

Instrumentos financieros en la política de cohesión

El uso rotatorio de los fondos se ha llevado a cabo parcialmente



Índice

Apartados

01-14 | Mensajes principales

01-05 | ¿Por qué es importante este ámbito?

06-14 | Nuestras constataciones y recomendaciones

15-64 | Más detalles sobre nuestras observaciones

15-37 | El potencial de los instrumentos financieros de la política de cohesión no se aprovecha plenamente para hacer un uso más sostenido de la financiación

17-27 | La reutilización de reflujos durante el período de subvencionalidad es muy limitada

28-37 | Los Estados miembros y las regiones utilizan los recursos restantes para los fines establecidos en la política de cohesión, aunque con algunas limitaciones

38-64 | El marco establecido para los instrumentos financieros de la política de cohesión no incentiva la reutilización

39-51 | El marco jurídico no es suficientemente claro e inequívoco para maximizar la reutilización de los reflujos

52-60 | La Comisión no supervisó eficazmente la reutilización de los reflujos de los instrumentos financieros

61-64 | Los Estados miembros cumplen hasta cierto punto la obligación de reutilización, pero los acuerdos de financiación generalmente no ofrecen incentivos a la reinversión

Anexos

Anexo I – Sobre la auditoría

Anexo II – Disposiciones de los acuerdos de financiación sobre la reutilización después del período de subvencionalidad (recursos restantes) con respecto a los instrumentos financieros de los tres períodos

Anexo III – Disposiciones referentes a la reutilización incluidas en los Reglamentos sobre disposiciones comunes para los períodos 2007-2013, 2014-2020 y 2021-2027

Anexo IV – Lista de instrumentos financieros auditados

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo de auditoría

01

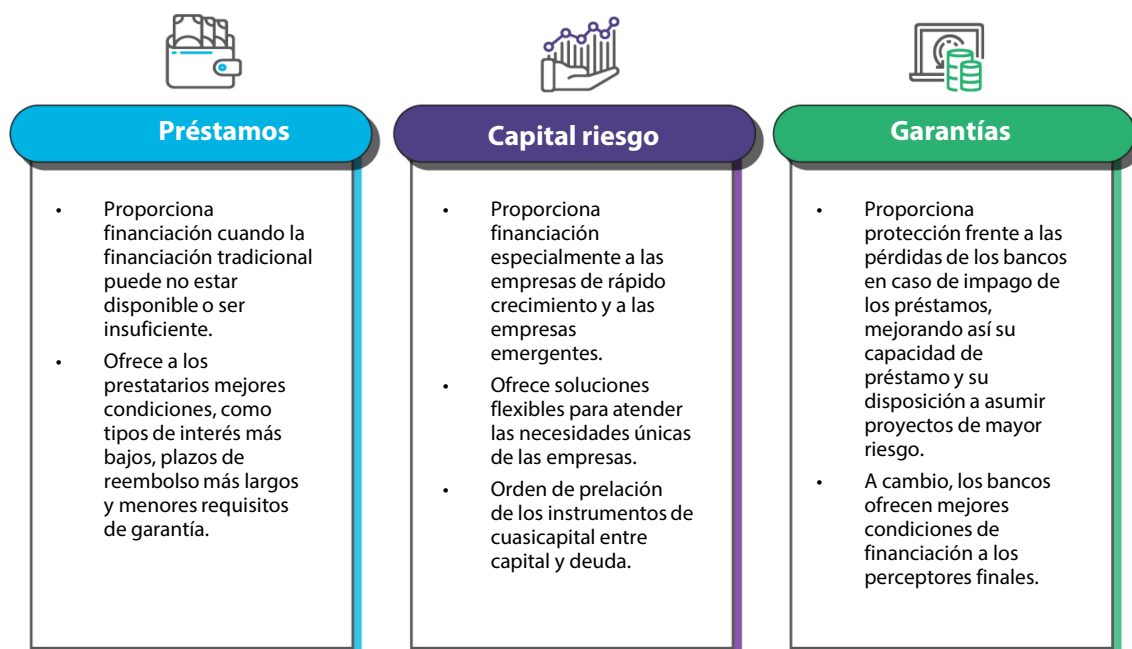
Mensajes principales

¿Por qué es importante este ámbito?

- 01** En la política de cohesión de la UE, la financiación se proporciona tradicionalmente a través de subvenciones puntuales y no reembolsables. Los instrumentos financieros son una forma de apoyo alternativa en la que los fondos de la UE se distribuyen a los perceptores finales a través de productos financieros, corrigiendo así los fallos de mercado en la esfera de la financiación. Dichos instrumentos permiten a las autoridades nacionales de gestión proporcionar ayuda reembolsable en lugar de subvenciones. Dada la posibilidad de utilizar los reflujos para apoyar a perceptores finales adicionales, los mismos fondos públicos pueden emplearse varias veces en beneficio de la consecución de los objetivos de la política de cohesión a través de proyectos sólidos. Resultan especialmente adecuados cuando es probable que las inversiones generen suficientes beneficios financieros o ahorros que puedan utilizarse para reembolsar la ayuda recibida. El uso de instrumentos financieros en la política de cohesión se generalizó a partir del período 2007-2013, se amplió en 2014-2020 y disminuyó ligeramente en 2021-2027. El apoyo a través de instrumentos financieros procede principalmente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión.

02 Se considera que los instrumentos financieros mejoran la eficiencia de la financiación pública debido a su carácter **potencialmente rotatorio**. Esto significa que los flujos recaudados de los perceptores finales (por ejemplo, los préstamos que reembolsan) pueden reutilizarse para prestar un apoyo similar a otros perceptores finales. El requisito de que los perceptores finales reembolsen la ayuda recibida se considera un incentivo para **que gestionen sus finanzas de manera adecuada**, por ejemplo, a través de una mejora de la calidad de la planificación y la inversión y de una mayor disciplina financiera. Los instrumentos financieros también tienen el potencial de **generar un efecto de apalancamiento**, al atraer un mayor volumen de financiación privada o pública. La **ilustración 1** muestra los diferentes tipos de instrumentos financieros.

Ilustración 1 | Tipos de instrumentos financieros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la plataforma [fi-compass](#).

03 Los importes totales comprometidos para instrumentos financieros ascendieron a 16 900 millones de euros en el período 2007-2013, se elevaron a 31 000 millones de euros en el período 2014-2020 y volvieron a descender a 19 400 millones de euros en el período 2021-2027. Si se excluye la reasignación de fondos debido a la pandemia de COVID-19, alrededor del 5 % del presupuesto de cohesión se ejecutó a través de instrumentos financieros a lo largo de los tres períodos mencionados. Todos los Estados miembros de la UE, excepto Irlanda y Luxemburgo, han hecho uso de instrumentos financieros.

- 04** El marco jurídico de los instrumentos financieros permite a los Estados miembros retener recursos que se hayan utilizado al menos una vez durante el período de subvencionalidad. No obstante, las autoridades nacionales deben **reutilizar** los reembolsos de los perceptores finales en instrumentos financieros tanto **durante los períodos de subvencionalidad como después de estos**, aunque las normas aplicables son diferentes.
- 05** El objetivo de nuestra auditoría era evaluar si se llegó a materializar en la práctica uno de los principales beneficios de los instrumentos financieros de la política de cohesión — su potencial para un uso rotatorio y, por consiguiente, más sostenido de estos fondos públicos— y, en caso afirmativo, en qué medida. Basamos nuestras conclusiones en nuestro análisis del modo en que el **marco jurídico** de los instrumentos financieros utilizados en la política de cohesión incentiva la reutilización de los **reflujos** y de **cómo se utilizaron estos en la práctica** a partir de una muestra de noventa instrumentos financieros de cinco Estados miembros (Alemania, Eslovaquia, Grecia, Hungría e Italia). La auditoría tiene por objeto contribuir a la preparación del período posterior a 2027, a fin de optimizar la reutilización de los instrumentos financieros existentes, así como de los nuevos instrumentos creados en la segunda mitad del período en curso mediante la determinación de las razones por las que la reutilización aún no es suficiente y las maneras de fomentarla. En el [anexo I](#) se ofrece más información general y detalles sobre el alcance y el enfoque de la auditoría.

Nuestras constataciones y recomendaciones

- 06** Concluimos que en la práctica se logró parcialmente un efecto de rotación, aunque no se alcanzó todo su potencial. Durante el período de subvencionalidad, la reutilización de reflujos en instrumentos financieros es 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 o factores externos. Tras el período de subvencionalidad, los recursos restantes se reutilizan generalmente para los fines de la política de cohesión, pero el marco jurídico permite reasignar estos fondos como subvenciones, lo que dificulta el efecto de rotación. Aunque el marco jurídico incluye la obligación de reutilización, lo consideramos insuficientemente claro e inequívoco para maximizar la reutilización de los reflujos. Este hecho, unido a la falta de una supervisión eficaz por parte de la Comisión, da lugar a diferentes niveles de compromiso entre las autoridades de gestión.

El potencial de los instrumentos financieros de la política de cohesión no se aprovecha plenamente para un uso más sostenido de la financiación

- 07** Constatamos que **la reutilización de los fondos es limitada durante el período de subvencionalidad**. Solamente doce de los sesenta y un instrumentos financieros auditados utilizaron al menos algunos de los reflujos durante el período de subvencionalidad para apoyar nuevas inversiones. Una de las principales razones es la presión sobre las autoridades de gestión para que absorban en primer lugar la totalidad de las asignaciones del programa a instrumentos financieros a fin de evitar la pérdida de los fondos disponibles con cargo al presupuesto de la UE. Este problema es más frecuente cuando los instrumentos financieros se crean tarde o cuando se asigna financiación adicional a los instrumentos a través de complementos (apartados [17](#) a [22](#)).
- 08** La escasa reutilización durante el período de subvencionalidad también es una consecuencia lógica de la naturaleza a medio o largo plazo de las inversiones (con la posibilidad de ampliarlas mediante períodos de gracia), lo que limita los reflujos disponibles para su reutilización. Otra razón clave es que las autoridades de gestión a veces esperan a acumular reflujos antes de decidir cómo deben utilizarse, en lugar de solicitar a los gestores de fondos la reutilización automática de los reflujos. Aunque esto puede ayudar a adecuar la reutilización a las necesidades emergentes, la evolución del mercado y los cambios en el entorno político, reduce la posibilidad de que los reflujos apoyen a un mayor número de perceptores finales. Otro motivo es la prioridad otorgada a lograr un apalancamiento atrayendo a inversores privados adicionales, en lugar de reutilizar los reflujos (apartados [23](#) a [27](#)).
- 09** Constatamos asimismo que el depósito de fondos devueltos durante el período en cuentas de tesorería para apoyar la liquidez nacional o generar intereses impide naturalmente su reutilización (apartado [25](#)).
- 10** En cuanto a la **reutilización de los importes después del período de subvencionalidad (recursos restantes)**, constatamos que **los Estados miembros y las regiones utilizan los fondos** para los fines de la política de cohesión, **tal como exige la legislación, aunque con algunas limitaciones**. En el período de programación 2007-2013, los recursos restantes se reutilizaron para todos los instrumentos financieros de nuestra muestra, excepto uno. Los fondos se reutilizaron en los mismos instrumentos financieros para crear nuevos instrumentos para el período 2014-2020, como cofinanciación nacional para nuevos instrumentos financieros de la política de cohesión, o para cubrir los gastos y las comisiones de gestión. Dado que el marco jurídico no exige que los fondos se gasten de nuevo de forma reembolsable, algunas autoridades de gestión los utilizan como subvenciones. Esto es jurídicamente posible, pero excluye cualquier otro efecto de rotación (apartados [28](#) a [37](#)).

El marco establecido para los instrumentos financieros de la política de cohesión no incentiva la reutilización

- 11** Valoramos los marcos jurídicos que abarcan los tres períodos de notificación como insuficientemente claros e inequívocos para maximizar la reutilización de los reflujos. Pese a que se ha establecido una obligación de reutilización para los tres períodos, las disposiciones para el período 2007-2013 eran de carácter bastante general. Se introdujo mayor concreción en el período 2014-2020, y el Reglamento correspondiente aclaró algunos aspectos importantes (véase el [anexo I](#)). Además, las disposiciones jurídicas se complementaron con amplias orientaciones dirigidas a las autoridades de gestión. Con respecto al período en curso (2021-2027), la Comisión considera que las disposiciones son suficientemente claras y decidió no publicar ninguna orientación adicional (apartados [38](#) a [51](#)).
- 12** Constatamos que las disposiciones comunes para los períodos 2014-2020 y 2021-2027 permiten a los Estados miembros reutilizar los recursos devueltos después del período de subvencionalidad (recursos restantes) para conceder subvenciones a los beneficiarios, en lugar de reutilizarlos a través de instrumentos financieros nuevos o existentes ampliados. Aunque esto puede estar justificado en casos específicos, es incompatible con el principio del efecto de rotación, ya que elimina cualquier posibilidad de reutilización ulterior de los fondos (apartado [43](#)).
- 13** Además, concluimos que la Comisión no supervisó suficientemente la reutilización de los reflujos de los instrumentos financieros. Pese a que las autoridades de gestión estaban obligadas a informar a la Comisión sobre la reutilización de los reflujos en los períodos 2007-2013 y 2014-2020 (aunque en distinta medida), la Comisión no ha verificado y utilizado suficientemente estos datos a efectos de seguimiento. En consecuencia, sigue sin conocerse el alcance de la reutilización real de los reflujos. Además, si bien la Comisión llevó a cabo once auditorías temáticas sobre los instrumentos financieros, en estas solo se comprobó el 3 % del número total de instrumentos financieros de este período, y constatamos que la documentación de auditoría relativa a la obligación de reutilización era limitada (apartados [52](#) a [60](#)).

- 14** Por último, evaluamos cómo abordan la reutilización los mecanismos establecidos en los Estados miembros por los que se crean instrumentos financieros específicos. Constatamos que todos los acuerdos de financiación auditados abordan en cierta medida la reutilización **durante el período de subvencionalidad**, pero existen diferencias considerables en su compromiso de reinvertir los reflujos y en el nivel de detalle correspondiente. En lo que respecta a la reutilización de los **recursos restantes**, la mitad de los instrumentos financieros de nuestra muestra requerían la transferencia de reflujos a las cuentas públicas (autoridad de gestión) hasta que se adoptara una decisión específica sobre su reutilización. La otra mitad establecía que los reflujos debían permanecer en manos del gestor del fondo para ser utilizados con el mismo fin en el mismo instrumento financiero o en el instrumento financiero sucesor, y garantizar así una reutilización inmediata (apartados [61](#) a [64](#)).

Nuestras recomendaciones



Recomendación 1:

Aprovechar todo el potencial de los reflujos durante los períodos de programación

La Comisión, en coordinación con los Estados miembros, aspira a maximizar la utilización de los reflujos de los instrumentos financieros durante los períodos de programación pertinentes:

- a) incentivando la reutilización de reflujos antes de solicitar más fondos;
- b) promoviendo la reutilización automática de los reflujos como procedimiento estándar con el propósito de apoyar a un mayor número de perceptores finales y de respaldar proyectos sólidos y pertinentes para las políticas;
- c) teniendo en cuenta los posibles reflujos para evaluar *ex ante* la magnitud adecuada de un instrumento financiero y evitando el establecimiento tardío de los fondos, lo que aumenta la presión para gastar las dotaciones asignadas y, en consecuencia, dificulta la reutilización de los reflujos;
- d) permitiendo únicamente complementos de las asignaciones iniciales a instrumentos financieros en los que los reflujos se hayan utilizado de forma eficaz.

Fecha de aplicación prevista: 2027

**Recomendación 2:****Supervisar mejor la utilización de los reflujos durante el período de programación, y auditar el ulterior uso de los fondos restantes**

La Comisión, en coordinación con los Estados miembros, debería:

- a) supervisar la reutilización real de fondos durante el período de programación y reforzar las correspondientes medidas de auditoría;
- b) auditar la utilización de los recursos restantes una vez finalizado el período de programación.

Fecha de aplicación prevista: 2027

Más detalles sobre nuestras observaciones

El potencial de los instrumentos financieros de la política de cohesión no se aprovecha plenamente para hacer un uso más sostenido de la financiación

- 15** La mayor parte del apoyo de la UE a cohesión se presta a los beneficiarios en forma de subvenciones. En principio, estas no son reembolsables, a menos que se constate alguna irregularidad en la solicitud. Los instrumentos financieros constituyen una forma alternativa de proporcionar financiación de la UE en forma de préstamos, garantías y capital riesgo. Se deben reembolsar a las autoridades públicas que las concedieron una vez que se cumplen determinadas condiciones. Los reflujo resultantes pueden utilizarse para apoyar a beneficiarios y proyectos adicionales. Por lo tanto, este «efecto rotatorio» ofrece una oportunidad para que los fondos públicos se utilicen en reiteradas ocasiones, haciendo así el mejor uso —sostenido— de su potencial ([anexo I](#), apartado [01](#)).

16 En el caso de los instrumentos financieros, los recursos (dotaciones) utilizados (abonados a los perceptores finales) al menos una vez durante el período de subvencionalidad pueden ser retenidos por los Estados miembros. Además, el marco jurídico incluye la obligación de reutilizar los reflujos de los instrumentos financieros (*anexo I*, apartados *13 a 15*). Aunque las normas varían dependiendo de si los reflujos se reciben durante los períodos de subvencionalidad aplicables o después de estos, el concepto es el mismo: los fondos se utilizan para apoyar inversiones adicionales en proyectos que fomenten la cohesión económica, social y territorial. En nuestra auditoría evaluamos si la Comisión y los Estados miembros lograron este efecto rotatorio en la práctica, y en qué medida.

La reutilización de reflujos durante el período de subvencionalidad es muy limitada

- 17** Las disposiciones comunes del período 2014-2020 exigen¹ que los reflujos de los instrumentos financieros de la política de cohesión ***durante el período de subvencionalidad*** se utilicen para:
- financiar nuevas inversiones a través del mismo o de otro instrumento financiero, con arreglo a los objetivos específicos establecidos en la correspondiente prioridad del programa;
 - cubrir las pérdidas derivadas de tipos de interés negativos que puedan aplicarse a los saldos depositados, si se producen a pesar de la gestión activa de la tesorería por parte de los organismos que ejecutan los instrumentos financieros;
 - financiar los gastos y las tasas de gestión en los que se incurra durante la gestión del instrumento financiero.

18 Examinamos el uso de los fondos procedentes de los mencionados reflujos en una selección aleatoria de sesenta y un instrumentos financieros del período 2014-2020 (*anexo IV*) y evaluamos si los reflujos se reutilizaron de conformidad con las disposiciones comunes (véase el *anexo I* para obtener más detalles sobre nuestro enfoque de auditoría).

¹ Artículo 44 del [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013](#).

- 19** Constatamos que solamente doce de estos sesenta y un instrumentos financieros auditados del período 2014-2020 utilizaron al menos algunos de los reflujos durante el período de subvencionalidad para apoyar nuevas inversiones. Otros 19 utilizaron algunos de los reflujos para financiar los gastos y las tasas de gestión. Constatamos asimismo que los acuerdos de financiación entre las autoridades de gestión y los gestores de los fondos no suelen prever la reutilización «automática» inmediata de los reflujos a medida que se producen, sino que requieren una decisión específica de la autoridad de gestión de utilizar los fondos para financiar nuevas inversiones (véase el [recuadro 1](#)).

Recuadro 1

Reutilización automática frente a decisiones individuales

La reutilización automática significa que los reflujos se reinvierten a medida que se producen, sin obligación de que la autoridad de gestión adopte decisiones específicas de reinversión. Solo cinco de los sesenta y un instrumentos financieros auditados en el período 2014-2020 incluían esta disposición en sus respectivos acuerdos de financiación: uno en el fondo de préstamo de Thüringen Dynamik (Alemania) y cuatro fondos específicos (fondos de préstamo y de garantía) en el marco del fondo de cartera Fare Lazio (Italia).

Cuando no se prevea la reutilización automática, la autoridad de gestión o el gestor del fondo tienen no obstante la posibilidad de decidir en un momento posterior del período de subvencionalidad reinvertir los reflujos recibidos. En Hungría, por ejemplo, un fondo de préstamo de capital circulante tuvo tanto éxito que la autoridad de gestión decidió reactivarlo durante el período de subvencionalidad financiándolo con los reflujos recibidos. Sin embargo, cuando la reutilización depende de una decisión específica de la autoridad de gestión en lugar de producirse automáticamente, ralentiza el proceso de reinversión y, por tanto, reduce el potencial de reutilización.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información proporcionada por las autoridades de gestión.

20 En general, no detectamos durante nuestra auditoría ningún compromiso sistemático por parte de las autoridades de gestión o los gestores de fondos de maximizar la reutilización de los fondos durante el período de subvencionalidad. Esto se debió a:

- la presión para absorber en primer lugar la totalidad de las asignaciones de los programas a instrumentos financieros con el fin de evitar la anulación de compromisos y la pérdida de los fondos disponibles con cargo al presupuesto de la UE;
- la creación tardía o la asignación de complementos posteriores de instrumentos financieros, limitando el período potencial de reflujos y, por ende, su reutilización;
- la naturaleza a medio o largo plazo de las inversiones con posibles períodos de gracia, limitando así los reflujos durante el período;
- la preferencia de las autoridades de gestión por acumular reflujos antes de decidir cómo deben utilizarse, con el fin de adaptar su posterior reutilización a las nuevas necesidades, la evolución del mercado, los cambios en el entorno político, etc.;
- la prioridad otorgada a lograr un apalancamiento mediante la atracción de una mayor cantidad de inversores privados, en lugar de reutilizar los reflujos;
- el depósito de fondos en cuentas de tesorería para apoyar la liquidez nacional o generar ingresos por intereses.

21 Dado que solamente la primera ronda de inversiones financiadas a través de los instrumentos financieros se reembolsa con cargo al presupuesto de la UE y puede ser retenida por el Estado miembro, varias autoridades de gestión mencionaron la presión de absorción como una razón clave para una reutilización limitada. Usar los fondos devueltos en lugar de gastar las asignaciones iniciales de fondos de los instrumentos financieros a los programas daría lugar a anulaciones de compromisos y, por tanto, a una pérdida de fondos de la UE para el Estado miembro o la región (véase el [recuadro 2](#)). Dicho riesgo es especialmente elevado si los instrumentos financieros son excesivamente grandes o se crean en una fase tardía del período de subvencionalidad, dejando un tiempo limitado para gastar las dotaciones asignadas. A modo de ejemplo, el fondo de préstamo y garantía TEPIX II en Grecia se creó en noviembre de 2016 y, en general, obtuvo resultados satisfactorios; sin embargo, al final del período de subvencionalidad solo se había utilizado el 89,7 % de la asignación inicial total del programa. Esto significó que durante ese período no hubo ni incentivos ni tiempo para la reutilización, ya que la absorción habría sido aún menor.

Recuadro 2

Los complementos a un instrumento financiero eslovaco ayudaron a absorber los fondos no utilizados del programa 2007-2013 durante el período de subvencionalidad, pero no incentivaron la reutilización de los reflujos

En Eslovaquia, el Fondo Estatal de Fomento de la Vivienda (Štátny fond rozvoja bývania, SFRB) creó un instrumento financiero para préstamos de inversión en medidas de eficiencia energética para edificios de apartamentos en el marco de la [iniciativa JESSICA](#) durante el período de programación 2007-2013.

El acuerdo de financiación entre el SFRB y la autoridad de gestión responsable se firmó en 2013. El importe inicial asignado en 2013 fue de 8 millones de euros (incluidos 6,8 millones de euros del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER).

En 2015, al acercarse al cierre del período 2007-2013, la autoridad de gestión del programa operativo regional en cuestión tuvo que absorber los recursos restantes del programa o hacer frente a su pérdida. Tras el éxito de la ejecución del instrumento financiero, el SFRB acordó complementarlo con 90,6 millones de euros adicionales y, a continuación, otros 66,3 millones de euros.

Estos dos complementos multiplicaron la asignación inicial casi por veinte. Esto permitió a la autoridad de gestión lograr la plena absorción de los recursos del programa a su cierre, evitando así una posible anulación de los compromisos. Aunque todos los préstamos se habían desembolsado durante el período de subvencionalidad, los complementos redujeron los incentivos para reutilizar los reflujos recibidos durante el período en cuestión.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información del Fondo Estatal de Fomento de la Vivienda (SFRB).

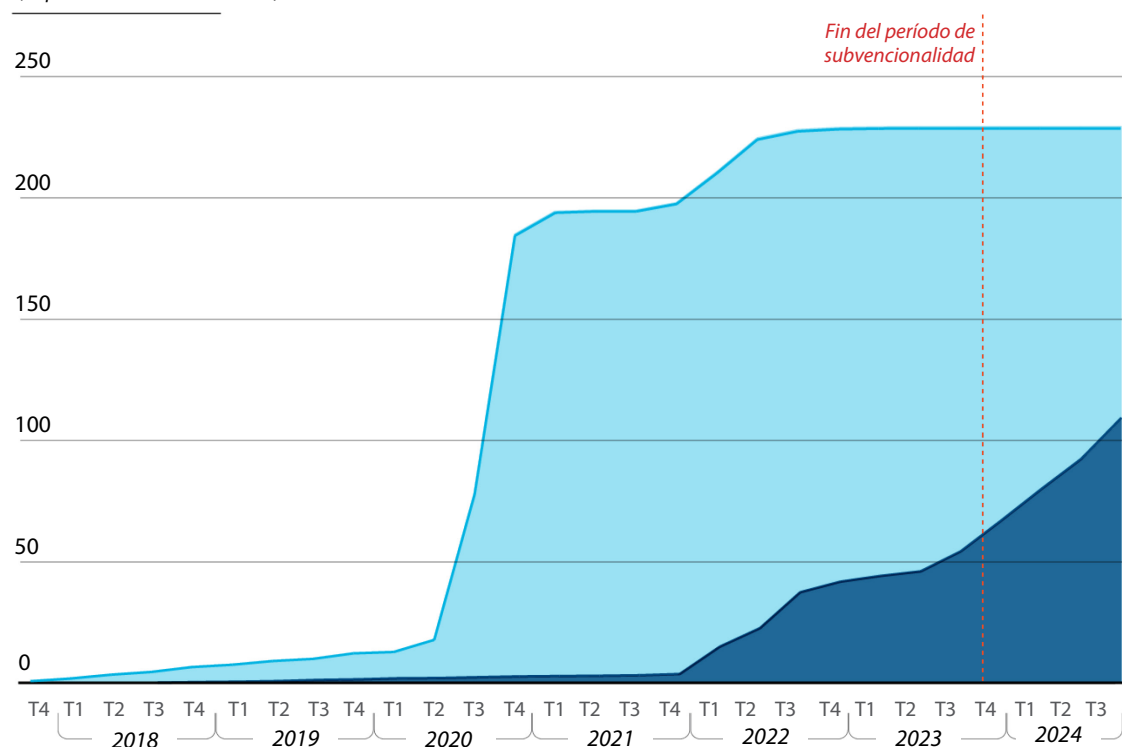
- 22** Además, algunas autoridades de gestión optaron por aumentar mediante «complementos» la asignación inicial a instrumentos financieros durante el período de subvencionalidad. Aunque este enfoque aumentó la absorción en los programas, también impulsó la utilización de estos fondos adicionales, y de hecho incentivó esta opción en lugar de priorizar la reutilización de los reflujos. Asimismo, estos complementos aumentaron los recursos restantes disponibles una vez finalizado el período de subvencionalidad (véase el apartado 28), que los Estados miembros pueden utilizar con mayor flexibilidad que la financiación otorgada en los programas iniciales. En Alemania, por ejemplo, la autoridad de gestión incrementó en varias ocasiones la asignación al fondo de préstamo «KMU Darlehenfonds Berlin»; el último aumento se produjo solo trece días antes del final del período de subvencionalidad, excluyendo así cualquier posibilidad de reutilización de los reflujos.
- 23** Otro factor que restringe el potencial de reutilización es que la gran mayoría de los instrumentos financieros implican productos financieros con vencimiento a medio o a largo plazo. Algunos instrumentos, como los préstamos a largo plazo para la promoción de viviendas, solo pueden reembolsarse íntegramente al cabo de veinticinco años, o incluso más tarde si se aplican períodos de gracia. Los fondos de inversión suelen ser de capital fijo, pero tienen una duración mínima de diez años. Por consiguiente, los reflujos pueden recibirse hacia el final del período de subvencionalidad o incluso después de este. Esto limita intrínsecamente cualquier posible efecto de rotación durante el período de subvencionalidad.
- 24** En nuestra muestra, la duración más breve fue de tres años, y la más larga, de veinticinco años. La *ilustración 2* muestra los reflujos a lo largo del tiempo del fondo italiano «POR Puglia Microcredito» para préstamos a pequeñas y medianas empresas (pymes), que fue creado en julio de 2017 y concede préstamos con un vencimiento de hasta cinco años con un período de gracia de hasta doce meses más. Los primeros desembolsos de préstamos comenzaron al final de 2017; los últimos reembolsos están previstos para 2028. Al final del período de subvencionalidad (2023), solo se había devuelto y estaba disponible para su reinversión el 23 % de los fondos desembolsados.

Ilustración 2 | Desembolsos y reflujos trimestrales acumulados del fondo POR Puglia Microcredito (2017-2024)

Desembolsos acumulados

Reflujos acumulados

(importes en millones de euros)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información facilitada por la región de Puglia.

- 25** Nuestra auditoría confirmó que otra de las razones de peso del limitado efecto de rotación durante el período de subvencionalidad es que los acuerdos de financiación con los gestores de fondos no exigen la reutilización automática (**recuadro 1**), ya que las autoridades de gestión prefieren tomar decisiones individuales sobre la reutilización. Por lo general, estas solo se adoptan tras la acumulación de reflujos, que puede ocurrir incluso una vez finalizado el período de subvencionalidad. Este enfoque puede reflejar el deseo de los Gobiernos nacionales o regionales de acumular reflujos y solo posteriormente reutilizar los fondos para responder a las últimas necesidades del mercado o a las prioridades económicas o políticas más recientes. Aunque este enfoque también permitiría apoyar temporalmente la liquidez de las autoridades de gestión e incluso generar ingresos en concepto de intereses, retrasa considerablemente las reutilizaciones y reduce su potencial para apoyar al mayor número posible de perceptores finales y a sus proyectos sólidos.

- 26** Una explicación que nos ofrecieron para justificar la limitada reutilización de reflujos durante el período de subvencionalidad estaba relacionada con el objetivo de lograr un apalancamiento mediante la obtención de capital adicional para los instrumentos financieros de inversores privados, de modo que se llegue a un equilibrio entre el apalancamiento y la reutilización de los reflujos. Esto se debe principalmente a que, de este modo, la contribución de la UE se utiliza para garantizar la cobertura de los riesgos de inversión y ofrecer condiciones preferentes. Si bien tanto la atracción de inversores privados que generen un apalancamiento como la maximización de la reutilización de los reflujos para apoyar a un mayor número de perceptores son objetivos igualmente legítimos, la utilización de reflujos para compensar las pérdidas de los inversores privados reduce la cuantía de los reflujos disponibles para su reutilización. En nuestra muestra de sesenta y un instrumentos financieros, treinta y cuatro preveían y lograron algún tipo de efecto de apalancamiento.
- 27** Por último, los fondos de inversión o de capital riesgo son diferentes porque, por lo general, los acuerdos de financiación no exigen ninguna reinversión automática de reflujos u otros ingresos (rendimiento, dividendos) generados durante su vigencia. En la región italiana de Lazio existe incluso una «prohibición de reciclado», lo que significa que no está permitido reutilizar cualquier rendimiento que se obtenga (tanto en forma de capital como de beneficios), sino que debe devolverse inmediatamente a los inversores privados. En nuestra muestra, solo un reducido número de programas (principalmente de capital) contaban con la participación de inversores privados y, de hecho, en esos casos no pudimos constatar ninguna reutilización.

Los Estados miembros y las regiones utilizan los recursos restantes para los fines establecidos en la política de cohesión, aunque con algunas limitaciones

- 28** De conformidad con las disposiciones comunes², los Estados miembros deben establecer mecanismos para, una vez finalizado el período de subvencionalidad, reutilizar los reflujos atribuibles a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) procedentes de los perceptores finales y destinarlos a instrumentos financieros, tanto si se reciben durante ese período como después de su finalización (los denominados **recursos restantes**). Dado que no se fijó ningún plazo para el período 2007-2013, los recursos restantes deben utilizarse hasta que se agoten. Para los períodos 2014-2020 y 2021-2027, las normas correspondientes establecen la reutilización obligatoria de los reflujos recibidos hasta el final del octavo año siguiente a la finalización del período de subvencionalidad.
- 29** Según las normas, los recursos restantes deben reinvertirse del siguiente modo: para el mismo tipo de medidas (2007-2013), de acuerdo con los objetivos de los programas (2014-2020) o de acuerdo con los objetivos estratégicos de los programas (2021-2027).
- 30** Examinamos el uso real y previsto de los recursos restantes en una selección de veintidós instrumentos financieros del período 2007-2013 y de sesenta y un instrumentos financieros del período 2014-2020 ([anexo IV](#)). Evaluamos si las autoridades de gestión reutilizaron los recursos restantes de conformidad con los requisitos establecidos en las disposiciones comunes (véase el [anexo I](#) para obtener más detalles sobre nuestro enfoque de auditoría).

Reutilización de los recursos restantes de los instrumentos financieros del período 2007-2013

- 31** El [cuadro 1](#) muestra los instrumentos financieros del período 2007-2013 incluidos en nuestra muestra, junto con sus recursos restantes y los fines para los que estaba previsto reutilizarlos. En todos los casos se efectuó una reutilización real, excepto en el del fondo de garantía griego HELTEP. Aunque el período de subvencionalidad finalizó en 2015, en este caso, cuando realizábamos la auditoría, aún estaba pendiente una decisión de reutilización. Mientras tanto, los recursos restantes se mantenían en el Banco de Grecia en una cuenta remunerada ([recuadro 3](#)).

² Artículo 78, apartado 7, del [Reglamento \(CE\) n.º 1083/2006](#), artículo 45 del [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013](#) y artículo 62 del [Reglamento \(UE\) 2021/1060](#).

Cuadro 1 | Reutilización de los recursos restantes: instrumentos financieros del período 2007-2013

<i>País</i>	<i>Nombre del instrumento financiero</i>	<i>Reutilización de los recursos restantes para:</i>
Alemania	KMU-Darlehensfonds Berlin	Continuación como instrumento financiero nacional con fines similares.
	Mikromezzaniefonds Deutschland Bund	Cofinanciación nacional del instrumento financiero sucesor de la política de cohesión.
	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	Subvenciones de la política de cohesión a nuevos proyectos con fines similares (para el desarrollo urbano en el período 2021-2027).
	KMU Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	Continuación como instrumento financiero nacional con fines similares, cofinanciación nacional para el instrumento financiero sucesor de la política de cohesión.
	Thüringen Dynamik	Cofinanciación nacional del instrumento financiero sucesor y de los nuevos instrumentos financieros de la política de cohesión con fines similares (apoyo a las pymes en los períodos 2014-2020 y 2021-2027).
Grecia	TEPIX I	Continuación como instrumento financiero nacional (TEPIX intermedio) y nuevo instrumento financiero nacional (DELFI), ambos con fines similares.
	HELTEP Guarantee	Sin reutilización, los recursos restantes se mantienen en cuentas bancarias remuneradas.
Hungría	OP GOP Loan	Nuevos instrumentos financieros nacionales con fines similares (fondo para el desarrollo de la ciudad de Kecskemét, fondo de capital riesgo Irinyi II, fondo de capital riesgo Széchenyi, Fondo de la Bolsa de Valores Nacional, Fondo de Desarrollo Empresarial de la Cuenca de los Cárpatos) y que cubren las comisiones y los gastos de gestión tras el período de subvencionabilidad.
	OP KMR Venture	
Italia	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	Subvenciones de la política de cohesión (para municipios de menos de 60 000 habitantes) y nuevo instrumento financiero (en el período 2021-2027).
	Fondo Ingegneria Finanziaria Lazio – IF Holding fund	Nuevo instrumento financiero de la política de cohesión con fines similares (Lazio Venture 2014-2020) y cobertura de los costes de refinanciación.
Eslovaquia	ROP Jessica – SFRB	Continuación del mismo instrumento financiero durante cinco años a partir del final del período de subvencionalidad y, a continuación, de los instrumentos financieros nacionales con el mismo fin.
	OP CEG Jeremie – SIH	Nuevos instrumentos financieros con fines similares, concesión de préstamos al instrumento financiero de la política de cohesión y cobertura de los gastos y comisiones de gestión.

Nota: La información recogida en este cuadro se refiere al nivel de los fondos de cartera. Los trece fondos que figuran en el cuadro engloban en total veintidós fondos específicos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información proporcionada por las autoridades de gestión.

32 Muchos acuerdos de financiación prevén que los recursos restantes se incluyan inicialmente en los presupuestos regionales o nacionales. Por lo tanto, se necesitan decisiones individuales de los gobiernos para utilizarlos (véase el apartado [64](#)). Constatamos que, en todos los instrumentos financieros incluidos en nuestra muestra (salvo el fondo griego HELTEP), los recursos restantes se utilizaron para el fin requerido, a saber:

- continuación de los mismos instrumentos financieros (Alemania, Italia y Eslovaquia);
- creación de nuevos instrumentos financieros (política de cohesión u otra política) con objetivos similares (Alemania, Grecia, Hungría, Italia y Eslovaquia);
- financiación de la cofinanciación nacional de nuevos instrumentos financieros de la política de cohesión en el período posterior (Alemania, Italia);
- financiación de comisiones y gastos de gestión de instrumentos financieros (Hungría, Eslovaquia);
- concesión de subvenciones con fines similares a los del instrumento financiero inicial (Alemania e Italia; véase también el [recuadro 4](#)).

Recuadro 3

Fondo de garantía HELTEP (Grecia)

Cuando realizábamos nuestra auditoría, casi diez años después de la conclusión del período de subvencionalidad (2015), los recursos restantes del fondo griego de garantía HELTEP, que ascendían a unos 300 millones de euros, no se habían reutilizado y seguían manteniéndose en una cuenta de tesorería.

Este fondo de garantía desempeñó un papel importante en el apoyo a los bancos comerciales griegos durante la crisis financiera en aquel momento. Se creó en 2012 para permitir al Banco Europeo de Inversiones prestar fondos a bancos comerciales griegos, que a su vez concedían préstamos a pymes que no podían obtener préstamos por otras vías.

Después de 2017, ya no era necesario que el BEI prestara fondos a los bancos griegos para este fin, ya que podían obtener financiación en los mercados financieros. Por lo tanto, se procedió a cancelar el instrumento financiero de garantía.

Todavía está pendiente una decisión del Gobierno griego sobre la reutilización de los recursos restantes, lo que significa que durante diez años no se logró ningún efecto de rotación en beneficio de los objetivos de la política de cohesión de la UE. En cambio, los intereses devengados por los fondos contribuyen al presupuesto nacional griego.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información facilitada por la autoridad griega de gestión del programa EPANEK.

Reutilización de los recursos restantes de los instrumentos financieros del período 2014-2020

- 33** En el [cuadro 2](#) se presenta la reutilización de los recursos restantes del período 2014-2020 en nuestra muestra, según lo decidido por las autoridades de gestión para el final de 2024, sobre la base de los reflujos reales recibidos entonces.

Cuadro 2 | Reutilización de los recursos restantes: período de programación 2014-2020

<i>País</i>	<i>Nombre del instrumento financiero</i>	<i>Reutilización de los recursos restantes para:</i>
Alemania	KMU-Darlehensfonds Berlin	Colmar la brecha entre la financiación del período 2014-2020 y la del período 2021-2027, posteriormente como cofinanciación nacional del instrumento financiero sucesor.
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund	Reforzar la financiación para las pymes a través de microcréditos.
	Thüringen Dynamik	Continuación como fondo nacional en las mismas condiciones.
Grecia	TEPIX I	Todavía no se ha adoptado ninguna decisión: el importe de los reflujos o reembolsos se encuentra depositado en una cuenta del Banco de Grecia.
	EquiFund	Los reembolsos se encuentran depositados en una cuenta del gestor del fondo con una posible continuación en el período 2021-2027.
	COVID-19 guarantee	Todavía no hay reembolsos debido a la naturaleza del instrumento financiero.
Hungría	GINOP Priority 8 Holding Fund (veintidós fondos específicos)	Financiación de un programa nacional (Széchenyi Kártya Program), cofinanciación nacional para el instrumento financiero de la política de cohesión en el período 2021-2027 y cobertura de las comisiones y gastos de gestión tras la finalización del período de subvencionalidad.
	EFOP loan	Subvenciones a dos proyectos de la política de cohesión.
Italia	Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio Holding Fund (cuatro fondos específicos)	Cofinanciación nacional de los instrumentos financieros de la política de cohesión (Lazio Venture II en el período 2021-2027).
	POR Puglia Microcredito	Contribución nacional a los instrumentos financieros de la política de cohesión (Equity Puglia, Minibond and Technodiae en el período 2021-2027).
Eslovaquia	IROP PA 4 – SFRB	Continuación del mismo instrumento financiero a nivel nacional con fines similares (apoyo a medidas de eficiencia energética) y cobertura de los gastos y comisiones de gestión.
	OP II PA 11 – Holding Fund (24 fondos específicos)	Continuación del mismo instrumento financiero a nivel nacional para fines similares (principalmente apoyo a las pymes) y cobertura de los gastos y comisiones de gestión.

Nota: La información recogida en este cuadro se refiere al nivel de los fondos de cartera. Los doce fondos que figuran en el cuadro engloban en total sesenta y un fondos específicos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información proporcionada por las autoridades de gestión.

- 34** Al igual que en el período 2007-2013, las decisiones de reutilización se adoptaron generalmente de conformidad con las normas vigentes, y los reflujos utilizados se usan principalmente dentro del mismo instrumento financiero o en instrumentos financieros nuevos para fines similares. Por ejemplo, los dos principales gestores de fondos de Eslovaquia, SIH y SFRB, mantienen los recursos restantes en los mismos instrumentos financieros y los reutilizan para el mismo tipo de acciones durante al menos ocho años una vez finalizado el período de subvencionalidad, excepto en el caso de los importes destinados a sufragar los gastos y las comisiones de gestión. En Alemania, los recursos restantes de Mikromezzaninefonds Deutschland Bund se utilizarán como cofinanciación nacional para un instrumento financiero sucesor del período 2021-2027 en el marco del correspondiente programa de la política de cohesión, y los de Thüringen Dynamik se transferirán a un instrumento financiero regional sucesor sin nuevos fondos de cohesión. En el caso de Italia, se apoyarán nuevos instrumentos financieros con fines similares, tanto en el Lacio como en Apulia.
- 35** También encontramos un caso en 2014-2020 en el que los recursos restantes se habían utilizado para conceder subvenciones a proyectos con fines similares. Sin embargo, en principio, la financiación única mediante subvenciones excluye todo efecto de rotación posterior. No obstante, la reutilización en forma de subvenciones de los fondos devueltos podría estar justificada en casos excepcionales (*recuadro 4*).

Recuadro 4

Utilización de recursos restantes para conceder subvenciones únicas: ejemplos

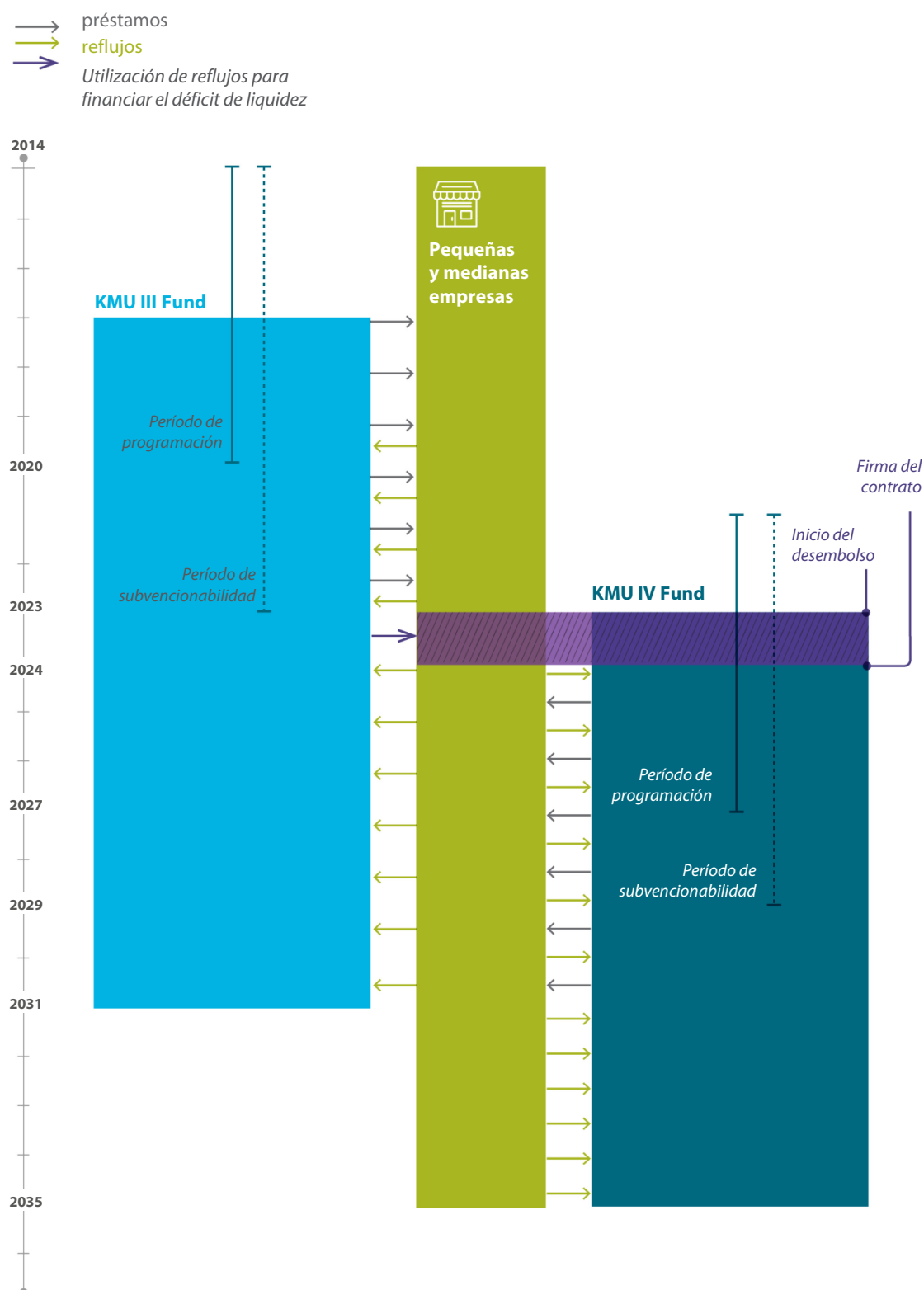
Las autoridades responsables del programa operativo de recursos humanos en Hungría no mantuvieron el instrumento financiero de préstamo 2014-2020 en el período 2021-2027, pero decidieron utilizar los recursos restantes para conceder subvenciones con el propósito de financiar la conclusión de dos proyectos de renovación de escuelas que se habían interrumpido prematuramente durante la pandemia de COVID-19.

Respecto al período anterior (2007-2013), constatamos que los recursos restantes del Stadtentwicklungsfonds Brandenburg alemán, que concedía préstamos para proyectos públicos de desarrollo urbano, se utilizaron para conceder subvenciones para proyectos similares. Las autoridades no mantuvieron el instrumento financiero en su formato anterior, ya que la demanda pasó a ser insuficiente cuando se comenzaron a ofrecer préstamos en condiciones más económicas en el mercado.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información facilitada por las autoridades de gestión de Alemania y Hungría.

- 36** Otro ejemplo de utilización de los recursos restantes tras el final del período de subvencionalidad 2014-2020 consiste en financiar las brechas de liquidez hasta la entrada en funcionamiento de los nuevos instrumentos del período 2021-2027. En Alemania, donde la demanda en el marco del fondo KMU Darlehensfonds Berlin (KMU III) entre 2014 y 2020 continuó una vez finalizado el período de subvencionalidad, los recursos restantes permitieron la concesión de préstamos hasta la creación del instrumento financiero sucesor (*ilustración 3*), con el fin de evitar cualquier interrupción causada por los ciclos de programación de la UE.

Ilustración 3 | Utilización de los recursos restantes para financiar las brechas de liquidez entre los períodos de programación, subvencionalidad y financiación de los fondos KMU Darlehensfonds Berlin 2014-2020 (KMU III) y 2021-2027 (KMU IV)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información facilitada por la autoridad de gestión.

- 37** Cuando realizábamos nuestra auditoría no se había tomado aún ninguna decisión sobre el uso de los recursos restantes en Grecia para TEPIX II y EquiFund. En Italia solo se utilizó una parte de los recursos restantes de los instrumentos financieros en Lazio y POR Puglia Microcredito, ya que había otras decisiones pendientes.

El marco establecido para los instrumentos financieros de la política de cohesión no incentiva la reutilización

- 38** Evaluamos en qué medida el marco jurídico establecido para los diferentes períodos de programación incentivó el aprovechamiento del potencial del efecto de rotación de los instrumentos financieros, y si la Comisión y los Estados miembros establecieron mecanismos adecuados para maximizar este efecto.

El marco jurídico no es suficientemente claro e inequívoco para maximizar la reutilización de los reflujos

- 39** A fin de ofrecer a las autoridades de gestión un fuerte incentivo para reutilizar los reflujos con objeto de apoyar nuevas inversiones, es necesario que el marco jurídico establezca una obligación de reutilización clara e inequívoca que implique la definición de requisitos mínimos para reutilizar los reflujos recibidos, tales como objetivos, forma y plazos. Por otra parte, las normas deben permitir una flexibilidad suficiente para que los Estados miembros adapten la obligación de reutilización a las necesidades emergentes, la evolución del mercado, los cambios en el entorno político y otras necesidades y condiciones.
- 40** El uso de instrumentos financieros en el marco de la política de cohesión se rige por los Reglamentos sobre Disposiciones Comunes aplicables en los distintos períodos de programación ([anexo I](#), apartados [13](#) a [15](#)). Los reglamentos de ejecución y las orientaciones de la Comisión proporcionan más detalles sobre la interpretación y especificación de las disposiciones comunes.

- 41** El marco jurídico ha evolucionado a lo largo de los tres períodos de programación consecutivos en la medida en que cubre y aclara la obligación de reutilización. Aunque las disposiciones del período 2007-2013 a este respecto eran bastante generales, las disposiciones comunes del período 2014-2020 se detallaron en mayor medida y aclararon algunos aspectos importantes (véase el [anexo I](#)). La Comisión las complementó con amplias orientaciones dirigidas a las autoridades de gestión, aunque estas no se referían específicamente a la reutilización. Con respecto al período de programación en curso (2021-2027), la Comisión considera que las disposiciones comunes son suficientemente claras y decidió no publicar ninguna orientación adicional.
- 42** Sin embargo, aunque la redacción de las disposiciones comunes de los períodos 2014-2020 y 2021-2027 establece la obligación de reutilizar los reflujos durante el período de programación³, la Comisión permitió a las autoridades de gestión una discreción considerable en su reutilización de los fondos durante el período de programación. En la práctica, el enfoque de la Comisión dio lugar a un seguimiento muy limitado del efecto de rotación y reduce potencialmente el incentivo para que los Estados miembros y las regiones maximicen el uso de los reflujos durante el período de programación.
- 43** Además, las disposiciones comunes para los períodos 2014-2020 y 2021-2027 permiten a los Estados miembros reutilizar los recursos devueltos después del período de subvencionalidad (recursos restantes) para conceder subvenciones a los beneficiarios, en lugar de reutilizarlos a través de instrumentos financieros nuevos o ampliados. Aunque el uso de subvenciones únicas puede estar justificado en casos específicos ([recuadro 4](#)), es incompatible con el principio del efecto de rotación, ya que ya no existe ninguna posibilidad de reutilización ulterior de los fondos.

Período de programación 2007-2013

- 44** El artículo 78, apartado 7, de las [disposiciones comunes para el período 2007-2013](#) prevé únicamente una obligación de reutilización muy general, que establece que los recursos devueltos deben utilizarse en beneficio de proyectos de desarrollo urbano por parte de las pymes, o en favor de la eficiencia energética y el empleo de energías renovables en edificios, incluidas las viviendas ya existentes. No existen limitaciones en cuanto a la forma, el importe o el plazo de la reutilización, y las disposiciones comunes no distinguen entre las obligaciones de reutilización durante el período de subvencionalidad y después de este.

³ Artículo 44 del [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013](#) y artículo 62 del [Reglamento \(UE\) 2021/1060](#).

- 45** Como complemento de las disposiciones comunes, la Comisión publicó varios documentos de orientación. Uno de ellos, la [nota de orientación de 2011 sobre instrumentos de ingeniería financiera](#) con arreglo al artículo 44 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, aconseja a los Estados miembros que reutilicen los reflujos para el mismo tipo de acción, en la misma región y por tiempo indefinido, hasta que se agoten los fondos. Sin embargo, las orientaciones se publicaron en una fase tardía del período de programación, cuando ya se había creado la mayoría de los instrumentos financieros. Dado que las orientaciones no son vinculantes para los Estados miembros, su seguimiento no ha sido universal.

Período de programación 2014-2020

- 46** El considerando 34 de las [disposiciones comunes para el período 2014-2020](#) hace referencia a que los instrumentos financieros son cada vez más importantes por su efecto multiplicador con respecto a los fondos de la política de cohesión, por su capacidad para combinar diversas formas de recursos públicos y privados, y porque las formas de financiación de carácter rotatorio hacen que la ayuda sea más sostenible a largo plazo.
- 47** El artículo 44, apartado 1, regula la reutilización ***durante el período de subvencionalidad*** y establece que los recursos que reviertan a los instrumentos financieros y atribuibles a los Fondos EIE deben utilizarse para: a) nuevas inversiones a través del mismo o de otros instrumentos financieros, b) cubrir las pérdidas resultantes de los intereses negativos sobre los saldos depositados, y c) sufragar los gastos y tasas de gestión de los instrumentos financieros.
- 48** El artículo 45 establece la obligación de reutilizar los recursos devueltos ***una vez finalizado el período de subvencionalidad*** y exige a los Estados miembros que adopten las medidas necesarias para garantizar que los recursos atribuibles a la ayuda de los Fondos EIE, devueltos durante un período mínimo de ocho años después de que finalice el período de subvencionalidad, se reutilicen de acuerdo con los objetivos de los programas correspondientes. Esto puede hacerse en el marco del mismo instrumento financiero o de otros instrumentos financieros o a través de otras formas de apoyo, como subvenciones.
- 49** La Comisión no ha publicado ninguna nota de orientación exhaustiva sobre la reutilización, pero a lo largo del tiempo ha ido aclarando determinados aspectos de los reflujos mediante respuestas a las preguntas planteadas por las autoridades de gestión (véase el [recuadro 5](#)). Aunque, en general, esto resultaba útil para las autoridades de gestión, algunas consideraban que las orientaciones habrían sido más accesibles si se hubieran presentado conjuntamente en un solo lugar.

Recuadro 5

Aclaraciones de la Comisión sobre la reutilización de los reflujos durante el período de subvencionalidad y tras la finalización de este

La Comisión ha asesorado a las autoridades de gestión sobre varios aspectos relativos a la reutilización de los reflujos, por ejemplo:

- 1) los recursos devueltos durante el período de subvencionalidad pueden reutilizarse para sufragar las comisiones y gastos de gestión que superen los límites máximos establecidos en las disposiciones comunes;
- 2) los reflujos de un período de programación pueden reutilizarse como cofinanciación nacional para instrumentos financieros en el siguiente período de programación, pero no en el período en curso;
- 3) los recursos atribuibles a la ayuda de los Fondos EIE y devueltos a los instrumentos financieros a partir del 1 de enero de 2032 no tienen que cumplir el requisito de reutilización y pueden utilizarse para otros fines.

Fuente: Respuestas de la Comisión a preguntas planteadas por las autoridades de gestión sobre los reflujos en el período 2014-2020.

50 Constatamos asimismo que la Comisión había enviado una carta de orientación a Alemania en la que permitía la reutilización de reflujos atribuibles a los Fondos EIE para cubrir el coste de la cofinanciación nacional en el mismo período (tipo de interés pagado por un banco nacional de desarrollo por la suscripción de préstamos en el mercado financiero). Sin embargo, esta práctica se prohibía estrictamente en las propias orientaciones de la Comisión en el período de programación 2007-2013, así como en sus nuevas orientaciones para el período 2014-2020 (véase el punto 2 del [recuadro 5](#)).

Período de programación 2021-2027

51 En el artículo 62, apartado 1, de las [disposiciones comunes para el período 2021-2027](#) relativo al requisito de reutilización durante el período de subvencionalidad, pese a estar redactado en términos muy similares a las disposiciones correspondientes al período 2014-2020, se introduce el principio de buena gestión financiera. Este principio aclara que los reflujos pueden reutilizarse para sufragar costes y comisiones de gestión, pero solamente con respecto a nuevas inversiones. Salvo en este caso, las disposiciones no cambiaron sustancialmente con respecto a las publicadas para el período 2014-2020. No obstante, la Comisión considera que las normas son suficientemente claras y que no era necesario publicar ninguna orientación adicional.

La Comisión no supervisó eficazmente la reutilización de los reflujos de los instrumentos financieros

- 52** La financiación de la política de cohesión y de los instrumentos financieros se ejecuta en régimen de gestión compartida, en virtud del cual la Comisión y los Estados miembros comparten la responsabilidad de gestionar y ejecutar los fondos de la UE de conformidad con las normas y respetando los principios de buena gestión financiera. Sin embargo, la Comisión conserva la responsabilidad última de la ejecución del presupuesto de la UE y debe garantizar la supervisión del trabajo de las diferentes autoridades, agencias y organismos de los Estados miembros⁴. Esta supervisión abarca el seguimiento, la verificación y la auditoría del uso de los fondos de la UE. Evaluamos cómo ejerce la Comisión estas responsabilidades con respecto a los instrumentos financieros.
- 53** Constatamos que las autoridades de gestión estaban obligadas a informar a la Comisión sobre la reutilización de reflujos en los períodos 2007-2013 y 2014-2020, aunque en distinta medida. Sin embargo, la Comisión no ha verificado ni utilizado suficientemente estos datos sobre la reutilización por parte de los Estados miembros. Además, si bien la Comisión llevó a cabo once auditorías temáticas sobre los instrumentos financieros, constatamos que estas solo abarcaron el 3 % del número total de instrumentos financieros, y que la documentación de auditoría relativa a la obligación de reutilización era limitada
- 54** Si bien en el período 2007-2013 no se exigió a las autoridades de los Estados miembros que informaran sobre la reutilización de los reflujos **durante el período de subvencionalidad**, en el período de programación 2014-2020 las autoridades de gestión estaban sujetas a requisitos exhaustivos de notificación. Para el período 2021-2027, la Comisión redujo los requisitos de notificación y eliminó la obligación de que las autoridades de los Estados miembros facilitaran datos sobre su reutilización de los reflujos durante el período.
- 55** Por lo que se refiere a la reutilización de los recursos devueltos **después del período de subvencionalidad**, la Comisión comprueba al cierre de los programas las disposiciones de los Estados miembros para el uso posterior de los recursos restantes. Sin embargo, la Comisión no supervisa, verifica ni audita el uso real de los recursos restantes y desconoce si, en la práctica, los Estados miembros o las regiones utilizan realmente los recursos restantes para seguir apoyando los objetivos de la política de cohesión, tal como exigen las disposiciones comunes.

⁴ Artículo 317 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#).

- 56** Constatamos igualmente que existe una incoherencia en los requisitos jurídicos para los períodos de programación 2014-2020 y 2021-2027, ya que los Estados miembros están obligados a reutilizar los reflujos generados durante un período de ocho años después del período de programación. Al mismo tiempo, los documentos relativos a los instrumentos financieros en cuestión deben conservarse únicamente durante tres años después del cierre (en el caso del período 2014-2020) y cinco años después del último pago al instrumento financiero (en el caso del período 2021-2027). Esto limita los medios de la Comisión para supervisar y auditar la reutilización de los recursos restantes.

Período de programación 2007-2013

- 57** Durante el período 2007-2013, la Comisión no disponía de información sobre el alcance de los reflujos y su reutilización. Sobre la base de la información obligatoria facilitada por los Estados miembros en el marco de los paquetes de cierre, la Comisión estimó que los perceptores finales habían devuelto 8 500 millones de euros (alrededor de la mitad de la financiación asignada a instrumentos financieros en ese período de programación). Esta cantidad incluye los recursos restantes notificados por los Estados miembros y las estimaciones de la Comisión de futuros reflujos hasta la liquidación de los instrumentos. Sin embargo, esta cifra no es fiable, dado que la Comisión no ha verificado ni auditado nunca la (re)utilización real de estos recursos restantes.

Período de programación 2014-2020

- 58** En el período 2014-2020, los requisitos de información más exhaustivos sobre la reutilización de los reflujos durante el período de programación pasaron a ser obligatorios para las autoridades de gestión⁵. La Comisión complementó el Reglamento con orientaciones específicas⁶. Constatamos que la Comisión llevó a cabo controles de verosimilitud de los datos facilitados por los Estados miembros en sus informes anuales de ejecución, pero no verificó ni auditó la fiabilidad de estos datos. Nuestra auditoría confirmó que los datos no siempre eran fiables; por ejemplo, las autoridades de gestión notificaron a veces incorrectamente una reutilización nula. Además, la Comisión solicitaba datos únicamente sobre el primer ciclo de inversión, lo que proporcionó una visión incompleta y limitada del efecto de rotación.

⁵ El artículo 46 del [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013](#) y el anexo I del [Reglamento de Ejecución \(UE\) n.º 821/2014 de la Comisión](#) definen el modelo para la comunicación de información sobre instrumentos financieros, que abarca la información sobre los reembolsos de los perceptores finales (línea 36) y la reutilización de los fondos (línea 37).

⁶ [2021 update of the annotated template for reporting on financial instruments.](#)

- 59** La Comisión elaboró resúmenes anuales de los instrumentos financieros basados en los datos que se le comunicaron⁷. Sin embargo, no se elaboraron informes anuales de ejecución relativos a 2023⁸ (último año del período de subvencionalidad), por lo que no se dispondrá de datos de reutilización desde entonces hasta el cierre en 2026. Se trata de una oportunidad perdida para verificar, auditar y evaluar también la reutilización real de los reflujos, ya que en este período se producirá una acumulación acelerada de reflujos y, por tanto, habrá un potencial significativo de reutilización.

Período de programación 2021-2027

- 60** Con respecto al período de programación 2021-2027, se redujeron los requisitos de notificación sobre el uso de instrumentos financieros y su nivel de detalle disminuyó de forma notable. La Comisión lo justificó por la necesidad de simplificar el proceso y mejorar la exactitud de los datos que se siguen facilitando. De conformidad con las disposiciones comunes⁹, ya no se exige información sobre la reutilización de los reflujos recibidos de los perceptores finales. Por lo tanto, la Comisión carece de base para supervisar, verificar y auditar la reutilización de reflujos durante el período de programación. Al no existir control alguno por parte de la Comisión, los Estados miembros tienen aún menos incentivos para dar prioridad a la reutilización de los reflujos sobre la absorción de los fondos disponibles en el marco de los programas operativos.

Los Estados miembros cumplen hasta cierto punto la obligación de reutilización, pero los acuerdos de financiación generalmente no ofrecen incentivos a la reinversión

- 61** Evaluamos hasta qué punto cumplen las autoridades de los Estados miembros la obligación de reutilización al establecer instrumentos financieros, y si adoptan medidas para animar a los gestores de fondos a reutilizar los reflujos. Examinamos los acuerdos de financiación de los instrumentos financieros seleccionados.

⁷ Artículo 46, apartado 4, del [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013](#).

⁸ Artículo 50 del [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013](#).

⁹ Artículo 42 del [Reglamento \(UE\) 2021/1060](#).

- 62** En la fase de creación de los instrumentos financieros, la autoridad de gestión y el gestor del fondo firman un acuerdo de financiación en el que se describen las condiciones de ejecución. Según el marco jurídico, este acuerdo debe incluir disposiciones relativas a la reutilización de los reflujos durante el período de subvencionalidad y tras la finalización de este¹⁰.
- 63** Constatamos que, si bien todos los acuerdos de financiación abordan en cierta medida la cuestión de la reutilización ***durante el período de subvencionalidad***, existen diferencias considerables en la medida en que se comprometen a reinvertir los reflujos y en el nivel de detalle correspondiente. Mientras que algunos de estos acuerdos únicamente citan las disposiciones comunes, otros establecen requisitos más específicos (véase el ***cuadro 3***). Sin embargo, aunque es práctica habitual cubrir los gastos y las comisiones de gestión con los reflujos, solamente detectamos una obligación de reinversión automática de reflujos en seis casos relacionados con el fondo de cartera FARE LAZIO (que engloba cuatro fondos específicos) y el fondo Thüringen Dynamik en los períodos 2007-2013 y 2014-2020.

¹⁰ Anexo IV del [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013](#) y anexo X del [Reglamento \(UE\) 2021/1060](#).

Cuadro 3 | Disposiciones de los acuerdos de financiación sobre la reutilización durante el período de subvencionalidad (instrumentos financieros ejecutados en los períodos 2014-2020 y 2021-2027)

<i>País</i>	<i>Nombre del instrumento financiero</i>	<i>Período</i>	<i>Utilización durante el período</i>
Alemania	KMU-Darlehensfonds Berlin	2014-2020	1) Para la remuneración preferente del gestor del fondo. 2) Para el reembolso de los gastos y comisiones de gestión asumidos por el gestor del fondo. 3) Para cubrir los posibles tipos de interés negativos. 4) Para la parte restante para nuevas inversiones.
		2021-2027	1) Para la remuneración preferente del gestor del fondo. 2) Para el reembolso de los gastos y comisiones de gestión del IBB. 3) Para cubrir los tipos de interés potencialmente negativos. 4) Para nuevas inversiones en beneficiarios finales.
	Mikromezzaniefonds Deutschland Bund	2014-2020	Para cubrir el crédito de intereses del ERP-SV y reembolsar los fondos proporcionados por el ERP-SV como porcentaje de cofinanciación nacional.
		2021-2027	Principalmente para financiar el pago de intereses por parte del cofinanciador nacional (ERP-SV) y cubrir los gastos y comisiones de gestión.
	Thüringen Dynamik	2014-2020	Para nuevas inversiones en beneficiarios finales dentro del período de financiación a partir de 2021.
Grecia	TEPIX II	2014-2020	Para inversiones adicionales a través del mismo u otro instrumento financiero o para cubrir los gastos de gestión de TEPIX II.
	TEPIX III	2021-2027	Para nuevas inversiones en el mismo u otro instrumento financiero y para cubrir las comisiones y gastos de gestión.
	EquiFund	2014-2020	Principalmente para cubrir las comisiones y gastos de gestión y para inversiones a través del mismo u otro instrumento financiero.
	COVID-19 guarantee	2014-2020	Para el pago de comisiones de gestión pendientes y para el pago de intereses en caso de tipos de interés negativos.
Hungría	GINOP Priority 8 Holding Fund (veintidós fondos específicos)	2014-2020	Para nuevas inversiones y para cubrir las comisiones y gastos de gestión.
	EFOP loan	2014-2020	
	GINOP Plusz loan	2021-2027	
Italia	FARE Lazio – Holding Fund (cuatro fondos específicos)	2014-2020	Para nuevas inversiones mediante el reciclado automático de reflujos hasta el 31 de octubre de 2023.
	POR Puglia Microcredito	2014-2020	Para nuevas inversiones en el mismo instrumento financiero de conformidad con el artículo 44 del RDC n.º 1303/2013.
	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale (MIMIT)	2021-2027	Para nuevas inversiones y para cubrir las comisiones y gastos de gestión y las posibles pérdidas de conformidad con el artículo 62 del RDC 1060/2021.
Eslovaquia	IROP PA 4 – SFRB	2014-2020	Para nuevas inversiones en el mismo instrumento financiero.
	OP II PA 11 – Holding Fund (veinticuatro fondos específicos)	2014-2020	De conformidad con el artículo 44 del RDC n.º 1303/2013.

Nota: La información recogida en este cuadro se refiere al nivel de los fondos de cartera. Los diecisiete fondos que figuran en el cuadro incluyen en total sesenta y ocho fondos específicos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información proporcionada por las autoridades de gestión.

- 64** También existen diferencias considerables entre las disposiciones de los acuerdos de financiación sobre el uso de los recursos restantes ***después del período de subvencionalidad*** ([anexo II](#)). La mitad de los instrumentos financieros incluidos en nuestra muestra estipulaban una transferencia de reflujos a las cuentas públicas (autoridad de gestión) hasta que se adoptara una decisión de reutilización específica de conformidad con las disposiciones comunes. La otra mitad disponía que los reflujos debían permanecer en manos del gestor del fondo para ser utilizados con el mismo fin en el mismo instrumento financiero o en su sucesor ([recuadro 6](#)).

Recuadro 6

Instrumentos financieros que continúan invirtiendo una vez finalizado el período de subvencionalidad

Cuando los acuerdos de financiación establecen que los reflujos deben permanecer en manos del gestor del fondo para su reinversión, esto indica un mayor compromiso por parte de las autoridades de gestión de utilizar los recursos restantes para el mismo objetivo.

Encontramos varios ejemplos de este tipo en nuestra muestra:

- los acuerdos de financiación del fondo de préstamo KMU-Darlehensfonds Berlin preveían para los tres períodos que los recursos restantes debían permanecer en manos del gestor del fondo para seguir apoyando a las pymes;
- los acuerdos de financiación de los instrumentos financieros de préstamo del fondo Thüringen Dynamik para los períodos 2007-2013 y 2014-2020 preveían que los recursos restantes debían utilizarse para financiar instrumentos sucesores creados por el mismo gestor de fondos, destinados a apoyar a las pymes;
- en Eslovaquia, desde el período 2014-2020, el marco jurídico nacional y todos los acuerdos de financiación han establecido que los recursos restantes deben reutilizarse en el mismo instrumento financiero para el mismo objetivo durante al menos ocho años después del final del período de subvencionalidad, y posiblemente incluso más allá, en función de la evaluación del mercado o de una decisión gubernamental.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala II, presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, en su reunión de 22 de octubre de 2025.

*Por el Tribunal de
Cuentas Europeo*



Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Sobre la auditoría

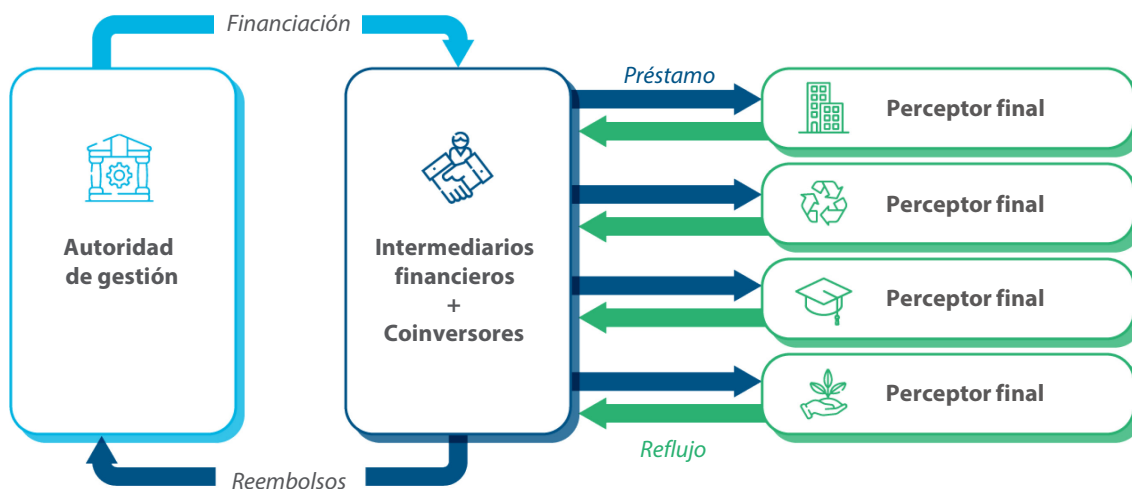
Instrumentos financieros en la política de cohesión

- 01** Tradicionalmente, la política de cohesión se ejecuta a través de subvenciones, y proporciona ayudas financieras puntuales a beneficiarios privados o públicos para la ejecución de proyectos en apoyo de los objetivos de la política regional. Los **instrumentos financieros** constituyen una forma de apoyo mediante la cual los fondos de la UE se distribuyen a los perceptores finales a través de productos financieros. Ofrecen una alternativa a los programas de subvenciones tradicionales y resultan especialmente adecuados cuando cabe la probabilidad de que las inversiones generen beneficios financieros o ahorros que puedan utilizarse para reembolsar la ayuda proporcionada.
- 02** Los instrumentos financieros se introdujeron formalmente en la política de cohesión de la UE durante el período de programación 2007-2013, aunque antes de dicho período existían algunas versiones tempranas e iniciativas piloto. La Comisión siguió destacando y promoviendo los instrumentos financieros como un medio para mantener el efecto de la financiación de la UE a los Estados miembros mediante su uso múltiple durante los períodos siguientes 2014-2020 y 2021-2027. Pueden adoptar la forma de diferentes productos financieros: préstamos, garantías o inversiones en capital o cuasicapital.

- 03** Los **préstamos** concedidos con cargo a los instrumentos financieros de la política de cohesión están diseñados para abordar las deficiencias del mercado proporcionando financiación cuando la financiación tradicional no esté disponible o no sea suficiente para el grupo destinatario de perceptores finales. Los instrumentos financieros de préstamo del FEDER suelen implicar un modelo de riesgo compartido en el que el riesgo de impago del préstamo se comparte entre los recursos del programa del FEDER y un intermediario financiero que ejecuta el instrumento. Esto permite conceder préstamos a los perceptores finales que, debido a su alto riesgo de impago, no podrían obtener financiación en el mercado, o simplemente proporcionar a los prestatarios mejores condiciones de las que podrían esperar de otro modo, como tipos de interés más bajos, plazos de reembolso más largos y menores requisitos de garantía. Los préstamos también pueden combinarse con subvenciones para proporcionar apoyo adicional a los perceptores finales, tales como bonificaciones de intereses, ayudas de asesoramiento técnico, subvenciones de capital y bonificaciones de capital. Contribuye a que la financiación sea más asequible y a abordar los problemas de viabilidad de los proyectos.
- 04** La financiación mediante **fondos propios** puede desempeñar un papel crucial en el apoyo a las empresas, especialmente las de rápido crecimiento y las emergentes innovadoras, y es especialmente beneficiosa para empresas dinámicas que desean desarrollar productos innovadores, crear nuevos mercados o expandirse a nuevos territorios. Proporciona el capital necesario para investigación y desarrollo, comercialización y operaciones de expansión. Los inversores en acciones pasan a ser propietarios parciales de la empresa, y comparten sus beneficios y pérdidas. El objetivo de alinear los intereses de los inversores con los de la empresa es fomentar un enfoque colaborativo del crecimiento y el éxito. La financiación mediante fondos propios ofrece soluciones flexibles que pueden adaptarse a las necesidades únicas de las empresas, tales como diferentes rondas de financiación, capital riesgo frente al capital inversión y diversas estrategias de salida. La financiación mediante **instrumentos de cuasicapital** se sitúa entre el capital y la deuda, con un riesgo mayor que la deuda prioritaria pero menor que el capital en acciones ordinarias.

- 05** Los instrumentos financieros de **garantía** están diseñados para proteger las pérdidas de los bancos en caso de impago de los préstamos, mejorando así su capacidad de préstamo y su disposición a asumir proyectos de mayor riesgo. Los bancos que reciben garantías a menudo están obligados a ofrecer mejores condiciones de financiación a los perceptores finales. Entre ellas cabe citar la reducción de los tipos de interés y la reducción de los requisitos en materia de garantías, lo que permite que los préstamos sean más accesibles y asequibles. Las garantías tienen el potencial de crear un efecto de apalancamiento, permitiendo que una cantidad relativamente pequeña de fondos de garantía apoyen una cartera de préstamos mucho mayor. Por ejemplo, una garantía de préstamo de cartera con un tipo de garantía del 80 % y un tipo máximo de garantía del 25 % puede apoyar una cartera de préstamos cinco veces superior al importe garantizado de la cartera.
- 06** En la política de cohesión, los productos financieros respaldados por instrumentos financieros se entregan a los perceptores finales a través de intermediarios financieros (*ilustración 1*). Por lo general, se trata de bancos del sector privado o público u otros intermediarios financieros, en lugar de los organismos de la administración pública utilizados para ejecutar la financiación general de la cohesión. En el caso de los instrumentos del FEDER y del Fondo Social Europeo (FSE), si la selección del gestor del fondo se somete a licitación abierta, esta debe cumplir las normas de contratación pública nacionales y de la UE. En situaciones en las que no se aplican las normas de contratación pública (si el contrato de gestión del fondo no es un contrato de servicio público), la autoridad de gestión puede designar al gestor del fondo, siempre que se cumplan las normas pertinentes sobre ayudas estatales. El Grupo BEI [que comprende el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI)] se beneficia de un estatuto especial, ya que puede ser nombrado gestor del fondo sin recurrir a un procedimiento de contratación pública.

Ilustración 1 | Suministro de instrumentos financieros en la política de cohesión: Ejemplo de préstamos



Nota: El ciclo de inversión vuelve a comenzar cuando los reflujos llegan a los intermediarios financieros.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

Ventajas de los instrumentos financieros

- 07** Se considera que los instrumentos financieros mejoran la eficiencia de la financiación pública debido a su **carácter potencialmente rotatorio**, es decir, a la posibilidad de reutilizar los reflujos recibidos de los perceptoros finales (por ejemplo, reembolsos de préstamos). Cuando la naturaleza rotatoria se materializa en la práctica, contribuye a un **uso sostenido a largo plazo** de los fondos de la UE. Asimismo, el requisito de que los perceptoros finales reembolsen la ayuda recibida se considera un incentivo para que puedan gestionar sus finanzas de manera adecuada, por ejemplo, a través de una mejora de la calidad de la planificación y la inversión y de una mayor disciplina financiera (véase el [recuadro 1](#)).

Recuadro 1

Fondo Especial del Programa de Reconstrucción Europea, ejemplo de uso sostenido de las finanzas públicas

Un ejemplo destacado del uso a largo plazo de un fondo de inversión público, aunque no financiado por la UE, es el Fondo Especial del Programa de Reconstrucción Europea (PRE), creado inicialmente poco después de la Segunda Guerra Mundial por el secretario de Estado estadounidense George C. Marshall. En Alemania, la ejecución del programa comenzó en 1948, cuando se creó el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), un banco de titularidad estatal. Desde entonces hasta 1952, Alemania Occidental recibió aproximadamente 1 390 millones de dólares estadounidenses de ayuda económica del programa.

Cuando el Plan Marshall finalizó en 1953, Alemania Occidental acordó, en virtud del Acuerdo de Deuda de Londres, reembolsar la mayor parte de los fondos que había recibido. El Gobierno federal decidió liquidar la deuda con cargo al presupuesto federal, manteniendo al mismo tiempo el fondo del PRE gestionado por el KfW con el mismo tamaño y estableciendo normas que permitieran mantener la esencia del fondo en su formato existente en aquel momento para posibilitar el mantenimiento del apoyo económico.

Desde su fundación, el KfW ha desembolsado más de 2,4 billones de euros en concepto de apoyo económico, sobre la base de los activos iniciales atribuibles al Fondo Marshall. Hoy en día, el fondo del PRE se utiliza para financiar programas de apoyo estructural, ayudar a las pymes y financiar programas de protección del medio ambiente a través de subvenciones, préstamos y ayudas en forma de capital. También proporciona becas y apoyo financiero para promover las relaciones transatlánticas. Desde 1990, el fondo del PRE ha desempeñado un papel especialmente importante en la reconstrucción de los estados federados de Alemania Oriental.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de información disponible en el [sitio web del KfW](#).

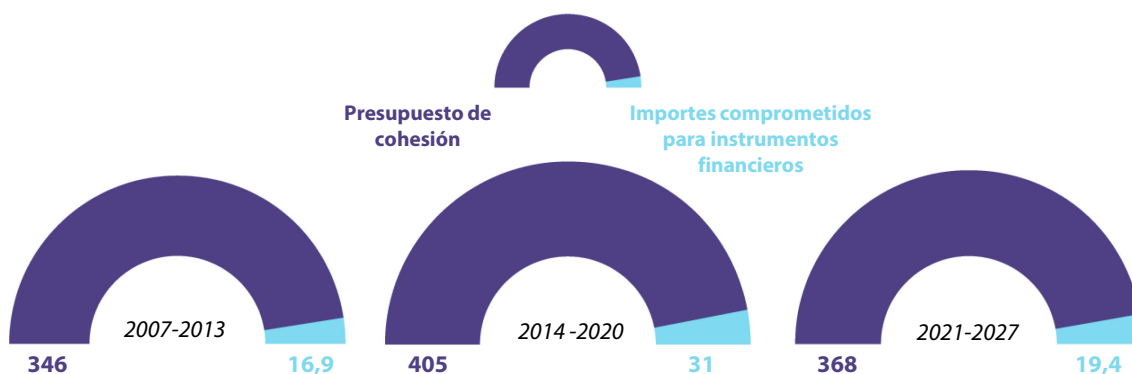
08 Además, los instrumentos financieros tienen el potencial de generar un **efecto de apalancamiento**, al atraer un mayor volumen de financiación privada o pública.

La inversión privada podría implicar la aportación de conocimientos especializados del sector privado. Las empresas y las autoridades locales que se benefician de instrumentos financieros pueden beneficiarse de un apoyo activo en el desarrollo de sus proyectos, ya que las organizaciones designadas para gestionar los instrumentos financieros están muy interesados en que sus inversiones tengan éxito.

Importancia de los instrumentos financieros en la política de cohesión

- 09** Los instrumentos financieros de la política de cohesión se ejecutan principalmente en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC) y, en menor medida, el Fondo Social Europeo (FSE) y la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ).
- 10** Su uso se generalizó de manera significativa a partir del período 2007-2013, aunque ya se disponía de determinadas formas de ayuda rotatorias desde el período 1994-1999, principalmente dirigidas a las pequeñas y medianas empresas (pymes). La utilización de instrumentos financieros se amplió aún más en el período 2014-2020, pero los fondos destinados hasta el momento a instrumentos financieros para el período 2021-2027 indican una disminución de su uso (*ilustración 2*).

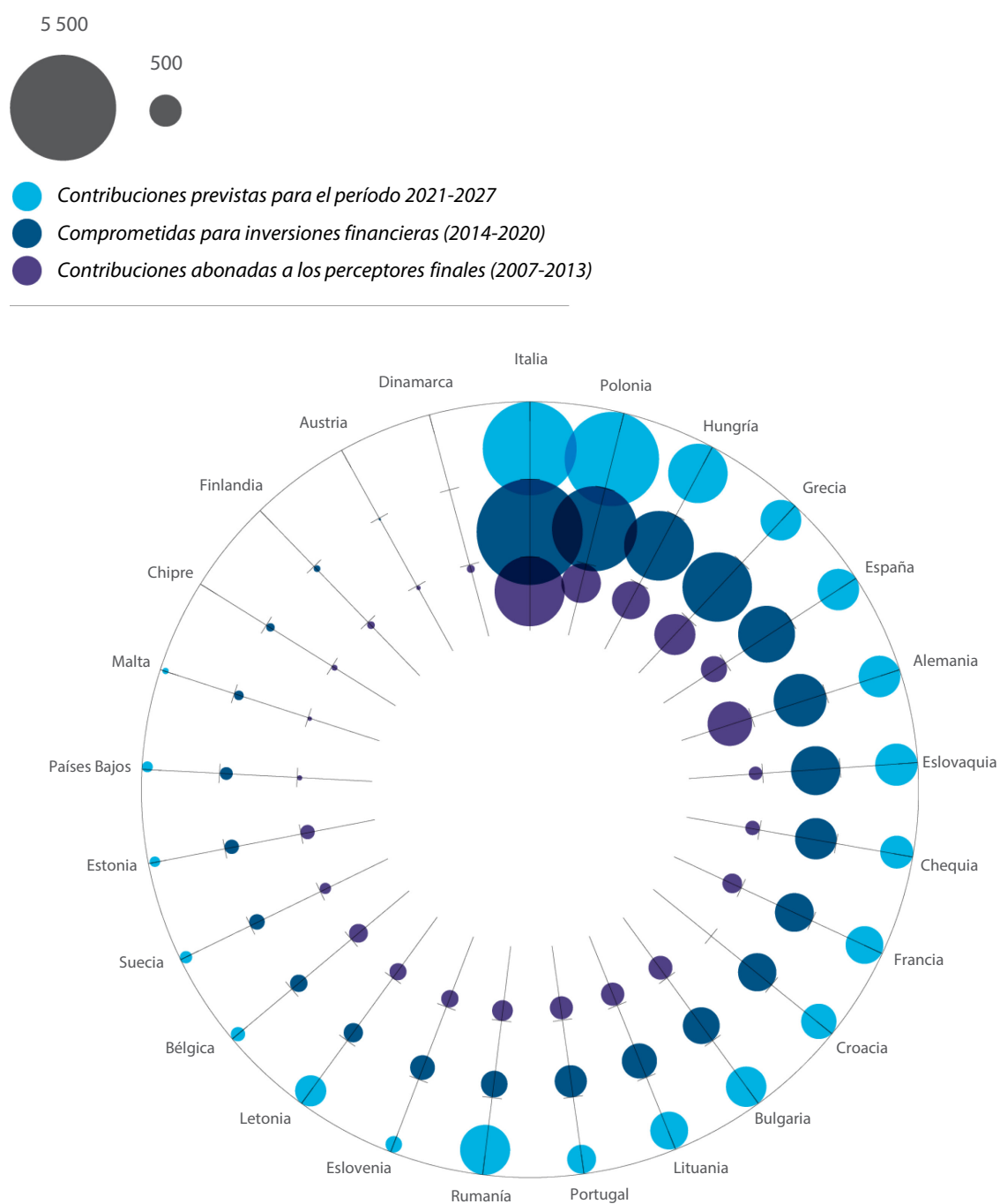
Ilustración 2 | Proporción de instrumentos financieros en la política de cohesión (2007-2027)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información disponible en la plataforma de [datos abiertos sobre la cohesión](#).

- 11** El presupuesto total de cohesión pasó de 346 000 millones de euros en el período 2007-2013 a 368 000 millones de euros en el período 2021-2027. Debido a la crisis del COVID-19, el presupuesto se ajustó durante el período 2014-2020 a un importe significativamente superior (405 000 millones de euros). Los importes totales comprometidos para instrumentos financieros pasaron de 16 900 millones de euros en el período 2007-2013 a 31 000 millones de euros en el período 2014-2020, y actualmente se sitúan en 19 400 millones de euros para el período 2021-2027 (*ilustración 2*). Si se eliminan los efectos relacionados con la pandemia de COVID-19, a lo largo de los tres períodos mencionados, alrededor del 5 % del presupuesto de cohesión se ha utilizado a través de instrumentos financieros. Todos los Estados miembros de la UE, excepto Irlanda y Luxemburgo, han hecho uso de instrumentos financieros (*ilustración 3*).

Ilustración 3 | Fondos Estructurales comprometidos para instrumentos financieros por Estado miembro y período (millones de euros)



Nota: Irlanda y Luxemburgo no disponían de instrumentos financieros de la política de cohesión en ninguno de los tres períodos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información disponible en la plataforma de [datos abiertos sobre la cohesión](#).

- 12** En el período 2007-2013, los instrumentos financieros se utilizaron principalmente para apoyar a las pymes (89 %), así como para fomentar el desarrollo urbano (7 %) y la energía, en particular la procedente de fuentes renovables (4 %). Desde 2014, el marco jurídico ha permitido un mayor uso de los objetivos temáticos; las mayores asignaciones se han destinado a la competitividad de las pymes (alrededor de dos tercios), la transición a una economía hipocarbónica (8 %) y la investigación y la innovación (8 %).

Marco jurídico

- 13** El uso de los instrumentos financieros de la política de cohesión se rige por las disposiciones comunes para los fondos de gestión compartida, que establecen normas que rigen la ejecución, la gestión, el control y la presentación de informes durante los períodos pertinentes. Los Reglamentos específicos de los Fondos establecen disposiciones complementarias detalladas sobre prioridades, medidas y cofinanciación.
- 14** La Comisión también ofrece orientaciones a través de actos delegados y de ejecución y otros documentos, así como de asesoramiento a los Estados miembros previa solicitud. Junto con el BEI, la Comisión creó la plataforma electrónica fi-compass, que ofrece información general, herramientas prácticas y oportunidades de aprendizaje sobre los instrumentos financieros de gestión compartida de la UE. La Comisión ofrece, previa solicitud, asesoramiento específico sobre la aplicación de los instrumentos financieros.
- 15** En cuanto a la reutilización de los reflujos, las referencias más importantes son el artículo 78, apartado 7, del [Reglamento \(CE\) n.º 1083/2006](#) (2007-2013), los artículos 44 y 45 del [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013](#) (2014-2020) y el artículo 62 del [Reglamento \(UE\) 2021/1060](#) (2021-2027). En el [anexo III](#) se resumen las principales disposiciones aplicables a los distintos períodos. En general, las disposiciones comunes establecen la obligación de reutilizar los reflujos recibidos de los perceptores finales, aunque los requisitos referentes a la forma de reutilización son diferentes en los tres períodos y el nivel de especificidad ha aumentado desde el período 2014-2020.

Ámbito y enfoque de la auditoría

- 16** La auditoría evaluó el efecto de rotación de los instrumentos financieros de la política de cohesión y hasta qué punto se llevó a cabo en la práctica, tanto durante los períodos de subvencionalidad como una vez transcurridos estos, examinando si:
- se aprovechó eficazmente el potencial de los instrumentos financieros de la política de cohesión para hacer un uso más sostenido de la financiación, y
 - el marco establecido para los instrumentos financieros de la política de cohesión incentivó su reutilización.
- 17** Con el fin de responder a nuestras preguntas de auditoría, evaluamos cómo se abordó y materializó en la práctica el requisito de reutilización a partir de una muestra de noventa instrumentos financieros (veintiocho fondos específicos individuales y cinco fondos de cartera, que engloban sesenta y dos fondos específicos) de cinco Estados miembros (Alemania, Eslovaquia, Grecia, Hungría e Italia) que habían recibido ayuda de la política de cohesión del FEDER, el FC, el FSE y la IEJ. Esta muestra incluía veintidós instrumentos financieros del período 2007-2013, sesenta y uno del período 2014-2020 y siete del período 2021-2027 ([anexo IV](#)). Nuestros criterios de selección tuvieron en cuenta las asignaciones totales absolutas y relativas de la financiación de cohesión a los instrumentos financieros por parte de los Estados miembros. Debido al hecho de que los requisitos jurídicos establecidos para los tres períodos eran parcialmente diferentes, y dado que la ejecución para el período 2021-2027 se encuentra todavía en una fase temprana, auditamos la reutilización real de los reflujos durante el período 2014-2020 y la reutilización real de los recursos restantes una vez transcurridos los períodos 2007-2013 y 2014-2020, así como las disposiciones correspondientes en vigor para el período 2021-2027. La fecha límite de nuestra auditoría fue el 30 de septiembre de 2024.

18 Nuestro trabajo de auditoría consistió en:

- revisar el marco jurídico y las orientaciones facilitadas por la Comisión a los Estados miembros sobre la reutilización en los diferentes períodos de programación, y evaluar en qué medida incentivaron la reutilización;
- analizar los datos del sistema de seguimiento de los instrumentos financieros de la Comisión;
- realizar entrevistas al personal de la Comisión, del BEI y del FEI;
- en relación con los instrumentos financieros seleccionados:
 - revisar los documentos de programación, los informes de ejecución, las evaluaciones *ex ante* y los acuerdos de financiación;
 - entrevistar a las autoridades de gestión y a los gestores de fondos para recabar información sobre la reutilización de los reflujos en los distintos instrumentos financieros.

Anexo II – Disposiciones de los acuerdos de financiación sobre la reutilización después del período de subvencionalidad (recursos restantes) con respecto a los instrumentos financieros de los tres períodos

<i>País</i>	<i>Nombre del instrumento financiero</i>	<i>Período</i>	<i>Utilización después del período</i>
Alemania	KMU-Darlehensfonds Berlin	2007-2013	hasta la liquidación (2025) en el mismo instrumento y posteriormente con fines similares (apoyo a las pymes)
		2014-2020	Hasta la liquidación (2031) en el mismo instrumento y posteriormente con fines similares (apoyo a las pymes), en función de la decisión del gobierno regional.
		2021-2027	Hasta la liquidación (2037) en el mismo instrumento y, posteriormente, para el futuro desarrollo económico regional.
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund (MMFI)	2007-2013	Para apoyar un nuevo fondo nacional o al ERP-SV y apoyar a las pymes (mediante financiación en forma de microcréditos).
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund (MMFII)	2014-2020	Para apoyar un nuevo fondo nacional o al ERP-SV y apoyar a las pymes (mediante financiación en forma de microcréditos).
	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund (MMFIII)	2021-2027	De conformidad con el artículo 60, apartado 2, y el artículo 62, apartado 2, del RDC 2021/1060, en otros instrumentos financieros o en otras formas de ayuda para promover fines similares.
	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	2007-2013	Para financiar proyectos de desarrollo urbano en Brandemburgo.
	KMU-Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	2007-2013	Con fines similares (apoyo a las pymes), sobre la base de decisiones individuales del gobierno regional.
	Thüringen Dynamik	2007-2013	Con fines similares (apoyo a las pymes), incluida la contribución al presupuesto del fondo sucesor (Thüringen Dynamik II).
		2014-2020	Para contribuir a fines similares en un nuevo instrumento financiero u otras formas de ayuda (apoyo a las pymes).

País	Nombre del instrumento financiero	Período	Utilización después del período
Grecia	TEPIX I	2007-2013	1) Para inversiones adicionales a través del fondo de fomento del emprendimiento en instrumentos financieros existentes o nuevos (en particular, en la acción «TEPIX – Business Restart»), con la aprobación del Comité de Inversiones. 2) Para cubrir los gastos y comisiones de gestión. 3) Para financiar otras acciones de apoyo al espíritu empresarial.
	TEPIX II	2014-2020	A raíz de una decisión del Estado griego (en función de la necesidad continuada de tales inversiones u otras formas de ayuda).
	TEPIX III	2021-2027	A raíz de una decisión del Estado griego (en función de la necesidad continuada de tales inversiones u otras formas de ayuda).
	HELTEP Guarantee	2007-2013	A raíz de una decisión del Estado griego (en función de la necesidad continuada de tales inversiones u otras formas de ayuda).
	EquiFund	2014-2020	A raíz de una decisión del Estado griego (en función de la necesidad continuada de tales inversiones u otras formas de ayuda).
	COVID-19 guarantee	2014-2020	Para nuevas inversiones (mediante la ampliación del fondo por parte del Estado griego) y para cubrir las comisiones y gastos de gestión y los gastos imprevistos.
Hungría	OP GOP Loan	2007-2013	N/D: no se ha facilitado el acuerdo de financiación.
	OP KMR Venture	2007-2013	
	GINOP Priority 8 Holding Fund (22 fondos específicos)	2014-2020	La autoridad de gestión realiza las evaluaciones necesarias y toma una decisión sobre la reutilización.
	EFOP loan	2014-2020	La autoridad de gestión realiza las evaluaciones necesarias y toma una decisión sobre la reutilización.
	GINOP Plusz loan	2021-2027	

<i>País</i>	<i>Nombre del instrumento financiero</i>	<i>Período</i>	<i>Utilización después del período</i>
Italia	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	2007-2013	Otras inversiones del mismo fondo o transferencia de fondos a la autoridad de gestión.
	Fare Lazio Holding Fund (tres fondos específicos)	2007-2013	Para nuevas inversiones a través de la decisión del fondo de fondos y de la autoridad de gestión.
	Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio Holding Fund (cuatro fondos específicos)	2014-2020	Para nuevas inversiones a través de la decisión del fondo de fondos y de la autoridad de gestión.
	POR Puglia Microcredito	2014-2020	Para nuevas inversiones en el mismo instrumento financiero o en otros instrumentos (sobre la base de una evaluación del mercado).
	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale (MIMIT)	2021-2027	Durante al menos ocho años a partir de entonces, el Ministerio establecerá —basándose en una evaluación de las condiciones del mercado— los criterios para su posible reutilización con fines coherentes con los señalados en el Programa Nacional de Investigación, Innovación y Competitividad para la Transición Verde y Digital 2021-2027, ya sea a través del mismo instrumento financiero o a través de otros instrumentos o intervenciones.
Eslovaquia	ROP Jessica – State Housing Development Fund (SHDF)	2007-2013	Para nuevas inversiones en el mismo instrumento financiero.
	IROP PA 4 – State Housing Development Fund (SHDF)	2014-2020	Para nuevas inversiones en el mismo instrumento financiero hasta el 31 de diciembre de 2031.
	OP SK PA 2P1 – State Housing Development Fund (SHDF)	2021-2027	Para nuevas inversiones en el mismo instrumento financiero hasta el 31 de diciembre de 2037.
	OP CEG Jeremie – Holding Fund (ocho fondos específicos)	2007-2013	Principalmente en beneficio de las pymes.
	OP II PA 11 – Holding Fund (veinticuatro fondos específicos)	2014-2020	De conformidad con el artículo 45 del RDC n.º 1303/2013.

Nota: La información recogida en este cuadro se refiere al nivel de los fondos de cartera. Los treinta y un fondos que figuran en el cuadro engloban en total noventa fondos específicos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la información proporcionada por las autoridades de gestión.

Anexo III – Disposiciones referentes a la reutilización incluidas en los Reglamentos sobre disposiciones comunes para los períodos 2007-2013, 2014-2020 y 2021-2027

	2007-2013 – Reglamento (CE) n.º 1083/2006.	2014-2020 – Reglamento (UE) n.º 1303/2013	2021-2027 — Reglamento (UE) 2021/1060
Reutilización durante el período	Con arreglo al artículo 78, apartado 7: los Estados miembros (autoridades de gestión) tienen la obligación legal de reutilizar los reflujo de cualquier recurso devuelto al instrumento de ingeniería financiera que sea atribuible a la contribución de los Fondos Estructurales: 1) para nuevas inversiones, o 2) para cubrir los gastos y comisiones de gestión del instrumento de ingeniería financiera, o 3) asignándolos a las autoridades competentes para su posterior utilización en beneficio del mismo tipo de acción o acciones (para las que se creó el instrumento financiero) y de la misma región.	Con arreglo al artículo 44, apartado 1: los recursos devueltos a los instrumentos financieros procedentes de inversiones o de la liberación de recursos comprometidos o cualquier otro ingreso generado por las inversiones que quepa imputar a la ayuda de los Fondos EIE se reutilizarán para los siguientes fines: 1) nuevas inversiones a través del mismo o de otros instrumentos financieros, con arreglo a los objetivos específicos establecidos en virtud de una prioridad; 2) cuando proceda, la remuneración preferente de los inversores privados o de los inversores públicos que operen con arreglo al principio de economía de mercado;	Con arreglo al artículo 62, apartado 1: los recursos devueltos, atribuibles a la ayuda de los Fondos, se reutilizarán: 1) en el mismo instrumento financiero o 2) en otros distintos para seguir invirtiendo en los receptores finales; 3) para cubrir las pérdidas en el importe nominal de la contribución de los Fondos al instrumento financiero resultantes de un interés negativo, si dichas pérdidas ocurren pese a la gestión activa de la tesorería, o 4) para cualquier coste y comisión de gestión asociados a dichas nuevas inversiones, teniendo en cuenta el principio de buena gestión financiera.

	2007-2013 – Reglamento (CE) n.º 1083/2006.	2014-2020 – Reglamento (UE) n.º 1303/2013	2021-2027 — Reglamento (UE) 2021/1060
		3) cuando proceda, el reembolso de los gastos de gestión o el pago de las tasas de gestión del instrumento financiero.	
Reutilización una vez finalizado el período (recursos restantes)	La nota orientativa de la Comisión (COCOF 10-0014-05) señala que la reutilización de los recursos devueltos puede tener lugar incluso después de finalizado el período de subvencionalidad (31 de diciembre de 2015) y no está sujeta a ningún plazo, lo que se traduce en una duración teórica indefinida .	Artículo 45: Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los recursos que reviertan a los instrumentos financieros, incluidos los reembolsos de capital, y los beneficios y otras rentas o rendimientos generados durante un período mínimo de ocho años después de que finalice el período de subvencionabilidad, que sean atribuibles a la ayuda de los Fondos EIE abonada a los instrumentos financieros, con arreglo al artículo 37, se reutilicen de acuerdo con los objetivos del programa o programas, o bien 1) dentro del mismo instrumento financiero o bien, 2) después de la salida de esos recursos del instrumento financiero, en otros instrumentos financieros siempre que, en ambos casos, una evaluación de las condiciones del mercado demuestre que sigue siendo necesaria una inversión de este tipo, 3) o en otras formas de ayuda.	Artículo 62, apartado 2: Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los recursos contemplados en el apartado 1 y devueltos a los instrumentos financieros durante un período mínimo de ocho años a partir de la expiración del período de subvencionabilidad se reutilicen de conformidad con los objetivos políticos del programa o programas con arreglo a los cuales se establecieron, ya sea 1) dentro del mismo instrumento financiero o 2) en otros instrumentos financieros o 3) en otras modalidades de ayuda.

Anexo IV – Lista de instrumentos financieros auditados

Nombre del fondo		Períodos
Alemania		
1-3.	KMU-Darlehensfonds Berlin	2007-2013, 2014-2020, 2021-2027
4-6.	Mikromezzaninefonds Deutschland Bund	2007-2013, 2014-2020, 2021-2027
7.	Stadtentwicklungsfonds Brandenburg	2007-2013
8.	KMU Darlehensfonds Sachsen-Anhalt	2007-2013
9-11.	Thüringen Dynamik	2007-2013, 2014-2020, 2021-2027
Grecia		
12.	TEPIX I	2007-2013
13.	TEPIX II	2014-2020
14.	TEPIX III	2021-2027
15.	HELTEP Guarantee	2007-2013
16.	EquiFund	2014-2020
17.	COVID-19 guarantee	2014-2020
Hungría		
18.	OP GOP Loan	2007-2013
19.	OP KMR Venture	2007-2013
<u>GINOP Priority 8 Holding Fund</u>		
Fondos de préstamo específicos		
20.	Vállalatok K+F+I tevékenységének támogatása Hitelprogram (GINOP-8.1.1-16)	2014-2020
21.	Újgenerációs Hozzáférfési Hálózat (NGA) és közfethálózatok fejlesztése hitel (GINOP-8.2.1-3.4.1-15)	2014-2020
22.	Digitális Jólét Pénzügyi Program hitel	2014-2020

Nombre del fondo		Períodos
23.	Mikro-, kis- és középvállalkozások versenyképességének növelése célú hitelprogram (GINOP-8.3.1-16)	2014-2020
24.	Mikro- és Kisvállalkozások technológiai korszerűsítése célú hitel	2014-2020
25.	Mikro-, kis- és középvállalkozások technológiai korszerűsítése célú Hitelprogram – forgóeszköz hitel	2014-2020
26.	Lakóépületek energiahatékonyságának és megújuló energia felhasználásának növelését célzó hitel	2014-2020
27.	KKV energia hitel (GINOP-8.4.1/B-16)	2014-2020
28.	Foglalkoztatás ösztönzése célú Hitelprogram (GINOP-8.8.1-17)	2014-2020
Fondos específicos Préstamo combinado con subvenciones		
29.	Vállalatok K+F+I tevékenységének támogatása kombinált hiteltermék keretében (GINOP-2.1.2-8.1.4-16)	2014-2020
30.	Az infokommunikációs ágazatban működő mikro-, kis- és középvállalkozások által előállított termékek és szolgáltatások piacosításának, nemzetközi piacokra való belépésének támogatása (GINOP-3.1.2-8.2.4-16)	2014-2020
31.	Vállalati komplex infokommunikációs és mobilfejlesztések, felhőalapú online üzleti szolgáltatások terjesztésének támogatása (GINOP-3.2.2-8.2.4-16)	2014-2020
32.	Felhőalapú (IaaS, PaaS, SaaS) vállalati szolgáltatások, IKT megoldások fejlesztésének és piaci bevezetésének támogatása (GINOP-3.2.4-8.2.4-16)	2014-2020
33.	Versenyképes vállalatok tevékenységének emelt szintű digitalizálása (GINOP-3.2.6-8.2.4-17)	2014-2020
34.	Mikro-, kis- és középvállalkozások kapacitásbővítő beruházásainak támogatása kombinált hiteltermék keretében (GINOP-1.2.3-8.3.4-16)	2014-2020
35.	Élelmiszeripari komplex beruházások támogatása kombinált hiteltermékkel (GINOP-1.2.6-8.3.4-16)	2014-2020
36.	Megújuló energia használatával megvalósuló épületenergetikai fejlesztések támogatása kombinált hiteltermékkel (GINOP-4.1.1-8.4.4-16)	2014-2020
Fondos específicos: capital riesgo		
37.	Nemzeti Technológiai és Szellemi Tulajdon kockázati tőkeprogram	2014-2020
38.	Intelligens szakosodási kockázati tőkeprogram	2014-2020
39.	Specializált seed és pre-seed befektetési tőkealap induló IKT vállalkozások számára új ötletekhez, új piacra lépéshez – kockázati tőke	2014-2020
40.	Üzleti infokommunikációs, digitalizációs tőkealap	2014-2020

Nombre del fondo		Períodos
41.	Digitális Jólét Pénzügyi Program tőkeprogram	2014-2020
42.	Instrumento financiero para la prioridad 5 del Programa Operativo de Desarrollo de los Recursos Humanos: préstamos para reforzar la cooperación social, la innovación social y la cooperación transnacional	2014-2020
43.	GINOP Plusz Holding Fund	2021-2027
Italia		
44.	Fondo di Sostegno JESSICA SICILIA	2007-2013
Fondo de cartera (tres fondos específicos) (Fondo Ingegneria Finanziaria — IF)		
45.	Lacio: Asse I (capital circulante) — «Fondo di partecipazione IF — Fondo per il finanziamento del capitale circolante e degli investimenti produttivi delle PMI»	2007-2013
46.	Lacio: Asse I (Capitalisation) — «Fondo di Ingegneria Finanziaria a favore delle PMI a valere sul POR FESR Lazio 2007-2013 — Fondo di Patrimonializzazione PMI»	2007-2013
47.	Lacio: Asse I (empresas emergentes) — «Fondo di partecipazione IF — Fondo per prestiti partecipativi alle Start-up»	2007-2013
Fondo de cartera (Fondo Azioni Riposizionamento dell'Economia del Lazio — FARE Lazio) (Asse 3)		
48.	Lacio: Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (FRPC azione 3.6.1)	2014-2020
49.	Lacio: Emergenza COVID-19 — Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (Azione 3.6.1)	2014-2020
50.	Lacio: Fondo Rotativo per il Piccolo Credito (FRPC azione 3.3.1)	2014-2020
51.	Lacio: Fondo di Riassicurazione (FdR azione 3.6.1)	2014-2020
52.	POR Puglia Microcredito	2014-2020
53.	NP Ricerca, Innovazione e Competitività per la Transizione Verde e Digitale	2021-2027
Eslovaquia		
54.	ROP Jessica - SFRB	2007-2013
55.	IROP PA 4 - SFRB	2014-2020
56.	IROP PA 4 II — SFRB	2014-2021
57.	OP SK PA 2P1 - State	2021-2027
OP CEG Jeremie — SIH Holding Fund		
58.	FLPG_SLSP, Bratislava	2007-2013
59.	FLPG_SZRB, Bratislava	2007-2013
60.	FLPG_Tatra, Bratislava	2007-2013

Nombre del fondo		Períodos
61.	FLPG_UniCredit, Bratislava	2007-2013
62.	PRSL_II_SZRB, Bratislava	2007-2013
63.	PRSL_II_TATRA, Bratislava	2007-2013
64.	PRSL_OTP + PRSL_II_OTP, Bratislava	2007-2013
65.	PRSL_SBERBANK + PRSL_II_SBERBANK, Bratislava	2007-2013
OP II PA 11 – Fondo de cartera		
66.	OP II PA 11 – PRSL_SZRB	2014-2020
OP II PA 11 – Fondos de capital riesgo		
67.	Priame investície	2014-2020
68.	Seed/Start-up Capital Fund_CBGO	2014-2020
69.	Seed/Start-up Capital Fund_VVGI	2014-2020
70.	Seed/Start-up Capital Fund_ZGCFI	2014-2020
OP II PA 11 – Fondos de garantía		
71.	FLPG_SIHAZ1_BKS	2014-2020
72.	FLPG_SIHAZ1_CSOB	2014-2020
73.	FLPG_SIHAZ1_Oberbank	2014-2020
74.	FLPG_SIHAZ1_OTP	2014-2020
75.	FLPG_SIHAZ1_SLSP	2014-2020
76.	FLPG_SIHAZ1_TB	2014-2020
77.	FLPG_SIHAZ1_UCB	2014-2020
78.	FLPG_SIHAZ1_VUB	2014-2020
79.	FLPG_SIHAZ2A_BKS	2014-2020
80.	FLPG_SIHAZ2A_CSOB	2014-2020
81.	FLPG_SIHAZ2A_J&T	2014-2020
82.	FLPG_SIHAZ2A_Oberbank	2014-2020
83.	FLPG_SIHAZ2A_OTP	2014-2020
84.	FLPG_SIHAZ2A_PB	2014-2020
85.	FLPG_SIHAZ2A_SLSP	2014-2020
86.	FLPG_SIHAZ2A_SZRB	2014-2020
87.	FLPG_SIHAZ2A_TB	2014-2020

Nombre del fondo		Períodos
88.	FLPG_SIHAZ2A_UCB	2014-2020
89.	FLPG_SIHAZ2A_VUB	2014-2020
90.	FLPG_UNICREDIT	2014-2020

Siglas y acrónimos

BEI: Banco Europeo de Inversiones

COVID-19: Enfermedad del Coronavirus 2019

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FEI: Fondo Europeo de Inversiones

FEIE: Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

FSE: Fondo Social Europeo

Pymes: Pequeñas y medianas empresas

RDC: Reglamento sobre disposiciones comunes para los fondos de la política de cohesión

Glosario

Beneficiario: Persona física o jurídica que recibe una subvención o préstamo del presupuesto de la UE para la ejecución de un proyecto o programa. En el caso de los instrumentos financieros en el marco de la política de cohesión, el beneficiario es el gestor del fondo.

Efecto multiplicador o de apalancamiento: El efecto multiplicador o de apalancamiento de los instrumentos financieros apoyados por los Fondos EIE es la suma del importe de la financiación de los Fondos EIE y de los recursos públicos y privados adicionales recaudados dividida por el importe nominal de la contribución de los Fondos EIE.

Garantía: Compromiso de un garante de reembolsar cualquier importe pendiente de un préstamo en caso de impago del prestatario, de conformidad con las condiciones acordadas.

Instrumento financiero: Ayuda financiera con cargo al presupuesto de la UE que adopta la forma de inversiones en capital o cuasicapital, préstamos o garantías u otros instrumentos de riesgo compartido.

Inversión en capital o en capital riesgo: Dinero invertido en una empresa a cambio de una participación en el capital y en los beneficios.

Nivel de garantía: La parte máxima del valor de cada préstamo (es decir, préstamo por préstamo) cubierta por la garantía. Determina en qué medida el garante indemnizará al prestamista en caso de incumplimiento.

Perceptor final: Persona física o jurídica que se beneficia en última instancia de una actividad financiada por la UE iniciada o llevada a cabo por un beneficiario de ayuda de la UE.

Período de subvencionalidad: Período durante el cual los gastos efectuados pueden ser (co)financiados por la UE. Por ejemplo, en el caso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos correspondientes al período 2014-2020, este período comenzó en la fecha en que se presentara un programa a la Comisión o el 1 de enero de 2014 (si esta fecha fuera anterior) y finalizó el 31 de diciembre de 2023.

Recursos restantes: Recursos que un instrumento financiero ha dejado para su reutilización una vez finalizado su período de subvencionalidad.

Reflujos: Importe de los reflujos de los perceptores finales al instrumento financiero.

Reglamento sobre Disposiciones Comunes: Reglamento por el que se establecen las normas por las que se rigen ocho fondos de la UE, incluidos los cuatro fondos de la política de cohesión. El Reglamento vigente abarca el período 2021-2027.

Tipo máximo de garantía: El porcentaje o importe máximo del préstamo, o la cartera total, que cubrirá una garantía limitada. Establece un límite máximo para la responsabilidad del garante en caso de pérdidas.

Uso rotatorio: Los reflujos recaudados de los perceptores finales (por ejemplo, préstamos que reembolsan) se reutilizan para prestar un apoyo similar a un mayor número de perceptores finales.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2025-24>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2025-24>

Equipo de auditoría

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones relacionadas con la gestión de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y diseña estas tareas de auditoría de forma que tengan la máxima repercusión habida cuenta de los riesgos relativos al rendimiento o la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue realizada por la Sala II (Inversión para la cohesión, el crecimiento y la inclusión), presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Alejandro Blanco Fernández, Miembro del Tribunal, asistido por Călin-Ion Chira, jefe de Gabinete, y Juan Antonio Vázquez Rivera, agregado de Gabinete; Friedemann Zippel, gerente principal; Ágota Krénusz, jefa de tarea; Petr Jirman, jefe de tarea adjunto, y las auditoras y las auditoras y auditores Chrysanthi Pournara, Federica Di Marcantonio y Manja Ernst, y Zuzana Jiraskova, becaria.



De izquierda a derecha: Federica di Marcantonio, Juan Antonio Vázquez Rivera, Chrysanthi Pournara, Friedemann Zippel, Alejandro Blanco Fernández, Petr Jirman, Ágota Krenusz, Călin-Ion Chira y Manja Ernst.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2025

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.

Foto de portada: © Vodkaz – [stock.adobe.com](#).

Las ilustraciones 1 y 3 y la ilustración 1 del anexo I se han diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#) © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido 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.

HTML	ISBN 978-92-849-5962-4	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/3350516	QJ-01-25-056-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5963-1	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/6598740	QJ-01-25-056-ES-N

CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 24/2025](#): «Instrumentos financieros en la política de cohesión – El uso rotatorio de los fondos se ha llevado a cabo parcialmente», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025.

Una de las ventajas de los instrumentos financieros de la política de cohesión sobre las subvenciones es que permiten utilizar reflujos para apoyar a perceptores finales adicionales, lo cual supone un uso más eficiente de la financiación pública. En nuestro trabajo concluimos que en la práctica solo se reutilizan de manera limitada de reflujos durante los períodos de subvencionabilidad, debido en parte a razones aceptables, como el hecho de que las inversiones sean a largo plazo. Una vez transcurrido el período de subvencionalidad, los reflujos se utilizan generalmente para los fines de la política de cohesión, pero con limitaciones. Consideramos el marco jurídico de la obligación de reutilización insuficientemente claro e inequívoco, constatamos la falta de una supervisión eficaz por parte de la Comisión, lo cual da lugar prácticas divergentes entre las autoridades de gestión. Recomendamos a la Comisión y a los Estados miembros maximizar, en la medida de lo posible, la utilización de reflujos para lograr un uso más eficiente de las finanzas de la UE.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact
Sitio web: eca.europa.eu
Redes sociales: @EUauditors