salomón	8	Islas Marshall	3	Kiribati	4	Kiribati	3	Timor Oriental	2



Fuente: Mapa de fondo ©Mapbox y ©OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

2020		2021		2022		2023		2024	
Haití	76	Haití	47	Haití	18	Haití	19	Haití	20
Jamaica	23	Jamaica	11	Jamaica	7	Surinam	6	Jamaica	4
República Dominicana	15	Guyana	8	República Dominicana	6	Belice	4	Trinidad y Tobago	3
Guyana	10	Belice	7	Belice	3	República Dominicana	4	Belice	1
Surinam	3	República Dominicana	6	Dominica	3	Jamaica	3	República Dominicana	1

Anexo II – Seguimiento de las recomendaciones

Nivel de aceptación: aceptada; aceptada parcialmente; no aceptada; sin información.

Nivel de aplicación: Íntegramente; en su mayor parte; en algunos aspectos; no aplicada; ya no es relevante o no se puede llegar a una conclusión.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
2022	**Recomendación 1:** Comprobar que todos los saldos contables de los FED cerrados se liquidan y que la información de las cuentas anuales se actualiza a su debido tiempo. Plazo: Con la debida antelación para elaborar las cuentas de 2023.			

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomendación 2: Comprobar que la prefinanciación y las facturas se liquidan a su debido tiempo. Plazo: Final de 2024.			En 2024, la DG Asociaciones Internacionales llevó a cabo un análisis de riesgos sobre los riesgos presupuestarios y emitió instrucciones destinadas a reducir aún más el importe de las antiguas prefinanciaciones aún no liquidadas. Aunque estas medidas demuestran una clara intención de abordar la recomendación, constatamos que algunos pagos de prefinanciación habían permanecido sin liquidar durante mucho tiempo. Un importe de 448 millones de euros llevaba más de 10 años pendiente de liquidación.
	Recomendación 3: Adoptar las medidas adecuadas para mejorar los sistemas de control de las delegaciones de la UE, de modo que se identifiquen los importes aún no gastados pero consignados como costes sufragados antes de efectuar los pagos o liquidar los gastos. Plazo: Final de 2024.			La Comisión está revisando actualmente su estrategia de control. Uno de los resultados esperados es la mejora de la orientación sobre la información financiera, pero también la mejora de los controles *ex ante*, con el fin de reforzar la prevención de errores (incluida la liquidación excesiva). Sin embargo, el plan de acción diseñado por la Comisión para abordar las vulnerabilidades en la liquidación excesiva de la prefinanciación sigue abierto, con un plazo de finalización de diciembre de 2026.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomendación 4: Reiterar a los beneficiarios de los proyectos de la UE que deben cumplir las condiciones contractuales relativas a la subvencionabilidad del IVA y llevar a cabo los controles necesarios para garantizar que el IVA deducible no se impute a los proyectos. Plazo: Final de 2024.			
	Recomendación 5: Tener en cuenta toda la información técnica y financiera disponible para prevenir o detectar y corregir errores antes de aceptar gastos. Plazo: Final de 2024.			La Comisión está revisando su estrategia de control y, con el apoyo de una empresa consultora, puso en marcha un estudio en 2024 para investigar la *eficiencia* y la eficacia de los controles actuales y las formas de mejorarlos. La DG Asociaciones Internacionales ha adoptado un sistema estructurado para identificar y hacer un seguimiento de las constataciones sistémicas de auditoría entre los socios ejecutantes, pero las constataciones recurrentes indican que la resolución de estas cuestiones sigue en curso.

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomendación 6: Mejorar la metodología utilizada para el estudio sobre el PER de manera que los elementos de alto valor se extrapolen correctamente y verificar que el contratista la aplica correctamente. Plazo: Final de 2024.			La Comisión no aceptó esta recomendación. Sin embargo, en mayo de 2024, tras una revisión de la estrategia de control de la DG Asociaciones Internacionales, se reevaluó la metodología del PER y se aclaró la metodología para extrapolar elementos de alto valor. Esta nueva metodología del PER entró en vigor en 2025. Desde entonces, los elementos de alto valor se han extrapolado correctamente.
2023	**Recomendación 1:** Cuando se calcule la separación de ejercicios en la elaboración de las cuentas provisionales, se debe tener en cuenta las modificaciones a los contratos que se realicen una vez concluido el período de notificación. Plazo: A partir de las cuentas de 2024.			

Año	Recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo	Nivel de aceptación	Evaluación del Tribunal de Cuentas Europeo de los avances en la aplicación de la recomendación	
			Nivel de aplicación	Observaciones
	Recomendación 2: Aplicar controles más exhaustivos para evitar errores relacionados con los anticipos que se declaran como gastos contraídos, los costes indirectos declarados como directos y el IVA no subvencionable. Plazo: Final de 2025.			La Comisión ha realizado avances significativos en el refuerzo del marco reglamentario y procedimental para evitar errores relacionados con el IVA no subvencionable y la clasificación errónea de los costes. Sin embargo, la Comisión aún no ha garantizado la aplicación coherente de la lista de control provisional revisada de la liquidación en todos los servicios. Tampoco ha garantizado que los responsables de los proyectos reciban una formación adecuada sobre los nuevos requisitos de *quick fixes* o soluciones rápidas en relación con la subvencionabilidad de los costes.
	Recomendación 3: Cuando se liquide la prefinanciación pagada a las organizaciones evaluadas por pilares, reforzar los controles para identificar y excluir la prefinanciación declarada en los informes financieros como gastos contraídos. Plazo: Final de 2025.			La Comisión ha realizado esfuerzos encomiables para concienciar a las entidades evaluadas por pilares de los riesgos de liquidar la prefinanciación sobre la base de los gastos comprometidos. Sin embargo, las constataciones recurrentes indican que la resolución de estas cuestiones sigue en curso.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Respuestas de la Comisión Europea al Informe Anual sobre las actividades financiadas por el noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2025

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA AL INFORME ANUAL DE 2025 DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: INFORME SOBRE LAS ACTIVIDADES DEL NOVENO, DÉCIMO Y UNDÉCIMO FONDOS EUROPEOS DE DESARROLLO RELATIVO AL EJERCICIO 2025

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

La Comisión acoge con satisfacción el informe del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), toma nota de las conclusiones y se compromete a aplicar las medidas correctoras adecuadas cuando sea necesario. La Comisión toma nota de la conclusión del TCE de que las cuentas de los Fondos Europeos de Desarrollo (FED) presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, su situación financiera, y de que los ingresos están exentos de errores sustanciales. En cuanto al porcentaje de error estimado, la Comisión desea subrayar que no está de acuerdo con todas las conclusiones del TCE, en particular en relación con la liquidación excesiva y el «uso en cascada» de los costes indirectos. La Comisión está intensificando sus esfuerzos por abordar estas cuestiones y seguir reduciendo el nivel de error en el futuro, en particular reforzando la orientación y la supervisión de los socios ejecutantes y mejorando la disponibilidad oportuna de la documentación. La Comisión desea hacer hincapié en que está haciendo todo lo posible por cerrar los FED lo antes posible.

La Comisión acoge con satisfacción el reconocimiento por parte del TCE de los avances positivos, como la mejora del acceso a los documentos justificativos por parte de las organizaciones internacionales y los avances realizados en la aplicación de las recomendaciones de informes anuales anteriores. La Comisión también toma nota de los ejemplos, facilitados por el TCE, de proyectos de éxito financiados por los FED y continúa supervisando de cerca la ejecución de los proyectos financiados por la UE. La Comisión se ha comprometido a adoptar medidas correctoras en los casos en que los socios ejecutantes incumplan sus obligaciones, así como a extraer lecciones de los casos en que los resultados no hayan cumplido plenamente las expectativas.

La Comisión desea subrayar que la ejecución de los FED tiene lugar en entornos arriesgados, complejos y en rápida evolución, especialmente en un marco de escalada de conflictos mundiales e inestabilidad. Dicha ejecución se caracteriza por su diversidad en lo que respecta a:

- la distribución geográfica, que abarca numerosas delegaciones de la Unión Europea por todo el mundo;
- las entidades de ejecución y los países socios, con sus distintas a capacidades de gestión y control, que van desde pequeñas ONG locales hasta organizaciones internacionales y agencias estatales; y
- los métodos de prestación de asistencia, que incluyen proyectos tradicionales, apoyo presupuestario, programas de apoyo a políticas sectoriales, contribuciones a instrumentos mundiales, financiación mixta, garantías presupuestarias y otras modalidades de ejecución de la ayuda.

Además, la Comisión se enfrenta a dificultades para asignar personal a las delegaciones ubicadas en países con condiciones difíciles, así como a una escasez de profesionales especializados tanto en las delegaciones de la Unión Europea como en la sede central. La Comisión toma todas las medidas necesarias para garantizar la ejecución plena y eficaz de los FED de acuerdo con el marco jurídico y financiero vigente. También sigue adaptando y afinando sus procedimientos para reducir aún más el

riesgo de errores, teniendo en cuenta, entre otras cuestiones, los resultados del ejercicio de declaración de fiabilidad del TCE y sus recomendaciones sobre controles preventivos y correctores. En particular, la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG Asociaciones Internacionales) de la Comisión ha finalizado su revisión de la estrategia de control y ha empezado a aplicar recomendaciones clave, especialmente el desarrollo de un cuadro de indicadores de perfiles de riesgo para medir el cumplimiento de las normas financieras y operativas por parte de los socios, el acceso a los documentos y el refuerzo de los controles *ex post*.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Fiabilidad de las cuentas

En cuanto a la observación del TCE relativa al noveno FED en el **apartado 16**, la Comisión desea aclarar que se cerrará a finales de 2026, en consonancia con la recomendación 1 aceptada por la Comisión.

2. Regularidad de las operaciones

Gasto

La Comisión toma nota de la conclusión del TCE relativa al uso de dos convenios de financiación en el momento de la eliminación progresiva de los FED mencionada en el **apartado 23** del informe, cuando la cláusula de extinción no permitía ni modificaciones ni nuevos compromisos. No obstante, la Comisión desea subrayar que las operaciones subyacentes de control y suministro de agua se han llevado a cabo según lo previsto. La Comisión tendrá en cuenta la experiencia adquirida en este caso para reforzar la gestión de futuros procesos de eliminación progresiva.

La Comisión es consciente de la cuestión planteada por el TCE en relación con el «uso en cascada» de los costes indirectos (véanse el recuadro 1 y el **apartado 24** del informe). Sin embargo, la Comisión no considera que esta situación sea un error, ya que el tratamiento de los costes indirectos se ajusta a lo dispuesto en el Manual de convenios de contribución de la Comisión. Habida cuenta de la posición común que se aplica a todos los servicios de la Comisión, esta no aceptó la recomendación correspondiente del capítulo 9 del informe anual del TCE relativo al ejercicio 2024.

En cuanto al **apartado 28**, la Comisión desea señalar que, en el contexto de la revisión de la estrategia de control de la DG Asociaciones Internacionales, las diferentes DG Relaciones Exteriores han desarrollado y debatido propuestas sobre la mejora de la orientación y la normalización para garantizar que los presupuestos sean lo suficientemente detallados. A modo de seguimiento, la DG Asociaciones Internacionales está llevando a cabo un proyecto piloto sobre la aplicación de un formato presupuestario normalizado acordado mutuamente dentro de cada entidad, el cual incluye requisitos adicionales para la provisión de más detalles presupuestarios en el anexo I del convenio de contribución. El proyecto piloto servirá de base para extender la aclaración y normalización de las expectativas a otras entidades que operan bajo un modelo de gestión indirecta.

La Comisión considera que los errores debidos a una liquidación excesiva (véase el **apartado 29** del informe) (una práctica en la que los gastos no efectuados se incluyen en las cuentas como gastos efectuados) son de carácter temporal, ya que, en principio, dejarán de existir tras las liquidaciones finales. Además, la Comisión observa que, con el fin de reducir estos errores temporales, ha pedido a sus socios que revisen sus modelos de notificación para facilitar la identificación de los gastos efectuados. La Comisión reconoce los errores detectados. No obstante, desea subrayar que, en comparación con ejercicios anteriores, la proporción de este tipo de errores ha disminuido significativamente (del 40 % en 2023 y el 14 % en 2024 a solo el 6 % en 2025) debido a la introducción de controles adicionales.

La Comisión desea hacer hincapié en que la mayoría de los errores mencionados en el **apartado 30** se producen a nivel de los beneficiarios de los fondos de la UE, en particular los que operan en régimen de gestión indirecta. La Comisión no puede detectar fácilmente tales errores y aborda estas cuestiones mediante reuniones periódicas con sus socios.

Respuesta al recuadro 1

Ejemplo de costes indirectos no subvencionables declarados como directos — costes en cascada

La Comisión siempre ha sostenido que, en la gestión indirecta con entidades evaluadas por pilares, los costes indirectos declarados por los beneficiarios de subvenciones deben contabilizarse como costes directos de la organización o el socio evaluado por pilares. El Manual de convenios de contribución de la Comisión estipula que los costes indirectos declarados por los beneficiarios de subvenciones concedidas por la organización o sus socios se cubrirán con los costes directos subvencionables de la acción, y no con la remuneración. Esta interpretación se aplica a todos los departamentos de la Comisión.

Ejemplo de costes no subvencionables imputados al proyecto

La Comisión reconoce que el TCE puede considerar que determinados costes relacionados con el personal están vinculados al funcionamiento general de la organización, y no a la acción específica. La Comisión comparte la opinión de que los costes de personal y otros costes que sean clara y exclusivamente imputables a una acción determinada, que se hayan efectuado realmente, que estén debidamente registrados en las cuentas del beneficiario (también los costes prorrateados adecuadamente) y que no estén ya cubiertos por el tipo fijo para los costes indirectos o la remuneración deben tratarse como costes directos subvencionables.

Estudio del porcentaje de error residual de 2025

La Comisión recuerda que el nivel estimado de error del TCE mide, entre otras cosas, los errores en contratos que aún pueden ser objeto de controles y correcciones por parte de la Comisión en ejercicios contables posteriores. A través del estudio del porcentaje de error residual (PER), que se basa en una muestra representativa de contratos cerrados, la Comisión ha estimado para 2025 un porcentaje de error residual global del 0,56 %, por debajo del umbral de materialidad del 2 % por décimo año consecutivo, y un importe en riesgo al cierre del 0,97 % del gasto. Por tanto, el nivel de error estimado del TCE y el porcentaje de error residual de la Comisión para el gasto de los FED no son directamente comparables, en parte debido a diferencias metodológicas y al hecho de que el PER se centra en contratos cerrados, cuando muchas cuestiones ya se han resuelto. La Comisión seguirá utilizando ambos conjuntos de resultados para seguir reforzando sus sistemas de control y su capacidad correctora.

El estudio del porcentaje de error residual (PER) es un fundamento importante de la declaración de fiabilidad del director general de la DG Asociaciones Internacionales, pero no se trata de la única fuente de fiabilidad. La DG Asociaciones Internacionales cuenta con un marco global de control interno y una estrategia de control que abarcan todo el ciclo de ejecución. Todos los aspectos del marco de control son fundamentales para su fiabilidad, como se indica en su informe anual de actividades. Este último sirve de base para la información sobre regularidad incluida en el informe anual de gestión y rendimiento.

La Comisión reconoce las limitaciones en términos de controles establecidas en el acuerdo marco financiero y administrativo (AMFA) y está buscando soluciones viables y aceptables para ambas partes. Como reconoce el TCE, la Comisión ha estado trabajando en la mejora de la metodología del PER con el fin de abordar algunas de las observaciones formuladas por el TCE en el pasado, en particular sobre el tratamiento de los elementos de alto valor y la limitación de la dependencia del trabajo de control anterior.

3. Evaluación de los logros de los proyectos durante las visitas de auditoría del TCE

La Comisión acoge con satisfacción el ejemplo de ejecución satisfactoria de un proyecto presentado en el recuadro 3 del informe. Al mismo tiempo, toma nota de la observación del TCE en el recuadro 4 del informe, relativa a la desviación local del grosor y la anchura de la capa de grava. Los controles de seguimiento de la Comisión confirmaron que las demás partes de las obras en su conjunto eran conformes con el diseño. La Comisión también reconoce que la variación local detectada por el TCE debería haberse reflejado mejor en la documentación del certificado de pago intermedio y ha tomado medidas para garantizar que los futuros certificados de progreso registren y justifiquen claramente tales desviaciones en emplazamientos específicos.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES

Recomendación 1 – Finalizar el cierre del noveno FED

La Comisión debería adoptar las medidas necesarias para garantizar la finalización del proceso de cierre del noveno FED, así como la finalización de los contratos restantes y la liquidación de los saldos contables asociados.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2026.

La Comisión **acepta** la recomendación 1.

Recomendación 2 – Garantizar la calidad de los informes de verificación de los gastos contractuales

La Comisión debería garantizar que las verificaciones de los gastos contractuales sean de la calidad esperada, se lleven a cabo de manera coherente y en consonancia con las directrices aplicables. Para lograrlo, debería:

a) mejorar su supervisión de los auditores externos contratados y de los informes de verificación de gastos que elaboran; y

b) adoptar a tiempo las medidas correctoras adecuadas cuando se detecten insuficiencias.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2027.

La Comisión **acepta** la subrecomendación 2, letras a) y b).

La Comisión ya está adoptando medidas para garantizar la calidad prevista de los informes de verificación de los gastos contractuales, aplicando al mismo tiempo medidas correctoras en caso necesario.

Recomendación 3 – Reforzar los requisitos de información financiera para las entidades evaluadas por pilares

Para reforzar la información financiera de las entidades evaluadas por pilares, la Comisión debería:

a) garantizar que las disposiciones relacionadas con el presupuesto de los convenios de contribución y delegación celebrados con entidades evaluadas por pilares incluyan un nivel de detalle suficiente para permitir un seguimiento eficaz del gasto; y

b) establecer plantillas normalizadas con requisitos mínimos para la presentación de información financiera a fin de proporcionar información adecuada para verificar los gastos antes de la liquidación.

Fecha de aplicación prevista: Final de 2027.

La Comisión **acepta** la recomendación 3, letras a) y b).

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2026

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la Decisión n.º 6-2019 del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Capítulo 2:

- Ilustración 2.17:
  Creada por el Tribunal de Cuentas Europeo utilizando © «RAWGraphs», una plataforma de visualización para crear resultados abiertos. Reservados todos los derechos.
- Ilustración 2.18:
  Esta ilustración se ha diseñado utilizando iconos de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Capítulo 3:

- Ilustraciones 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7 y anexo 3.1:
  Estas ilustraciones se han diseñado utilizando iconos de Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Capítulo 4:

- Ilustración 4.4:

  Creado por Eurostat y modificado por el Tribunal.
  Fronteras administrativas: © EuroGeographics y © OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA)
  Cartografía: Eurostat – IMAGE, 03/2026.

Capítulo 6:

- Ilustración 6.2:
  Esta ilustración se ha diseñado utilizando iconos de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.
- Ilustración 6.5:
  Esta ilustración se ha diseñado utilizando iconos de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.
- Mapa del anexo 6.1:
  Creado por el Tribunal de Cuentas Europeo utilizando «Tableau» © 2026 Salesforce, Inc. y sus licenciantes. Reservados todos los derechos.

Capítulo 7:

- Ilustraciones 7.2 y 7.5:
  Esta ilustración se ha diseñado utilizando iconos de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.
- Mapa del recuadro 7.3:
  Creado por Eurostat y modificado por el Tribunal.
  Fronteras administrativas: © EuroGeographics y © OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA)
  Cartografía: Eurostat – SIGCO, 06/2026.

Capítulo 9:

- Anexo 9.1:
  Mapa de fondo © Mapbox y © OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

Capítulo 11:

- Ilustración 11.1 del anexo:

  Esta ilustración se ha diseñado utilizando los iconos  ,  y  de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

  Los iconos de la herramienta utilizados  han sido modificados por el Tribunal, © **By Ramziia** – stock.adobe.com
- Ilustración 11.2 del anexo:

  Esta ilustración se ha diseñado utilizando los iconos  y  de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Capítulo 12:

- Foto del recuadro 12.1: © Proxima Studio, stock.adobe.com.
- Foto del recuadro 12.2: © WrightStudio, stock.adobe.com.

FED:

- Anexo I:
  Mapa de fondo © Mapbox y © OpenStreetMap con licencia de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).

Cualquier software o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

PDF	ISBN 978-92-849-7807-6	ISSN 2600-173X	doi:10.2865/2202154	QJ-01-26-030-ES-N

CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, Informes Anuales de 2025 sobre la ejecución del presupuesto de la UE y sobre las actividades financiadas por el noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo relativos al ejercicio 2025, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2026.

En nuestro informe anual presentamos nuestra opinión sobre la fiabilidad de las cuentas anuales de la UE y sobre la conformidad de las operaciones subyacentes a los ingresos y los gastos con la normativa y la reglamentación aplicables. También presentamos nuestro análisis de los aspectos relativos a la gestión presupuestaria y financiera y al rendimiento en la ejecución del presupuesto de la Unión.

TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea