

Análisis 01

ES

La financiación de la UE a través de la política de cohesión y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Un análisis comparativo



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

2023

Índice

	Apartados
Resumen	I-IX
Introducción	01-05
Alcance y enfoque	06-10
El marco general	11-24
Prioridades similares, pero la financiación del MRR está más estrechamente vinculada a las reformas	11-16
Prioridades similares presentadas de forma diferente	11-13
La financiación del MRR se ha concebido para que mantenga una vinculación más estrecha con las reformas incluidas en las REP, pero siguen sin abordarse algunos elementos importantes	14-16
Diferente método de asignación de los fondos y financiación mediante la emisión de bonos en el caso del MRR	17-21
Los métodos de asignación de los fondos de la política de cohesión y del MRR son diferentes	17-20
El MRR se financia mediante la emisión de bonos	21
El período de subvencionabilidad del MRR es más corto y no se extiende más allá del final del instrumento	22-24
Gobernanza y gestión	25-32
El MRR y los fondos de la política de cohesión se gestionan como parte del presupuesto de la UE, pero los desembolsos del MRR requieren la participación del Consejo	25-28
Tanto los fondos de la política de cohesión como las subvenciones del MRR forman parte del presupuesto de la UE, pero no los préstamos del MRR.	25
La Comisión debe consultar al Consejo antes de desembolsar fondos del MRR	26-27
La aprobación de la gestión del Parlamento no cubre los préstamos del MRR	28

Los fondos de la política de cohesión y el MRR se ejecutan con arreglo a diferentes modos de gestión, lo que requiere un esfuerzo administrativo adicional	29-32
La política de cohesión se ejecuta con arreglo a un marco común de la UE, mientras que el MRR lo hace a través de sistemas nacionales	29
Se requieren esfuerzos administrativos adicionales a escala nacional para ejecutar ambos sistemas en paralelo	30-32
Programación del gasto	33-54
La programación del MRR está más centralizada	33-38
El MRR se basa en un único documento de programación para cada Estado miembro y, a escala de la UE, requiere la aprobación del Consejo.	33-36
El principio de asociación de la política de cohesión no es un requisito previo para el MRR	37-38
Diferentes enfoques para evaluar los documentos de programación	39-44
La evaluación de la Comisión de los proyectos de planes de recuperación y resiliencia se basa en criterios predefinidos	39-41
El alcance de la evaluación de la Comisión difiere entre los dos instrumentos	42-44
La programación paralela de los fondos de la política de cohesión y el MRR dio lugar a retos específicos para los Estados miembros	45-54
Dos tercios de los PRR se adoptaron en un plazo de seis meses, mientras que la preparación y negociación de los programas de la política de cohesión se demoró aún más que en períodos anteriores	45-47
Coordinar la ejecución simultánea de los dos instrumentos y evitar el riesgo de una doble financiación forma parte del ejercicio de programación	48-51
En la absorción de los fondos de la política de cohesión influirá el MRR, pero también otros factores	52-54
Condiciones para efectuar los pagos	55-72
La financiación del MRR no está vinculada a los costes	55-65
El MRR financia reformas e inversiones basadas en la consecución de hitos y metas	55-59
La política de cohesión financia operaciones basándose fundamentalmente en el reembolso de los gastos efectuados	60-61
Aplicación diferente del modelo de financiación no vinculada a los costes en los dos instrumentos	62

Queda por ver hasta qué punto la financiación del MRR se basa más en el rendimiento que los fondos de la política de cohesión	63-65
El MRR puede permitir un desembolso más rápido de los fondos	66-72
Mayores tasas de prefinanciación en el marco del MRR en comparación con la política de cohesión	67-68
En ambos instrumentos, las declaraciones de gestión están vinculadas a sus condiciones de pago.	69-70
No se requiere cofinanciación nacional o privada en el caso del MRR	71
En el marco del MRR, las liberaciones solo se producen al final del período de subvencionabilidad	72
Seguimiento y coste de la ejecución	73-88
Disposiciones diferentes sobre supervisión, presentación de informes y evaluación	73-85
El seguimiento en el MRR está vinculado a los hitos y metas	74-76
El rendimiento está desconectado de los informes financieros en el caso de la política de cohesión	77-78
Se realizaron esfuerzos por aumentar la transparencia de los datos de seguimiento, pero siguen existiendo otros problemas	79-83
Las evaluaciones <i>ex post</i> llegan demasiado tarde para fundamentar las propuestas legislativas para el siguiente período en el caso de ambos instrumentos	84-85
El coste de la ejecución resultar difícil de evaluar para ambos instrumentos	86-88
Control y auditoría	89-111
Disposiciones diferentes en materia de control y auditoría	89-99
Los controles de la política de cohesión se centran principalmente en la regularidad del gasto declarado	91-93
Los controles del MRR se centran en el cumplimiento satisfactorio de hitos y metas	94-97
Se esperan aclaraciones respecto del método para aplicar suspensiones o efectuar pagos parciales por el incumplimiento de los hitos y metas en el marco del MRR	98-99

Debe aclararse en mayor medida la aplicación de las medidas para proteger los intereses financieros de la UE en el caso del MRR **100-111**

Las retenciones en los pagos para proteger el presupuesto de la UE son necesarias para los fondos de la política de cohesión **100-101**

En el caso de los fondos de la política de cohesión, la Comisión puede aplicar suspensiones de pagos y correcciones financieras para proteger los intereses financieros de la UE. **102-104**

En el caso del MRR, la Comisión se basa más en la eficacia de los sistemas nacionales para proteger los intereses financieros de la UE **105-107**

Los Estados miembros pueden utilizar diferentes sistemas para notificar las irregularidades detectadas en relación con los fondos de la política de cohesión y el MRR **108-109**

Uso potencial de las herramientas integradas de prospección de datos y puntuación de riesgos aún no aprovechadas plenamente por la política de cohesión y el MRR **110-111**

Observaciones finales **112-113**

Anexos

Anexo I – Informes anteriores del Tribunal de Cuentas Europeo

Anexo II – La contribución prevista del MRR a los seis pilares desglosada por Estado miembro

Anexo III – Asignación de los fondos de la política de cohesión de 2021-2027, las subvenciones del MRR (asignación provisional y definitiva) y los préstamos del MRR activados

Siglas y acrónimos

Glosario

Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo

Resumen

I El presente documento ofrece un análisis comparativo de los fondos de la política de cohesión de 2021-2027 y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) con el fin de contribuir a los marcos financieros plurianuales posteriores a 2027. Hemos examinado las similitudes y diferencias entre los dos instrumentos y nos hemos centrado en su marco general y en sus mecanismos de gobernanza y de gestión.

II En julio de 2020, el Consejo Europeo acordó la creación del Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU), un instrumento temporal destinado a mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19 en los ciudadanos y en las empresas y mejorar la resiliencia de la UE y sus Estados miembros frente a futuras perturbaciones. La mayor parte del gasto del Instrumento se destina al MRR, un mecanismo en virtud del cual los Estados miembros pueden solicitar subvenciones y préstamos. Se espera que los Estados miembros utilicen el MRR para financiar reformas vinculadas más directamente a las recomendaciones específicas por país formuladas en el marco del Semestre Europeo, pero también inversiones, como la política de cohesión. Esta situación puede dar lugar a un aumento global de la financiación de la UE de entre el 1 % y el 3 % del PIB de la Unión en los próximos años.

III La ayuda financiera en el marco del MRR se proporciona mediante subvenciones, como la mayor parte de los programas de la política de cohesión, y también a través de préstamos que deben reembolsar los Estados miembros. Los fondos de la política de cohesión se asignan a los Estados miembros con arreglo a un método que tiene en cuenta las disparidades regionales. Sin embargo, estas disparidades no se tienen en cuenta en la distribución de la ayuda financiera del MRR.

IV El MRR se ejecuta al mismo tiempo que los mecanismos de financiación de la política de cohesión de la UE. Esto permite a los Estados miembros elegir entre el MRR o los fondos de la política de cohesión para financiar las inversiones. El MRR se ejecuta en régimen de gestión directa, mientras que los fondos de la política de cohesión se ejecutan en régimen de gestión compartida. Esto significa que la UE y las autoridades de los Estados miembros asumen responsabilidades diferentes con respecto a cada fuente de financiación. Independientemente del modo de gestión, la Comisión es la responsable en última instancia de la ejecución del presupuesto de la UE. La estructura de gobernanza multinivel y el principio de asociación se aplican a los fondos de la política de cohesión, pero no al MRR. La participación de las autoridades locales y regionales, los interlocutores económicos y sociales y las organizaciones de la sociedad civil no se requiere en la misma medida que en los fondos de la política de cohesión.

V El número y la justificación de los documentos de programación de los dos instrumentos difieren considerablemente, al igual que los procedimientos de aprobación y evaluación. La coordinación de la ejecución paralela forma parte del ejercicio de programación de ambos instrumentos. Los Estados miembros deben garantizar que los dos instrumentos se complementan y no se duplican. Durante el período 2014-2020, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión proporcionaron una dotación equivalente al 10 % aproximadamente de la inversión pública total en la EU-27. En el período actual, el MRR elevará aún más la proporción de inversiones públicas financiadas por la UE en los Estados miembros. Esta proporción ya es elevada, y es posible que la financiación adicional del MRR aumente aún más la presión sobre la capacidad de los Estados miembros de gastar los fondos a su disposición.

VI Los Estados miembros deben proporcionar a la Comisión estimaciones de costes de las medidas incluidas en sus planes de recuperación y resiliencia (PRR). La Comisión verifica la razonabilidad y verosimilitud de estas estimaciones en su evaluación de los planes, pero los pagos del MRR no están vinculados a estos costes. Esta condición ejerce un impacto significativo en el modo en que se programan y planifican las intervenciones en los Estados miembros, se supervisan los avances y se comunican a la Comisión, y se efectúan desembolsos para el cumplimiento satisfactorio de hitos y metas. Sin embargo, queda por ver hasta qué punto la financiación del MRR se basa más en el rendimiento que en los fondos de la política de cohesión. Asimismo, los fondos del MRR se desembolsan en condiciones de pago más flexibles que la gran mayoría de los gastos en el marco de los fondos de la política de cohesión.

VII Las disposiciones de los dos instrumentos que rigen el seguimiento, la presentación de informes y la evaluación también difieren. El seguimiento del MRR se basa en la consecución de hitos y metas, mientras que en el caso de la política de cohesión, la información sobre el rendimiento no se tiene en cuenta en los informes financieros. En ambos instrumentos, la mayoría de los indicadores utilizados con fines de seguimiento son específicos de cada programa y cada PRR nacional, en lugar de indicadores comunes de aplicación universal. No obstante, esos indicadores no pueden agregarse para medir el rendimiento a escala de la UE ni para llevar a cabo comparaciones entre distintos programas de la política de cohesión y los PRR. Las evaluaciones previstas para ambos instrumentos en 2024 deben coordinarse estrechamente, también con la revisión intermedia de la política de cohesión en 2025, para preparar el marco de la política de cohesión posterior a 2027.

VIII A escala de la UE, los mecanismos de control y auditoría del MRR se centran en el cumplimiento satisfactorio de hitos y metas. En el caso de los fondos de la política de cohesión, los mecanismos de control y auditoría, tanto a escala de la Comisión como de los Estados miembros, se centran principalmente en la regularidad del gasto efectuado y el gasto se reembolsa en función de los costes reales. En el caso del MRR, la Comisión debe garantizar la protección efectiva de los intereses financieros de la Unión, y para ello, debe recibir garantías suficientes de los Estados miembros de que el MRR se aplica de conformidad con la legislación nacional y de la UE. Además, los Estados miembros deben recopilar datos sobre los perceptores finales de los fondos y una lista de medidas financiadas con fines de auditoría y control.

IX El presente análisis comparativo es una revisión, no una auditoría. En los próximos años, el despliegue simultáneo de los programas de la política de cohesión y del MRR mostrará cómo afectan las diferencias en el marco regulador a la ejecución y a los resultados.

Introducción

01 El Marco Financiero Plurianual (MFP) para el período 2021-2027¹ proporcionará fondos por un importe de 1,211 billones de euros². La financiación de la política de cohesión, repartida entre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC)³ y el Fondo Social Europeo Plus (FSE+)⁴, ascenderá a 361 000 millones de euros de dicho importe y se distribuirá principalmente a través de subvenciones a los Estados miembros (véase el [recuadro 1](#)).

Recuadro 1

Política de cohesión: la principal política de inversión a largo plazo de la UE

La política de cohesión es la principal política de inversión a largo plazo del presupuesto de la UE. Originalmente conocida como «política regional», fue introducida por el Tratado de Roma. En 1988, los fondos estructurales se integraron en una política de cohesión global de la UE cuyo objetivo era reforzar la cohesión económica, social y territorial mediante la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones⁵.

02 A principios de 2020, la pandemia de COVID-19 se propagó de China a Europa y provocó una recesión económica bastante mayor que la causada por la crisis financiera de 2008. Al final de 2021, la Comisión esperaba un retorno a los niveles de crecimiento económico previos a la pandemia para principios de 2023⁶. Sin embargo, la invasión rusa de Ucrania y el posterior aumento de los costes de la energía volvieron a moderar

¹ [Reglamento \(UE, EURATOM\) 2020/2093 del Consejo](#) por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027.

² [The EU's 2021-2027 long-term budget and NGEU, Facts and figures](#), 2021, p. 6.

³ [Reglamento \(UE\) 2021/1058](#) relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión (el «Reglamento FEDER/FC»).

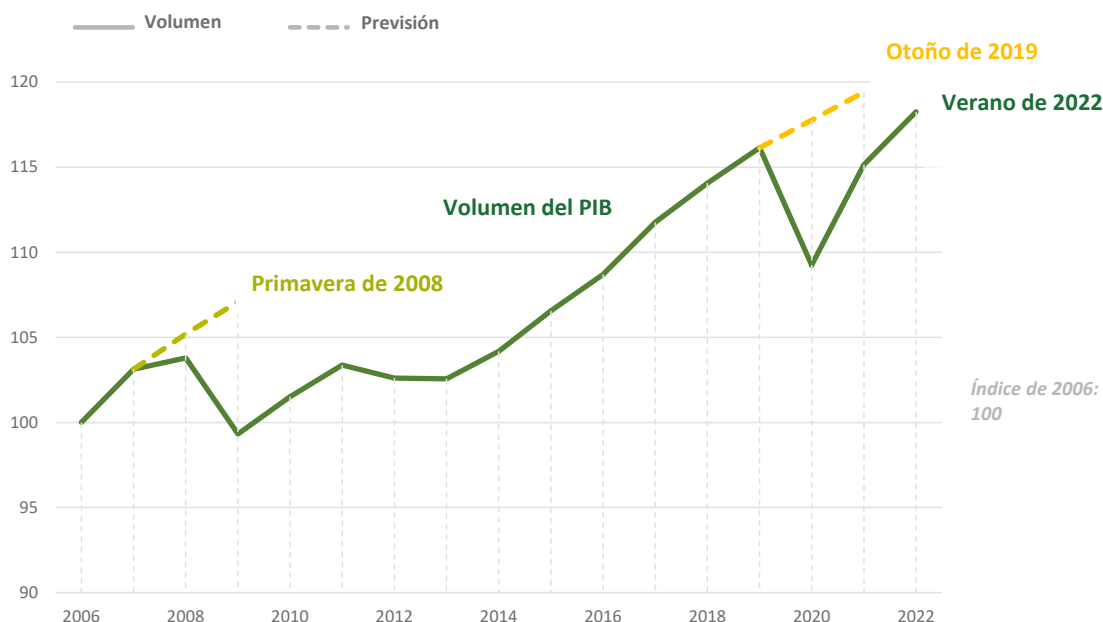
⁴ [Reglamento \(UE\) 2021/1057](#) por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013 (el «Reglamento del FSE+»).

⁵ Artículo 174 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE).

⁶ [European Economic Forecast, Autumn 2021](#), documento 160, 2021, p. 24.

las previsiones económicas y retrasaron aún más la recuperación económica⁷ (véase la *ilustración 1*).

Ilustración 1 – Índice de volumen del PIB de la EU-27, 2006 – verano de 2022 (porcentaje)



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

03 Para mitigar el impacto de la pandemia sobre los ciudadanos y las empresas, impulsar la recuperación y potenciar la resiliencia de la UE y sus Estados miembros, el Consejo adoptó un instrumento temporal: el Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU)⁸. Entre 2021 y 2026, este instrumento pondrá a disposición de los Estados miembros 807 000 millones de euros⁹. En torno al 90 % de la financiación del Instrumento Europeo de Recuperación (724 000 millones de euros) se canalizará a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)¹⁰. El MRR concederá tanto subvenciones (338 000 millones de euros) como préstamos (386 000 millones de

⁷ European Economic Forecast, Summer 2022, documento 183, 2022, p. 18.

⁸ Artículo 1 del Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19.

⁹ Todos los importes en el informe figuran en precios corrientes.

¹⁰ Reglamento (UE) 2021/241 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (el «Reglamento del MRR»).

euros) que los Estados miembros pueden solicitar¹¹. De los 83 000 millones de euros restantes de fondos del Instrumento Europeo de Recuperación, 51 000 millones de euros complementaron los programas de la política de cohesión 2014-2020 a través de REACT-UE¹² (véase el [recuadro 2](#)).

Recuadro 2

MRR: instrumento temporal único para la recuperación económica

El MRR es un instrumento temporal único establecido en virtud del título de cohesión económica, social y territorial del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)¹³. Tiene por objeto contribuir a la recuperación de la crisis económica causada por la pandemia de COVID-19 mediante el fomento del crecimiento sostenible y la creación de resiliencia frente a futuras crisis.

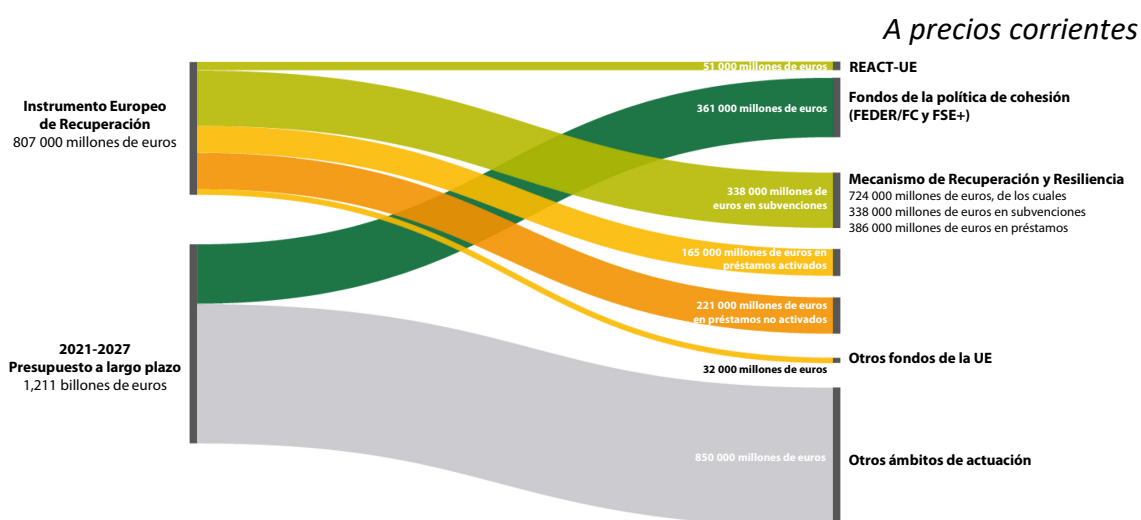
04 En la [ilustración 2](#) se presenta el apoyo financiero global de la UE disponible a través del Instrumento Europeo de Recuperación y el MFP en los próximos años.

¹¹ Artículo 15, apartado 2, del [Reglamento del MRR](#).

¹² [Reglamento \(UE\) 2020/2221](#) por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (el Reglamento «REACT UE»).

¹³ Considerando 2 del [Reglamento del MRR](#). Artículo 175 del TFUE.

Ilustración 2 – Apoyo financiero de la UE disponible a través del Instrumento Europeo de Recuperación y el MFP



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión publicados en [abril de 2021](#).

05 Existe una cartera única de proyectos para financiar inversiones previstas con cargo al presupuesto de la UE. Dado que el MRR y los fondos de la política de cohesión se ejecutan en paralelo, la legislación que subyace a ambos instrumentos exige que las inversiones se planifiquen y se lleven a cabo de manera que los dos instrumentos se complementen y no se dupliquen. En particular, la legislación exige que los documentos de programación especifiquen cómo se prevé esa complementariedad¹⁴. Al mismo tiempo, se prohíbe toda doble financiación¹⁵.

¹⁴ Artículo 28 del [Reglamento del MRR](#). Artículo 11 y artículo 22, apartado 3, letra a), del [Reglamento \(UE\) 2021/1060](#) por el que se establecen disposiciones comunes (Reglamento sobre disposiciones comunes, el «RDC»).

¹⁵ Considerando 62 del [Reglamento del MRR](#).

Alcance y enfoque

06 El presente informe ofrece un análisis comparativo de los fondos de la política de cohesión de 2021-2027 y del MRR, con vistas a contribuir a la determinación de los MFP posteriores a 2027. Analizamos este tema debido a la importancia de los dos instrumentos para la recuperación económica en los Estados miembros de la UE tras la pandemia de COVID-19, así como al interés en el mecanismo de ejecución del MRR. Examinamos las similitudes y diferencias entre los dos instrumentos, haciendo hincapié en su marco general, su gobernanza y sus mecanismos de gestión, así como sus interrelaciones y los riesgos y retos derivados de la ejecución paralela en los próximos años.

07 Comparamos la legislación subyacente al MRR con la que fundamenta los fondos de la política de cohesión (FEDER, FC, FSE+, excluyendo REACT-UE, el Fondo de Transición Justa y el Mecanismo «Conectar Europa») para el período 2021-2027. También analizamos las directrices relacionadas con el MRR emitidas por la Comisión y mantuvimos entrevistas con miembros del personal de la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG Política Regional y Urbana), de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión) y de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros (DG Asuntos Económicos y Financieros), así como con el grupo de trabajo RECOVER de la Secretaría General.

08 En lo que atañe a los Estados miembros, celebramos entrevistas con las autoridades nacionales de coordinación del MRR y otros organismos que participan en la elaboración y la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia con arreglo al MRR y los acuerdos de asociación para el período 2021-2027. Para nuestro análisis seleccionamos a Alemania, España, Francia, Italia, Rumanía y Eslovenia, con el fin de incluir a Estados miembros organizados tanto de manera federal como central. España e Italia son también los dos principales países receptores, en lo que se refiere a la financiación combinada para la política de cohesión y el MRR. Los PRR de los Estados miembros incluidos en nuestra muestra se habían adoptado al final de septiembre de 2021, cuando iniciamos nuestro trabajo.

09 Nos servimos asimismo de más de 200 estudios y publicaciones de dominio público elaborados por otras instituciones de la UE, institutos de investigación, expertos del ámbito académico y grupos de reflexión, así como de numerosos informes propios (véase el [anexo I](#)).

10 El presente informe es un análisis, no una auditoría. En las fechas en que llevamos a cabo nuestro trabajo, el MRR había alcanzado su segundo año de ejecución, mientras que la aplicación de los fondos de la política de cohesión para el período 2021-2027 empezó gradualmente en marzo de 2022.

El marco general

Prioridades similares, pero la financiación del MRR está más estrechamente vinculada a las reformas

Prioridades similares presentadas de forma diferente

11 Tanto el MRR como los fondos de la política de cohesión tienen por objeto contribuir a la consecución de las prioridades políticas de la UE de promover la transformación digital y la transición ecológica¹⁶. También apoyan las inversiones en «cohesión, resiliencia y valores» con arreglo a la rúbrica 2 del MFP. Este solapamiento otorga a los Estados miembros un amplio margen de maniobra a la hora de elegir qué instrumento financiará una determinada inversión.

12 Las prioridades de gasto del MRR y de los fondos de la política de cohesión se estructuran y presentan de manera diferente. El MRR agrupa los ámbitos de actuación de la UE en seis pilares¹⁷, mientras que los fondos de la política de cohesión para el período 2021-2027 apoyan cinco objetivos políticos¹⁸ (véanse la *ilustración 3* y el *anexo II* para obtener más detalles sobre el gasto previsto a partir de octubre de 2022).

¹⁶ Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024, 16.7.2019.

¹⁷ Artículo 3 del Reglamento del MRR.

¹⁸ Artículo 5, apartado 1, del RDC.

Ilustración 3 – Objetivos de la política de cohesión y pilares del MRR



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del RDC y el Reglamento del MRR.

13 Existen diferencias específicas en cuanto al modo en que se pueden asignar fondos de la UE en el marco del MRR y en el de la política de cohesión.

- El MRR establece objetivos de asignación presupuestaria de al menos un 37 % para la transición ecológica y un 20 % para la transformación digital¹⁹. Todos los PRR de los Estados miembros prevén superar ambos umbrales²⁰.
- La política de cohesión de 2021-2027 debe atenerse a un requisito de concentración temática. Con arreglo a dicho requisito, al igual que el MRR, debe asignarse una proporción mínima de los fondos del FEDER y del FC a la innovación (al menos el 25 %, elevándose al 85 % en el caso de las regiones más desarrolladas) y la transición ecológica (al menos el 30 %)²¹; en el caso del FSE+, a la inclusión social (al menos el 25 %), el empleo juvenil (al menos el 12,5 %), la lucha contra la pobreza infantil (al menos el 5 %) y el apoyo a las personas más desfavorecidas (al menos el 3 %)²². La política de cohesión no financia las reformas de la administración pública, con algunas excepciones, como las reformas específicas de las instituciones y los servicios del mercado de trabajo en el marco del FSE+²³. Sin embargo, requiere el cumplimiento de condiciones

¹⁹ Artículo 18, apartado 4, letras e) y f), del Reglamento del MRR.

²⁰ Cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia.

²¹ Artículo 4 del Reglamento FEDER/FC.

²² Artículo 7 del Reglamento del FSE+.

²³ Artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento del FSE+.

favorables como requisito previo para la ejecución de los fondos de la política de cohesión²⁴.

Ambos instrumentos exigen que los Estados miembros defiendan la condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE²⁵ y financien únicamente aquellas inversiones que no causen un perjuicio significativo al medio ambiente²⁶.

La financiación del MRR se ha concebido para que mantenga una vinculación más estrecha con las reformas incluidas en las REP, pero siguen sin abordarse algunos elementos importantes

14 En el marco del Semestre Europeo, la Comisión analiza las necesidades de reformas e inversiones estructurales en los Estados miembros, y emite recomendaciones específicas por país (REP)²⁷ en las que figuran orientaciones personalizadas sobre políticas macroeconómicas, presupuestarias y estructurales²⁸.

15 Tanto el MRR como la política de cohesión exigen que los Estados miembros aborden los retos y las prioridades formulados en las REP de 2019 y 2020²⁹. En cuanto a los fondos de la política de cohesión, las prioridades de inversión se definen durante el proceso de programación³⁰, teniendo en cuenta las REP. Anteriormente, constatamos que los Estados miembros no habían aplicado sus REP en su totalidad, y que el vínculo entre el gasto de la UE y la ejecución de las REP durante el período

²⁴ Artículo 15 del RDC.

²⁵ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

²⁶ Artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.

²⁷ Reglamento (UE) n.º 1175/2011 por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

²⁸ Artículos 121 y 148 del TFUE.

²⁹ Artículo 17, apartado 3, del Reglamento del MRR. Artículo 12, apartado 1, del RDC.

³⁰ Anexo D de los informes por país de 2019.

2011-2018 era débil³¹. La Comisión analizó recientemente en qué medida se han ejecutado las REP de 2019-2020. Observó que en el 85 % de las recomendaciones se habían logrado algunos o escasos avances, y en el 11 % de los casos se habían logrado avances sustanciales. Solo el 1 % de las REP se había ejecutado plenamente. En un 3 % de los casos no se había realizado ningún avance³².

16 El Reglamento del MRR vincula la financiación de la UE a las reformas estructurales nacionales de manera más directa que la política de cohesión. Exige a los Estados miembros que aborden en sus PRR «la totalidad o una parte significativa» de los retos incluidos en las REP. Además, los requisitos del MRR en materia de presentación de informes se integraron en el Semestre Europeo de 2022. Si la Comisión considera que las reformas de los PRR no abordan suficientemente los retos a los que se enfrentan los Estados miembros, puede proponer REP adicionales³³. Como señalamos recientemente, algunas reformas estructurales importantes de las REP de 2019 quedaron sin abordar en los PRR examinados hasta la fecha³⁴.

Diferente método de asignación de los fondos y financiación mediante la emisión de bonos en el caso del MRR

Los métodos de asignación de los fondos de la política de cohesión y del MRR son diferentes

17 Los fondos de la política de cohesión y el MRR utilizan métodos diferentes para asignar fondos a los Estados miembros. La asignación de los fondos de la política de cohesión tiene en cuenta las diferencias nacionales y regionales y se basa en una

³¹ Informe Especial 16/2020: «Semestre Europeo – Las recomendaciones específicas por país abordan cuestiones importantes, pero es necesario aplicarlas mejor», apartados 41 a 44 y 60. Dictamen n.º 06/2020 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia [COM(2020) 408], apartado 46.

³² Comunicación de la Comisión sobre el Semestre Europeo de 2022 – Paquete de primavera, COM(2022) 600, apéndice 2, p. 18.

³³ El Semestre Europeo en el momento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

³⁴ Informe Especial 21/2022: «La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia es adecuada en general, pero persisten los riesgos en la ejecución», apartado 53.

fórmula consolidada, la denominada «fórmula de Berlín»³⁵. El método para asignar fondos en el marco del MRR se acordó en julio de 2020³⁶. Este método considera las disparidades en cuanto a desarrollo existentes antes de la pandemia a escala nacional, pero no a escala regional. El PIB de algunos Estados miembros disminuyó a causa de la pandemia. Esto significa que las disparidades estructurales previas a la pandemia constituyeron un factor más importante para determinar la asignación de subvenciones del MRR que el impacto económico de la pandemia, a pesar de que la mitigación de este último era uno de los objetivos principales del MRR (véase el [recuadro 3](#)).

³⁵ [Análisis rápido de casos 2019](#): «Asignación de fondos de la política de cohesión a los Estados miembros para el período 2021-2027», marzo de 2019, apartado 4.

³⁶ Conclusiones de la reunión extraordinaria del Consejo, [EUCO 10/20](#), 21.7.2020.

Recuadro 3

Métodos de asignación de fondos

El principal criterio de asignación de los fondos de la política de cohesión es el PIB regional y la renta nacional bruta (RNB) per cápita, es decir, la prosperidad relativa en comparación con la media de la UE, ajustada en función del poder adquisitivo³⁷. Otros factores que se tienen en cuenta son las tasas de desempleo, los niveles educativos, la migración neta procedente de terceros países y las emisiones de gases de efecto invernadero³⁸. Se aplican algunos ajustes finales para garantizar que lleguen fondos suficientes a las regiones menos desarrolladas³⁹.

El 70 % del componente de subvención del MRR se asigna con arreglo a la población del Estado miembro, su PIB per cápita de 2019 y su tasa media de desempleo a cinco años en 2015-2019. El 30 % restante se asignó provisionalmente en función de la caída estimada del PIB en 2020 y 2021, lo que constituye una disposición destinada a reflejar el impacto económico de la pandemia⁴⁰. Las diferencias de precios entre los Estados miembros no se tienen en cuenta para el MRR⁴¹. Se aplica un límite máximo para evitar que los fondos se concentren excesivamente en algunos Estados miembros⁴².

Esta asignación máxima estimada del 30 % del componente de subvención del MRR basada en la caída del PIB⁴³ se actualizó en junio de 2022⁴⁴ con arreglo a las variaciones efectivas del PIB⁴⁵.

³⁷ Artículo 108, apartado 2, y anexo XXVI del RDC.

³⁸ Anexo XXVI, apartados 1 a 7, del RDC.

³⁹ Anexo XXVI, apartados 10 a 17, del RDC.

⁴⁰ Anexos I, II y III del Reglamento del MRR.

⁴¹ Anexo I del Reglamento del MRR.

⁴² Anexo I del Reglamento del MRR.

⁴³ Anexo IV del Reglamento del MRR.

⁴⁴ Nota de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre la actualización de la contribución financiera máxima del MRR, 30.6.2022.

⁴⁵ Artículo 11, apartado 2, del Reglamento del MRR.

Los Estados miembros cuyo importe asignado en forma de subvenciones se revisó al alza deben proponer nuevas reformas e inversiones mediante la presentación de nuevos PRR en caso de que deseen utilizar las subvenciones, mientras que se anima a los Estados miembros cuya contribución financiera máxima final se redujo a seguir ejecutando sus PRR originales sirviéndose de fuentes de financiación alternativas, incluidos fondos nacionales y la solicitud de préstamos del MRR⁴⁶.

En cada Estado miembro se aplica un importe máximo de préstamos del MRR equivalente al 6,8 % de la RNB de 2019⁴⁷. No obstante, el importe de la ayuda en forma de préstamos se podrá aumentar en circunstancias excepcionales con sujeción a la disponibilidad de recursos, es decir, cuando otros Estados miembros no hayan utilizado plenamente su componente de préstamo⁴⁸. En la práctica, los préstamos del MRR son más atractivos para los Estados miembros que obtienen préstamos con un tipo de interés más alto que el de la Comisión.

18 En junio de 2022, se actualizaron las cantidades asignadas en virtud del MRR. Esta actualización dio lugar a que 19 Estados miembros recibieran menos de lo estimado inicialmente. Los importes de las subvenciones correspondientes a Bélgica, los Países Bajos y Hungría fueron los que más disminuyeron, en concreto, en un 24 %, un 22 % y un 19 %, respectivamente. Portugal obtuvo el mayor aumento (12 %), seguido de España (11 %) y Alemania (9 %). España e Italia fueron los dos mayores beneficiarios del componente de subvención del MRR y, considerados conjuntamente, recibieron el 43 % de la asignación final del MRR. Polonia es el mayor receptor de fondos de la política de cohesión de 2021-2027 (20 %), seguido de Italia (12 %) y España (10 %) (véanse el [anexo III](#) y la [ilustración 4](#)).

⁴⁶ Parte I, sección II.2.A y B de la Orientación sobre los planes de recuperación y resiliencia en el contexto de REPowerEU, [2022/C 214/01](#).

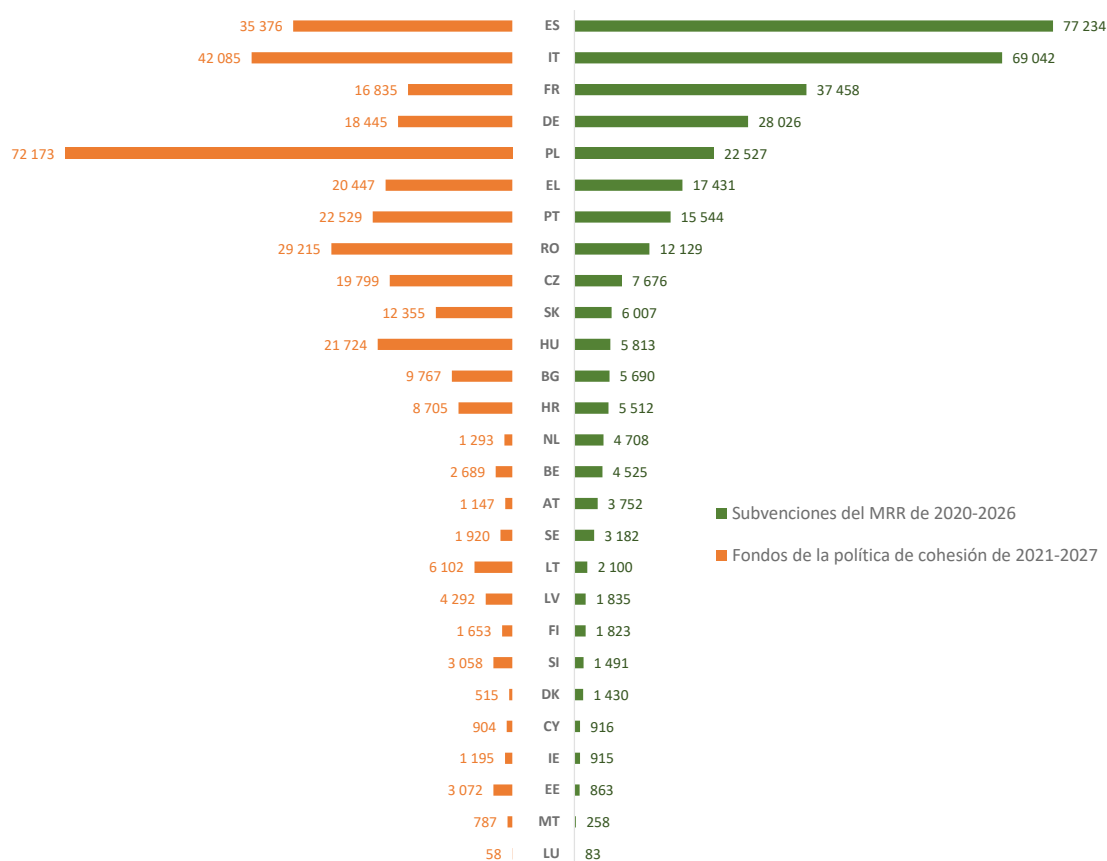
⁴⁷ Artículo 14, apartado 5, del [Reglamento del MRR](#).

⁴⁸ Artículo 14, apartado 6, del [Reglamento del MRR](#).

Ilustración 4 – Financiación de la política de cohesión y asignación final de subvenciones del MRR por Estado miembro

Millones de euros, precios corrientes

Fondos de la política de cohesión para el período 2021-2027 y asignación de subvenciones del MRR por Estado miembro, millones de euros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión, incluida la Cooperación Territorial Europea y excluidos los importes transferidos al Mecanismo «Conectar Europa», extraídos en julio de 2022 en el caso del MRR y publicados en abril de 2021 en el de los fondos de la política de cohesión.

19 Los préstamos del MRR pueden solicitarse hasta agosto de 2023⁴⁹. En octubre de 2022, solo siete Estados miembros habían solicitado préstamos⁵⁰ por un importe de 165 000 millones de euros (el 43 % del importe total disponible en forma de préstamos). Italia, Grecia y Rumanía fueron los únicos Estados miembros que solicitaron el importe máximo.

⁴⁹ Artículo 14, apartado 2, del Reglamento del MRR.

⁵⁰ Grecia, Italia, Chipre, Polonia, Portugal, Rumanía y Eslovenia.

20 Si el componente de préstamos del MRR se utiliza en su totalidad, la proporción del gasto público financiado por la UE en los Estados miembros pasará de en torno al 1 % a proporciones de hasta el 3 % del PIB de la UE. El MRR elevará aún más la proporción de inversiones públicas financiadas por la UE en los Estados miembros. En 2021, la Comisión esperaba que la inversión pública aumentara del 3 % en 2019 al 3,5 % del PIB de la UE en 2023. Al MRR le corresponderá una gran parte de ese incremento⁵¹.

El MRR se financia mediante la emisión de bonos

21 El gasto con cargo al presupuesto de la UE, incluido aquél en el que se incurre a través de los fondos de la política de cohesión, se financia principalmente con las contribuciones de los Estados miembros y, en menor medida, con otros ingresos específicos⁵². Por el contrario, el Instrumento Europeo de Recuperación –y, por tanto, el MRR– se financia en su totalidad mediante préstamos en los mercados de capitales⁵³. La emisión de deuda común a una escala de este tipo constituye una novedad fundamental para la UE (véase el *recuadro 4*).

⁵¹ [European Economic Forecast, Autumn 2021](#), documento 160, p. 35.

⁵² Artículo 2, apartado 1, de la [Decisión del Consejo \(UE, Euratom\) n.º 2020/2053](#) relativa al sistema de recursos propios de la UE.

⁵³ Artículo 5, apartado 1, de la [Decisión del Consejo \(UE, Euratom\) n.º 2020/2053](#).

Recuadro 4

Financiación mediante emisión de bonos

Para 2026, la Comisión recaudará fondos para el Instrumento Europeo de Recuperación mediante la emisión de bonos de la UE⁵⁴. Los plazos de los bonos variarán: los más largos serán de 30 años, pero otros se emitirán con plazos mucho más cortos, incluidos los «bonos de la UE», con plazos de vencimiento inferiores a un año. Toda la deuda del Instrumento Europeo de Recuperación se habrá reembolsado en 2058⁵⁵. El presupuesto de la UE cubrirá el reembolso del principal y los intereses correspondientes de los fondos utilizados como subvenciones. Los préstamos del MRR y los costes relacionados con la obtención de fondos para su concesión, incluidos los intereses, serán reembolsados por los Estados miembros que reciban los préstamos⁵⁶. Al final de octubre de 2022, la Comisión había emitido 226 000 millones de euros en bonos⁵⁷, y había desembolsado 81 400 millones de euros en subvenciones y 34 200 millones de euros en préstamos.

Actualmente estamos trabajando en una auditoría sobre la gestión de la deuda del Instrumento Europeo de Recuperación por parte de la Comisión. Tenemos previsto publicar nuestro informe en 2023.

⁵⁴ Artículos 4 y 7 de la [Decisión de Ejecución C\(2021\) 2502 final](#) por la que se establecen los mecanismos necesarios para la administración de las operaciones de empréstito con arreglo a la Decisión (UE, Euratom) 2020/2053 del Consejo y para las operaciones de préstamo relacionadas con préstamos concedidos de conformidad con el artículo 15 del Reglamento del Instrumento Europeo de Recuperación.

⁵⁵ Artículo 6 de la [Decisión del Consejo \(UE, Euratom\) n.º 2020/2053](#).

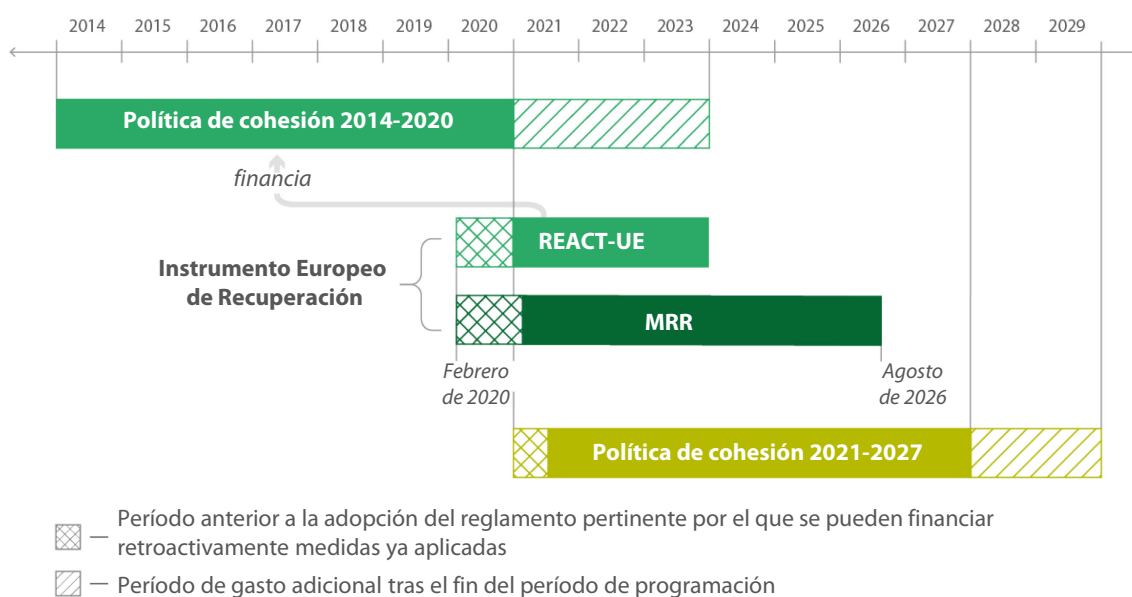
⁵⁶ Artículo 5, apartado 2, de la [Decisión \(UE, Euratom\) 2020/2053 del Consejo](#). Artículo 15, apartado 3, del [Reglamento del MRR](#). Artículo 220, apartado 5, letra e), del [Reglamento Financiero](#).

⁵⁷ [The EU as a borrower – investor relations](#).

El período de subvencionabilidad del MRR es más corto y no se extiende más allá del final del instrumento

22 El período de subvencionabilidad de los fondos de la política de cohesión de 2021-2027 es de nueve años⁵⁸. Para el período 2014-2020, el período de subvencionabilidad es de diez años⁵⁹. El período de subvencionabilidad del MRR es más corto, en concreto, de seis años y medio. Durante este período, deben alcanzarse los hitos y metas acordados, y los pagos correspondientes pueden efectuarse hasta el final de 2026⁶⁰. Además de ser más largo, el período de subvencionabilidad de la política de cohesión trasciende el final del período de programación, lo que no sucede en el caso del MRR. Al igual que en el caso de los fondos de la política de cohesión, los Estados miembros no están obligados a gastar toda la financiación disponible del MRR hasta el final del período (véase la *ilustración 5*).

Ilustración 5 – Períodos de subvencionabilidad de los fondos de la política de cohesión y del MRR



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los RDC de 2014-2020 y de 2021-2027, y de los Reglamentos del MRR y REACT-UE.

⁵⁸ Artículo 63, apartado 2, del RDC.

⁵⁹ Artículo 65, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 por el que se establecen disposiciones comunes (el «RDC de 2014-2020»).

⁶⁰ Artículo 17, apartado 2, artículo 18, apartado 4, letra i), y artículo 24, apartado 1, del Reglamento del MRR.

23 En el marco de la política de cohesión, los gastos pueden declararse para su reembolso una vez finalizado el período de programación. Esto introduce un solapamiento entre los períodos: el período de subvencionabilidad de un programa se extiende más allá del inicio del plazo de programación siguiente, lo que puede desincentivar el inicio oportuno del período posterior.

24 Además, como hemos señalado anteriormente, unos plazos tan largos dificultan la definición de las necesidades de inversión al negociar acuerdos de asociación y programas⁶¹. Para abordar esta cuestión, en caso de que esté justificado, los programas de la política de cohesión pueden modificarse durante el período de programación⁶². En el caso del MRR, la Comisión no realizará desembolsos después de que concluya 2026.

⁶¹ Informe Especial 36/2016: «Evaluación de las disposiciones de cierre de los programas de cohesión y desarrollo rural 2007-2013», apartados 58 a 64 y 128 a 130.

⁶² Informe Especial 24/2021: «Financiación basada en el rendimiento de la política de cohesión: una respetable ambición, pero persistían los obstáculos en el período 2014-2020», apartado 82.

Gobernanza y gestión

El MRR y los fondos de la política de cohesión se gestionan como parte del presupuesto de la UE, pero los desembolsos del MRR requieren la participación del Consejo

Tanto los fondos de la política de cohesión como las subvenciones del MRR forman parte del presupuesto de la UE, pero no los préstamos del MRR.

25 Los fondos de la política de cohesión forman parte del presupuesto y las cuentas anuales de la UE⁶³. Aunque el presupuesto del Instrumento Europeo de Recuperación se adoptó al margen del MFP, las subvenciones del MRR forman parte del presupuesto anual y de las cuentas consolidadas de la UE⁶⁴. Los préstamos del MRR no forman parte del presupuesto de la UE, pero se incluyen en las cuentas consolidadas⁶⁵. No obstante, con fines de transparencia, la Comisión también presenta información sobre el componente de los préstamos en el proyecto de presupuesto⁶⁶.

La Comisión debe consultar al Consejo antes de desembolsar fondos del MRR

26 La Comisión, más concretamente la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, comparte con los Estados miembros la responsabilidad de gestionar los fondos de la política de cohesión⁶⁷. La situación en cuanto al MRR es diferente. El Grupo de Trabajo de Recuperación y Resiliencia (RECOVER) de la Secretaría General y la DG Asuntos Económicos y Financieros

⁶³ Artículo 10 del [Reglamento \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (el «Reglamento Financiero»).

⁶⁴ Artículo 21, apartado 6, artículo 83, apartado 1, letra b), inciso i), y artículo 244, apartado 1, letra a), del [Reglamento Financiero](#).

⁶⁵ Comunicación de la Comisión sobre las cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea para el ejercicio 2021, [COM\(2022\) 323 final](#), Nota 2.4.1.1, p. 65.

⁶⁶ Comisión, [Statement of Estimates for the financial year 2022](#), p 17.

⁶⁷ Artículo 7 del [RDC](#).

gestionan el MRR directamente⁶⁸. La Comisión coordina internamente la labor de sus distintos departamentos para garantizar la coherencia entre los dos instrumentos.

27 La Comisión es la única responsable de aprobar los desembolsos en el marco de los programas de la política de cohesión, y la única que debe rendir cuentas por tal aprobación. Las disposiciones del MRR también son diferentes en este caso. Antes de aprobar la decisión por la que autoriza cualquier desembolso en el marco del MRR, la Comisión debe presentar su evaluación preliminar y tener en cuenta la opinión del Comité Económico y Financiero del Consejo. Un comité de representantes de los Estados miembros debe examinar la decisión de la Comisión y puede anularla por mayoría cualificada⁶⁹.

La aprobación de la gestión del Parlamento no cubre los préstamos del MRR

28 Existe una clara separación de responsabilidades con respecto a los fondos de la política de cohesión entre el Parlamento y el Consejo (como autoridad presupuestaria y de aprobación de la gestión) y la Comisión (encargada de la ejecución del presupuesto). El presupuesto anual de la UE lo aprueba el Parlamento, con el acuerdo del Consejo⁷⁰. La Comisión elabora las cuentas anuales, para las que debe solicitar la aprobación -o la «aprobación de la gestión»- del Parlamento. El Parlamento puede aprobar la gestión ateniéndose a la recomendación del Consejo⁷¹. El poder del Parlamento de aprobar la gestión de la Comisión también se aplica al MRR⁷², pero dicha aprobación no abarca el componente de los préstamos del MRR.

⁶⁸ Artículo 8 del [Reglamento del MRR](#).

⁶⁹ Artículo 24, apartado 4, y artículo 24, apartado 5, del [Reglamento del MRR](#).

⁷⁰ Artículo 314 del [TFUE](#).

⁷¹ Artículo 319 del [TFUE](#). Artículo 261, apartado 1, del [Reglamento Financiero](#).

⁷² Anexo I, punto 39, del [Acuerdo interinstitucional](#) entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera, así como sobre nuevos recursos propios, en particular una hoja de ruta para la introducción de nuevos recursos propios.

Los fondos de la política de cohesión y el MRR se ejecutan con arreglo a diferentes modos de gestión, lo que requiere un esfuerzo administrativo adicional

La política de cohesión se ejecuta con arreglo a un marco común de la UE, mientras que el MRR lo hace a través de sistemas nacionales

29 Existen claras diferencias en la forma en que se ejecutan los instrumentos sobre el terreno. Por ejemplo, las responsabilidades de las administraciones nacionales y regionales son diferentes. Todos los Estados miembros y regiones ejecutan los fondos de la política de cohesión sobre la base de un marco establecido en el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC). El MRR se ejecuta a través de sistemas nacionales que, por definición, son específicos de cada Estado miembro (véase el [recuadro 5](#)).

Recuadro 5

Responsabilidades de las administraciones de los Estados miembros

Los fondos de la política de cohesión se ejecutan en régimen de gestión compartida, a través de programas nacionales y regionales. Cientos de autoridades nacionales y regionales de los Estados miembros participan en la programación, la ejecución, el seguimiento y la auditoría. Los beneficiarios de los fondos de la UE pueden ser organismos públicos o privados, entidades con o sin personalidad jurídica, o personas físicas que sean responsables de iniciar operaciones, o de su puesta en marcha y su ejecución⁷³.

El MRR se ejecuta en régimen de gestión directa, y los Estados miembros son los beneficiarios⁷⁴. Al mismo tiempo, son responsables de garantizar el cumplimiento de los principios fundamentales de la buena gestión financiera. A escala de los Estados miembros, una autoridad principal (el «coordinador del MRR») asume la responsabilidad general y actúa como punto de contacto único para la Comisión⁷⁵. Puede encomendarse a los ministerios o regiones la ejecución de proyectos y la presentación de informes a este coordinador sobre la evolución de los proyectos.

⁷³ Artículo 2, apartado 9, del [RDC](#).

⁷⁴ Artículo 22, apartado 1, del [Reglamento del MRR](#).

⁷⁵ Commission guidance to Member States on RRP (Part 1/2), SWD(2021) 12 final, p. 46.

Se requieren esfuerzos administrativos adicionales a escala nacional para ejecutar ambos sistemas en paralelo

30 La ejecución del MRR en paralelo a los fondos de la política de cohesión puede exacerbar los problemas de capacidad administrativa. En la mitad de los Estados miembros de nuestra muestra, los mismos organismos son responsables del diseño y la ejecución tanto de los fondos de la política de cohesión como del MRR⁷⁶. En estos casos, el MRR se sirve de la capacidad desarrollada por las autoridades nacionales para ejecutar los fondos de la política de cohesión. Estos mecanismos también contribuyen a mitigar el riesgo de doble financiación.

31 Dos de los Estados miembros de nuestra muestra (Italia y Rumanía) incluyeron medidas específicas en sus PRR para abordar problemas de capacidad administrativa. Asimismo, algunos de los Estados miembros de nuestra muestra (Italia, Rumanía y Francia) nos indicaron que tienen intención de contratar personal adicional para ejecutar el MRR (véase el [recuadro 6](#)).

Recuadro 6

Medidas en materia de capacidad administrativa en Italia

Italia, uno de los mayores beneficiarios del MRR, REACT-UE y los fondos de la política de cohesión, tiene previstas diversas acciones encaminadas a reforzar su capacidad administrativa:

- la creación de un nuevo servicio de apoyo técnico y operativo para disponer de un conjunto de expertos multidisciplinares procedentes de diferentes organismos públicos de los que las administraciones central, regional y local que participan en el MRR puedan recabar conocimientos técnicos especializados;
- la introducción en la legislación nacional de medidas que simplifiquen y aceleren la adjudicación y la ejecución de contratos públicos, y
- la contratación de 2 800 funcionarios públicos para los organismos que participan en la ejecución de los fondos de la UE.

⁷⁶ España, Rumanía y Eslovenia entre los Estados miembros de nuestra muestra.

32 La asistencia técnica se prevé en ambos instrumentos, pero en formas diferentes. En cuanto a los fondos de la política de cohesión, los Estados miembros pueden utilizar asistencia técnica para llevar a cabo funciones como la preparación, la formación, la gestión, el seguimiento, la evaluación, la visibilidad y la comunicación⁷⁷. El importe máximo posible para asistencia técnica en el período 2021-2027 asciende a unos 14 000 millones de euros. Además, para ambos instrumentos, los Estados miembros pueden utilizar el instrumento de apoyo técnico⁷⁸, con un presupuesto total de 864 millones de euros. El instrumento ayuda a la administración pública a diseñar, desarrollar y ejecutar reformas, así como a preparar inversiones.

⁷⁷ Artículo 36 del RDC.

⁷⁸ Reglamento (UE) 2021/240 por el que se establece un instrumento de apoyo técnico.

Programación del gasto

La programación del MRR está más centralizada

El MRR se basa en un único documento de programación para cada Estado miembro y, a escala de la UE, requiere la aprobación del Consejo.

33 La programación del MRR se basa en un documento único para cada Estado miembro. Este documento, el PRR, detalla las inversiones y reformas apoyadas por las subvenciones del MRR y, en su caso, los préstamos. El PRR se somete a la evaluación de la Comisión, que presenta una propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo en la que se establece un conjunto de medidas vinculantes, los hitos y metas asociados que deben alcanzarse y el número y el importe de los plazos. Una vez adoptada la Decisión de Ejecución del Consejo, esta se complementa con acuerdos operativos que abordan cuestiones técnicas de ejecución⁷⁹, los acuerdos de financiación en los que se basan los compromisos presupuestarios⁸⁰ y los contratos de préstamo⁸¹, si procede.

34 En el caso de los fondos de la política de cohesión, cada Estado miembro firma un acuerdo de asociación con la Comisión, que establece la orientación estratégica de la financiación y las disposiciones para utilizarla⁸². Contiene detalles de los programas nacionales o regionales destinados a abordar los principales retos a los que se enfrenta el país o la región⁸³. La Comisión adopta actos de ejecución para aprobar tanto el acuerdo de asociación como los programas⁸⁴.

⁷⁹ Artículo 18, apartado 1, y artículo 20, apartado 6, del [Reglamento del MRR](#).

⁸⁰ Artículo 23 del [Reglamento del MRR](#). Artículo 7, apartado 3, del [Reglamento Financiero](#).

⁸¹ Artículo 15 del [Reglamento del MRR](#).

⁸² Artículo 10, apartado 1, del [RDC](#).

⁸³ Artículo 22, apartado 3, del [RDC](#).

⁸⁴ Artículo 12, apartado 4, y artículo 23, apartado 4, del [RDC](#).

35 En la *ilustración 6* se resume el proceso de evaluación y aprobación de la programación del gasto.

Ilustración 6 – Proceso de programación del gasto

PROCESO	POLÍTICA DE COHESIÓN	MRR
<p>CONCEPCIÓN</p> <p><i>Los Estados miembros elaboran sus documentos de programación</i></p>	<p>Varios puntos de contacto nacionales y regionales en los Estados miembros; Direcciones Generales responsables: DG Política Regional y Urbana y DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión</p>	<p>Entidad única en los Estados miembros que actúa como coordinador nacional y punto de contacto para la Comisión. Órganos responsables en la Comisión: RECOVER y DG Asuntos Económicos y Financieros</p>
<p>PRESENTACIÓN</p> <p><i>Los Estados miembros presentan sus documentos de programación a la Comisión</i></p>	<p>Un acuerdo de asociación a escala nacional y uno o varios programas (nacionales o regionales)</p>	<p>Un documento de programación principal, el PRR</p>
<p>EVALUACIÓN</p> <p><i>La Comisión evalúa los documentos de programación y los debate con cada Estado miembro</i></p>	<p>Tres meses para presentar observaciones (para acuerdos de asociación y programas)</p>	<p>Dos meses para completar el proceso de evaluación, pero puede ampliarse el plazo. Un mes para la aprobación por parte del Consejo</p>
<p>APROBACIÓN</p> <p><i>Se aprueban los documentos de programación</i></p>	<p>La Comisión adopta el acuerdo de asociación en un plazo de cuatro meses, y el programa, en un plazo de cinco meses desde su presentación por medio de actos de ejecución</p>	<p>Adopción por parte de la Comisión y aprobación por parte del Consejo mediante la Decisión de Ejecución del Consejo</p>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del RDC y el Reglamento del MRR.

36 Los cambios en los programas de la política de cohesión solo requieren la evaluación y aprobación de la Comisión⁸⁵. Los cambios en los PRR también requieren la evaluación de la Comisión y una aprobación del Consejo⁸⁶. Esto crea una salvaguardia para garantizar que los Estados miembros tengan la intención de cumplir sus compromisos establecidos en los planes de recuperación y resiliencia. Hemos observado anteriormente que durante la ejecución se producen con frecuencia modificaciones en los programas de la política de cohesión, incluidas reasignaciones presupuestarias dentro de los límites autorizados por el RDC⁸⁷.

El principio de asociación de la política de cohesión no es un requisito previo para el MRR

37 En el caso de los fondos de la política de cohesión, los Estados miembros deben aplicar el principio de asociación con arreglo al Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones⁸⁸. Las autoridades públicas de los ámbitos regional, local y urbano, las organizaciones de la sociedad civil y los socios económicos y sociales pueden contribuir a la elaboración de acuerdos de asociación y a la preparación, la ejecución y la evaluación de cada programa⁸⁹. Con ello se prevé garantizar que los fondos aborden las necesidades y los retos que se plantearon.

38 El procedimiento utilizado para el MRR es diferente. Al elaborar los PRR, las autoridades nacionales solo están obligadas a consultar a las autoridades locales y regionales, los interlocutores sociales, la sociedad civil y las organizaciones juveniles en la medida en que lo exija la legislación nacional. El procedimiento de consulta se resume en los propios PRR⁹⁰.

⁸⁵ Artículo 13, apartado 4, y artículo 24, apartado 4, del RDC.

⁸⁶ Artículo 21, apartado 2, del Reglamento del MRR.

⁸⁷ Informe Especial 24/2021, apartados 53 a 57 y 120.

⁸⁸ Reglamento Delegado (UE) n.º 240/2014 de la Comisión relativo al Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

⁸⁹ Artículo 8 del RDC.

⁹⁰ Artículo 18, apartado 4, letra q), del Reglamento del MRR.

Diferentes enfoques para evaluar los documentos de programación

La evaluación de la Comisión de los proyectos de planes de recuperación y resiliencia se basa en criterios predefinidos

39 En el marco de la política de cohesión, la Comisión evalúa si los acuerdos de asociación y los programas se atienen al RDC y a las normas pertinentes específicas del fondo⁹¹. En cambio, en el caso del MRR, la Comisión realiza una evaluación *ex ante* en la que aplica once criterios cualitativos amplios y genéricos, como los relativos a si el PRR representa una respuesta integral y adecuadamente equilibrada a la situación económica y social, y si los costes totales estimados se ajustan al principio de coste-eficiencia y son proporcionales al impacto económico y social nacional previsto⁹².

40 Anteriormente, hemos observado que la Comisión dispone de cierta flexibilidad a la hora de interpretar y calificar estos criterios, y que este ejercicio conlleva necesariamente una valoración cualitativa⁹³. En un informe publicado recientemente, examinamos la evaluación de los PRR por parte de la Comisión en una muestra de Estados miembros. Constatamos que la evaluación resultó adecuada en general, dada la complejidad del proceso y las limitaciones de tiempo. No obstante, detectamos diversas insuficiencias, riesgos y áreas que requerirán atención en el futuro, como, por ejemplo, que los perfiles de pago sean el resultado de negociaciones, que los hitos y metas no sean claros, y que los sistemas de seguimiento y control no se encuentren aún plenamente implantados en el momento de la evaluación⁹⁴.

41 Además, los requisitos en materia de transparencia difieren. Las evaluaciones de los PRR adoptados realizadas por la Comisión están a disposición del público⁹⁵, mientras que los acuerdos de asociación y los programas de la política de cohesión se comparten solo con las autoridades nacionales y regionales implicadas.

⁹¹ Artículo 12, apartado 1, y artículo 23, apartado 1, del RDC.

⁹² Artículo 19, apartado 3, letras a) e i), del Reglamento del MRR.

⁹³ Dictamen n.º 06/2020, apartado 44.

⁹⁴ Informe Especial 21/2022, apartados 112 y 113.

⁹⁵ La Comisión elaboró un resumen de la evaluación de los PRR, disponible [aquí](#).

El alcance de la evaluación de la Comisión difiere entre los dos instrumentos

42 Las Directrices para la mejora de la legislación⁹⁶ de la Comisión establecen cinco criterios: eficacia, eficiencia, pertinencia, coherencia y valor añadido europeo. Cuatro de ellos se utilizan para evaluar tanto los PRR en el marco del MRR como los acuerdos de asociación y los programas en el marco de la política de cohesión. Por otro lado, el alcance de la evaluación de la Comisión difiere para cada instrumento (véase la *ilustración 7*).

⁹⁶ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, «Better Regulation Guidelines», SWD(2021) 305, pp. 23 y 26.

Ilustración 7 – Alcance de la evaluación

CRITERIOS	POLÍTICA DE COHESIÓN	MRR
<p>EFICACIA</p> <p><i>Artículo 11, apartado 1, letra b), del RDC</i></p> <p><i>Artículo 19, apartado 3, letra g), y criterio 2.7 del anexo V al Reglamento del MRR</i></p>	<p>El acuerdo de asociación describe los principales resultados previstos para cada fondo y la contribución esperada a la consecución de los objetivos políticos seleccionados</p>	<p>El objetivo del PRR es lograr un impacto duradero en lo que atañe a los cambios estructurales en la administración o las políticas</p>
<p>EFICIENCIA</p> <p><i>Artículo 11, apartado 1, letra c), y artículo 22, apartado 3, letra g), del RDC</i></p> <p><i>Artículo 19, apartado 3, letra i), y criterio 2.9 del anexo V al Reglamento del MRR</i></p>	<p>La asignación financiera preliminar propuesta se atiene a las normas sobre concentración temática y proporciona datos por objetivo político a escala nacional y regional.</p>	<p>Los costes totales estimados son razonables y verosímiles. Sin examen de la ayuda a escala regional</p>
<p>PERTINENCIA</p> <p><i>Artículo 22, apartado 3, letra a), del RDC</i></p> <p><i>Artículo 19, apartado 3, letra c), y criterio 2.3 del anexo V al Reglamento del MRR</i></p>	<p>Los principales retos que deben abordarse se derivan de las disparidades económicas, sociales y territoriales</p>	<p>El PRR contribuye a la resiliencia económica, social e institucional del Estado miembro mediante la reducción de la vulnerabilidad económica frente a las crisis y el refuerzo de la capacidad de las estructuras e instituciones económicas y sociales para ajustar y soportar tales crisis.</p>
<p>COHERENCIA</p> <p><i>Artículo 5, apartado 3 y artículo 11, apartado 1, letra b), del RDC</i></p> <p><i>Artículo 19, apartado 3, letra k), y criterio 2.11 del anexo V AL Reglamento del MRR</i></p>	<p>Coordinación y coherencia entre los fondos y entre los programas nacionales y regionales, complementariedades y sinergias con otros instrumentos de la UE (incluido el MRR) para cada objetivo político seleccionado</p>	<p>Coherencia interna de las medidas incluidas en el PRR, es decir, las medidas propuestas se refuerzan y complementan entre sí</p>

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del [RDC](#) y el Reglamento del [MRR](#).

43 Los Estados miembros deben proporcionar a la Comisión estimaciones de costes de las medidas incluidas en sus PRR. En su evaluación de los PRR, la Comisión verifica la razonabilidad y la verosimilitud de estas estimaciones y examina si la ayuda propuesta complementará otra financiación de la UE⁹⁷. También comprueba si la ayuda sustituirá a los gastos nacionales recurrentes⁹⁸. Para obtener estimaciones más amplias sobre el nivel de inversión, se solicitó a los Estados miembros que proporcionaran el nivel medio de gasto público nacional cada año entre 2017 y 2019 en inversiones similares a las incluidas en los PRR⁹⁹.

44 En la política de cohesión, el valor añadido europeo se evaluó con arreglo al concepto de adicionalidad: el requisito de que los fondos de la política de cohesión no puedan sustituir el gasto nacional recurrente¹⁰⁰. Sin embargo, desde 2007 se ha ido suprimiendo gradualmente la obligación de que Estados miembros demuestren que cumplen dicho requisito. En el período 2021-2027, la Comisión dejará de verificar la adicionalidad al evaluar los programas y los acuerdos de asociación (véase el [recuadro 7](#)).

⁹⁷ Artículo 9, artículo 19, apartado 3, letra i), y criterio 2.9 del anexo V al [Reglamento del MRR](#).

⁹⁸ Artículo 5, apartado 1, del [Reglamento del MRR](#).

⁹⁹ SWD(2021) 12, Parte 1/2, p. 55.

¹⁰⁰ Artículo 95, apartado 2, del [RDC de 2014-2020](#).

Recuadro 7

El requisito de adicionalidad de la política de cohesión

En el período 2007-2013, los Estados miembros con regiones comprendidas en el objetivo de convergencia, es decir, aquellos cuyo PIB per cápita era inferior al 75 % de la media de la UE, estaban obligados a mantener el mismo nivel de gasto estructural público o asimilable en cada región afectada durante todo el período¹⁰¹.

En el período 2014-2020, se consideró cumplido el requisito de adicionalidad siempre que los Estados miembros mantuvieran el mismo nivel de gasto público estructural a escala nacional. No se hacía ninguna referencia a los niveles de gasto regional. Este requisito se verificó únicamente en el caso de los Estados miembros cuyas regiones menos desarrolladas abarquen como mínimo el 15 % de su población total, en determinadas condiciones¹⁰².

En el período 2021-2027, como medida de simplificación, la Comisión ha dejado de exigir a los Estados miembros que demuestren la adicionalidad de los programas¹⁰³.

La programación paralela de los fondos de la política de cohesión y el MRR dio lugar a retos específicos para los Estados miembros

Dos tercios de los PRR se adoptaron en un plazo de seis meses, mientras que la preparación y negociación de los programas de la política de cohesión se demoró aún más que en períodos anteriores

45 En períodos anteriores del MFP, habitualmente la negociación de los programas y acuerdos de asociación por parte de la Comisión se demoraba y no se completaba antes del final del primer año del MFP. Estos retrasos se debían a la adopción tardía del paquete del MFP que, a su vez, retrasaba la adopción del paquete de medidas de la

¹⁰¹ Artículo 15, apartado 2, del [Reglamento \(CE\) n.º 1083/2006 del Consejo](#) por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999.

¹⁰² Artículo 95, apartado 4, del [RDC de 2014-2020](#).

¹⁰³ [Manual de simplificación](#), medida n.º 16, p. 3.

política de cohesión, lo que constituye un requisito previo para la programación a escala de los Estados miembros¹⁰⁴.

46 En el período 2021-2027, el proceso se retrasó todavía más: como hemos señalado anteriormente, el RDC y los reglamentos específicos de los fondos se adoptaron a mediados de 2021, seis meses después del inicio del período del MFP¹⁰⁵. Las autoridades de gestión también participaron en la programación de REACT-UE y en la ejecución de otras medidas de emergencia, como el MRR, las Iniciativas de Inversión en Respuesta al Coronavirus (IIRC e IRCC+)¹⁰⁶ y las Acciones de Cohesión para los Refugiados en Europa (CARE y CARE+)¹⁰⁷. Esto provocó que su capacidad administrativa se dispersara aún más. En consecuencia, la preparación de programas y acuerdos de asociación y su negociación con la Comisión se ralentizaron de forma significativa en casi todos los Estados miembros en 2021. Una consecuencia de este retraso es que los Estados miembros tendrán que absorber los fondos asignados a la política de cohesión para el MFP de 2021-2027 en un plazo más corto. Anteriormente señalamos que los patrones de absorción varían entre los Estados miembros¹⁰⁸ y que

¹⁰⁴ Informe Especial 17/2018: «Las medidas de la Comisión y los Estados miembros durante el período de programación 2007-2013 abordaron la baja absorción, pero no se centraron suficientemente en los resultados», apartados 14 a 18 y 83.

¹⁰⁵ Informes Anuales relativos al ejercicio 2021, apartado 2.6. Informes Anuales relativos al ejercicio 2020, apartados 2.24 y 2.25. Informe Especial 14/2021: «Cooperación de Interreg: Aún no se ha liberado todo el potencial de las regiones transfronterizas de la Unión Europea», apartado 92. Informe Especial 24/2021, apartados 83 y 124.

¹⁰⁶ Reglamento (UE) 2020/460 por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 508/2014, en lo relativo a medidas específicas para movilizar inversiones en los sistemas de atención sanitaria de los Estados miembros y en otros sectores de sus economías, en respuesta al brote de COVID-19. Reglamento (UE) 2020/558 por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1301/2013 y (UE) n.º 1303/2013 en lo que respecta a medidas específicas para ofrecer una flexibilidad excepcional en el uso de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en respuesta al brote de COVID-19.

¹⁰⁷ Reglamento (UE) 2022/562 por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 223/2014 en lo que atañe a la Acción de Cohesión para los Refugiados en Europa. Reglamento (UE) 2022/613 por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013 y (UE) n.º 223/2014 en lo que atañe al aumento de la prefinanciación procedente de los recursos REACT-UE y al establecimiento de un coste unitario.

¹⁰⁸ Informes Anuales relativos al ejercicio 2021, apartado 2.16. Informe Especial 17/2018, apartados 27 y 28.

se han producido retrasos en la absorción de los fondos de la política de cohesión de 2014-2020¹⁰⁹.

47 En el caso del MRR, la programación y la aprobación fueron más rápidas. En los seis meses transcurridos entre febrero (cuando se adoptó el Reglamento del MRR) y julio de 2021, se aprobaron 18 PRR¹¹⁰. Esta rápida finalización de las negociaciones fue intencionada, porque el objetivo del MRR era responder a una crisis aguda e inminente. Además, el menor número de documentos de programación del MRR, en comparación con los casi 400 acuerdos de asociación y programas nacionales y regionales, ayudó a la Comisión a concluir su evaluación de manera oportuna (véase el [recuadro 8](#)).

Recuadro 8

Estado de adopción y ejecución

En octubre de 2022:

- El Consejo había aprobado 26 PRR, 8 más que en julio de 2021. El PRR restante, de Hungría, aún estaba siendo evaluado por la Comisión;
- La Comisión y los Estados miembros habían firmado 17 acuerdos operativos;
- Se habían validado y desembolsado doce solicitudes de pago. La Comisión espera que, a lo largo de 2022, se desembolse en torno al 32 % de los importes de las subvenciones¹¹¹;
- En los meses siguientes, algunos de los PRR serán modificados por los Estados miembros y presentados de nuevo para su respaldo por la Comisión y su aprobación por el Consejo como resultado de la asignación máxima ajustada de subvenciones de junio de 2022 (véase el [recuadro 3](#)).

¹⁰⁹ Informes Anuales relativos al ejercicio 2021, apartado 2.26.

¹¹⁰ Bélgica, Chequia, Dinamarca, Alemania, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Austria, Portugal, Eslovenia y Eslovaquia.

¹¹¹ A partir de los datos recogidos en el documento de la Comisión [Statement of Estimates for the financial year 2022](#), p 34.

En comparación, en el caso de los fondos de la política de cohesión:

- Para el período 2021-2027, la Comisión había aprobado 23 de los 27 acuerdos de asociación y 185 de los 371 programas contemplados en el ámbito del presente análisis;
- Todavía no se había presentado ninguna solicitud de pago intermedio para el período 2021-2027. En 2022, los pagos de prefinanciación representan la mayor parte del importe que está previsto pagar;
- La Comisión ha efectuado pagos correspondientes al 72 % de los fondos para el período 2014-2020. Los Países Bajos, Dinamarca y Croacia habían absorbido menos del 58 % de sus asignaciones (incluido REACT-UE), y Bélgica, Alemania, Italia, Malta, Eslovaquia y España, menos del 65 %.

Coordinar la ejecución simultánea de los dos instrumentos y evitar el riesgo de una doble financiación forma parte del ejercicio de programación

48 Los Estados miembros debían describir en sus PRR cómo coordinarían la ejecución paralela de los instrumentos, teniendo en cuenta los importes correspondientes, la disponibilidad y el calendario de proyectos maduros y el nivel al que el marco institucional y jurídico establece la responsabilidad de ejecutar una reforma o una inversión¹¹². Este requisito también se aplica a los acuerdos de asociación y los programas en el marco de la política de cohesión.

49 Las complementariedades y sinergias se consiguen financiando diferentes operaciones que se refuerzan entre sí, o utilizando los dos instrumentos para financiar diferentes elementos de una misma operación. En la mayoría de los casos, las descripciones que figuran en los PRR eran generales y breves, en parte porque los programas y los acuerdos de asociación de 2021-2027 aún no se habían elaborado. Como resultado, las autoridades nacionales tuvieron que tener en cuenta el contenido de sus PRR en sus acuerdos de asociación de la política de cohesión del período 2021-2027. Este ejercicio resultó más fácil para los Estados miembros que habían establecido de antemano un marco de demarcación estratégica (véase el [recuadro 9](#)).

¹¹² SWD(2021) 12, parte 1/2, p. 43.

Recuadro 9

Marco de demarcación en Francia

Para analizar posibles solapamientos entre el MRR y los fondos de la política de cohesión de 2021-2027, y aclarar qué tipo de inversiones debían financiarse con qué fondo, las autoridades francesas nos indicaron que habían establecido un marco de demarcación, que posteriormente se publicó en una guía¹¹³.

Se emplearon como fundamento cuatro criterios principales:

- **un criterio de oportunidad**, que establecía la absorción secuencial de fondos utilizando, en primer lugar, los fondos del MRR o los fondos restantes del período 2014-2020, incluido REACT-UE, y, en segundo lugar, los fondos de la política de cohesión de 2021-2027;
- **un criterio temático**, que dependía de los temas subvencionables abarcados;
- **un criterio de beneficiario**, relativo a la utilización del MRR para determinados tipos de beneficiarios;
- **un criterio territorial**, según el cual se asignaban los fondos del MRR y de la política de cohesión a territorios separados de acuerdo con las prioridades de inversión preseleccionadas por zona geográfica.

Aunque la existencia de ese marco no elimina la necesidad de una ulterior coordinación durante la ejecución a escala regional y de proyecto, contribuye a establecer los principios fundamentales.

50 En su evaluación de los PRR, la Comisión tuvo que examinar la complementariedad y la coordinación con otros fondos de la UE¹¹⁴. Los acuerdos operativos suscritos con cada Estado miembro respecto al MRR también prevén la celebración de un evento anual en cada Estado miembro para debatir la ejecución tanto del PRR como de otros programas de la UE¹¹⁵.

¹¹³ La guía publicada por las autoridades francesas se encuentra disponible [aquí](#).

¹¹⁴ SWD(2021) 12, parte 1/2, p. 44.

¹¹⁵ Informe de la Comisión relativo a la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, COM(2022) 75, pp. 7 y 57.

51 Una operación puede financiarse con cargo a ambos instrumentos siempre que el mismo coste se cubra una sola vez, y que el MRR no cubra la cofinanciación nacional obligatoria de los proyectos de la política de cohesión¹¹⁶. Todos los Estados miembros a los que consultamos informaron de que habían considerado este riesgo y habían adoptado medidas para atenuarlo. La Comisión tuvo que evaluar *ex ante* si los PRR contenían tales medidas¹¹⁷.

En la absorción de los fondos de la política de cohesión influirá el MRR, pero también otros factores

52 Tras la adopción del MRR, los Estados miembros pueden dedicar a las inversiones un importe significativamente superior al que destinaban anteriormente a la cohesión económica, social y territorial. Seis países pueden gastar al menos el doble que en el período 2014-2020¹¹⁸; siete países al menos el triple¹¹⁹; y dos países, Luxemburgo y Países Bajos, siete veces más.

53 Durante el período 2014-2020, el FEDER y el FC proporcionaron una financiación que equivalía aproximadamente al 10 % de la inversión pública total en los 27 Estados miembros de la UE. En 10 Estados miembros¹²⁰, la financiación del FEDER y el FC representó más de un tercio de la inversión pública total¹²¹. Para estos Estados miembros, absorber una cantidad significativamente mayor de fondos de la UE en el período 2021-2027 constituirá un reto significativo¹²².

¹¹⁶ Artículo 9 del [Reglamento del MRR](#). SWD (2021) 12, parte 1/2, p. 42.

¹¹⁷ Artículo 19, apartado 3, letra j), y criterio 2.10 del anexo V del [Reglamento del MRR](#).

¹¹⁸ Bulgaria, Alemania, Irlanda, Grecia, Chipre y Finlandia.

¹¹⁹ Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Austria y Suecia.

¹²⁰ Bulgaria, Estonia, Croacia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Portugal, Rumanía y Eslovaquia.

¹²¹ Comisión, [Octavo informe sobre la cohesión económica, social y territorial](#), p. 243.

¹²² [Informe Anual relativo al ejercicio 2016](#), apartados 2.24 y 2.25.

54 La presión para absorber los fondos aumenta hacia el final del período de subvencionabilidad, como ya hemos señalado anteriormente¹²³. Esto puede dar lugar a que se preste menos atención al valor añadido de las inversiones, posiblemente en detrimento del cumplimiento de ciertas normas de subvencionabilidad y de la consecución de un rendimiento adecuado a cambio del dinero invertido¹²⁴. Sin embargo, para el período 2021-2027, se modificaron varios aspectos. Estos cambios pueden mitigar parte del reto asociado a la absorción de los fondos de la política de cohesión.

- Los proyectos de infraestructura a gran escala se financian a menudo en varios períodos consecutivos. Esta medida suele resultar necesaria debido al tiempo que se requiere para poner en servicio tales proyectos. En cualquier caso, como hemos señalado anteriormente, también puede ser consecuencia de retrasos durante la planificación y la construcción¹²⁵. Después de 2026, no se efectuarán más desembolsos del MRR a los Estados miembros. En caso de que determinadas inversiones del MRR no se completen y requieran financiación adicional, dicha financiación puede encontrarse en los programas de la política de cohesión. Esto también demuestra la necesidad de coherencia en la programación de los dos instrumentos.

¹²³ [Análisis rápido de casos 2019](#): «Compromisos pendientes de pago en el presupuesto de la UE — Análisis detallado», apartados 20 y 34 a 39. [Informe Especial 17/2018](#), apartados 20, 21, 83 y 84.

¹²⁴ [Informe Especial 17/2018](#), apartados 15 y 87.

¹²⁵ [Análisis 05/2021](#): «Grandes proyectos de infraestructuras de transporte: comparación del marco de la UE con el entorno internacional», apartados 52 y 53, p. 27. [Informe Especial 10/2020](#): «Infraestructuras de transporte de la UE: Es necesario ejecutar de manera más rápida los megaproyectos para conseguir resultados en la red de transporte a su debido tiempo», apartados 45 a 48 y 84 a 86.

- El RDC permite a los Estados miembros reasignar hasta el 5 % de sus dotaciones nacionales iniciales para cada fondo de la política de cohesión a cualquier otro instrumento en régimen de gestión directa o indirecta, incluidos sus PRR. Esto también tiene en cuenta las posibles transferencias al programa InvestEU¹²⁶ a nivel de acuerdo de asociación o a través de modificaciones del programa. En mayo de 2022, la Comisión propuso elevar esa proporción al 12,5 %, con arreglo a determinadas condiciones¹²⁷, como una de las medidas de REPowerEU¹²⁸. Emitimos un dictamen sobre esta propuesta¹²⁹.
- Por último, tanto el MRR como los fondos de la política de cohesión de 2021-2027 se ejecutarán en un contexto de precios más altos debido a la inflación. En el caso del MRR, esta situación ejercerá una presión adicional sobre los Estados miembros para que controlen los costes o comprometan fondos nacionales adicionales para completar las inversiones y reformas del MRR. En cambio, la financiación en el caso de los fondos de la política de cohesión suele basarse en los costes reales incurridos. El aumento de los costes será asumido en parte por el presupuesto de la UE, lo que probablemente dará lugar a una mayor tasa de absorción.

¹²⁶ https://investeu.europa.eu/index_en

¹²⁷ Comunicación de la Comisión sobre el Plan REPowerEU, COM(2022) 230 final, apartado 4.3.

¹²⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3131

¹²⁹ Dictamen n.º 04/2022 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican el Reglamento (UE) 2021/1060, el Reglamento (UE) 2021/2115, la Directiva 2003/87/CE y la Decisión (UE) 2015/1814 [2022/0164 (COD)].

Condiciones para efectuar los pagos

La financiación del MRR no está vinculada a los costes

El MRR financia reformas e inversiones basadas en la consecución de hitos y metas

55 El Reglamento Financiero establece tres formas de ayuda financiera de la UE¹³⁰:

- El **«reembolso de gastos efectivamente efectuados»** implica el reembolso de los fondos de la UE con arreglo a los gastos efectivos en que haya incurrido el beneficiario. Estos gastos deberán justificarse mediante documentos justificativos.
- Las **«opciones de costes simplificados»** (OCS) reembolsan los gastos con arreglo a una tasa calculada por adelantado. Los baremos estándar de costes unitarios y las sumas a tanto alzado pueden vincular los pagos a las realizaciones, pero no necesariamente a los resultados¹³¹.
- En el marco del modelo de la **«financiación no vinculada a los costes»**, una operación recibe financiación de la UE cuando logra resultados o cumple las condiciones establecidas previamente en la legislación. Esta modalidad se introdujo por primera vez en 2018, cuando se revisó el Reglamento Financiero.

56 El modelo de financiación no vinculada a los costes es obligatorio en el caso del MRR: ayuda a los Estados miembros a ejecutar reformas e inversiones basándose totalmente en la consecución de hitos y metas. No se aplica a operaciones individuales, para las que los Estados miembros pueden elegir cualquier modelo de financiación adecuado de conformidad con sus normas nacionales. La consecución de hitos y metas constituye el único criterio para autorizar un pago¹³².

¹³⁰ Artículo 125, apartado 1, del [Reglamento Financiero](#).

¹³¹ [Informe Especial 24/2021](#), apartado 90.

¹³² Considerando 18 y artículos 4, apartado 2, y 24, apartado 3, del [Reglamento del MRR](#).

57 Antes de presentar la primera solicitud de pago, la Comisión y cada uno de los Estados miembros suscriben acuerdos operativos. Se trata de documentos que contienen detalles sobre cómo se supervisará la Decisión de Ejecución del Consejo y qué pruebas espera observar la Comisión para demostrar que se ha alcanzado cada hito y objetivo¹³³. Antes de cualquier desembolso del MRR, la Comisión debe evaluar si el Estado miembro en cuestión ha cumplido satisfactoriamente todos los hitos y metas vinculados a la solicitud de pago concreta¹³⁴. Además, el Estado miembro debe garantizar a la Comisión que ha adoptado medidas para proteger los intereses financieros de la UE. Sin embargo, la Comisión no comprueba este aspecto antes de autorizar el desembolso. Tan solo lleva a cabo verificaciones *ex post* y auditorías por muestreo en los Estados miembros posteriormente.

58 La Comisión y el Estado miembro de que se trate elaboran disposiciones operativas. El Reglamento del MRR solo ofrece información limitada sobre su contenido. La Comisión elaboró una plantilla para las disposiciones operativas, pero no la publicó hasta octubre de 2021, después de que se hubieran adoptado la mayoría de las Decisiones de Ejecución del Consejo.

59 La Comisión también se propone aplicar el modelo de financiación del MRR a otros ámbitos del presupuesto. Ya ha propuesto replicar el principio fundamental de la financiación del MRR en el nuevo Fondo Social para el Clima¹³⁵, con la intención de gestionarlo utilizando los planes de los Estados miembros, y en el que se prevé que los pagos se realicen tras la consecución de hitos y metas previamente acordados. Del mismo modo, a partir de 2023, el modelo de prestación de la política agrícola común seguirá un enfoque basado en las realizaciones¹³⁶.

¹³³ Artículo 20, apartado 6, del [Reglamento del MRR](#). SWD (2021) 12 final, p. 34.

¹³⁴ Artículo 24, apartado 3, del [Reglamento del MRR](#).

¹³⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Fondo Social para el Clima, [COM\(2021\) 568 final](#).

¹³⁶ Considerando 28 y artículo 37 del [Reglamento \(UE\) 2021/2116](#) sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013. Evaluación de impacto de la Comisión, [SWD\(2018\) 301](#), anexo 4, apartado 2.3.

La política de cohesión financia operaciones basándose fundamentalmente en el reembolso de los gastos efectuados

60 En el caso de los fondos de la política de cohesión, las condiciones para el pago consisten en el cumplimiento de las condiciones favorecedoras pertinentes, y la presentación del paquete de fiabilidad sobre la regularidad del gasto declarado por el Estado miembro¹³⁷. La Comisión abona el importe solicitado por el Estado miembro, siempre que sea inferior a la contribución de la UE aprobada para la correspondiente prioridad en el marco del programa y que cumpla todas las condiciones de subvencionabilidad para el gasto declarado. Esto también se aplica cuando los programas utilizan opciones de costes simplificados o el modelo de financiación no vinculada a los costes.

61 Anteriormente señalamos¹³⁸ que solo una pequeña parte del gasto en cohesión en 2014-2020 se había reembolsado utilizando modelos de financiación basados en el rendimiento, casi en su totalidad a través de opciones de costes simplificados en el marco del FSE. Hasta la fecha, casi todos los programas del FEDER y el FC se han ejecutado exclusivamente sobre la base del reembolso de los costes efectuados. El modelo de financiación no vinculada a los costes se puso a prueba únicamente para un proyecto del FEDER en Austria. En el período 2021-2027, las opciones de costes simplificados han pasado a ser obligatorias para las operaciones financiadas por el FEDER y el FSE+ por importes de hasta 200 000 euros¹³⁹. La Comisión espera asimismo que el modelo de financiación no vinculada a los costes se utilice más que en anteriores períodos de programación.

Aplicación diferente del modelo de financiación no vinculada a los costes en los dos instrumentos

62 En el período 2021-2027, el modelo de financiación no vinculada a los costes se utiliza en el MRR de manera diferente que en la política de cohesión. En particular, existen diferencias en el modo en que se utilizan los términos «hitos» y «metas» u «objetivos», y en la forma en que se justifican los desembolsos para alcanzarlos mediante los costes subyacentes (véase el [recuadro 10](#)).

¹³⁷ Artículo 15, apartado 5, artículo 91, apartado 2, y artículo 98, apartado 1, del RDC.

¹³⁸ Informe Especial 24/2021, apartados 93, 101 y 127, y recuadro 8.

¹³⁹ Artículo 53, apartado 2, del RDC.

Recuadro 10

Diferencias en la aplicación del modelo de financiación no vinculada a los costes en los dos instrumentos

Los desembolsos en el marco de los fondos de la política de cohesión para el período 2021-2027:

- se vinculan a los pasos intermedios individuales hacia la consecución de los resultados esperados;
- se basan en los hitos y metas establecidos en los programas, que deben ser en ambos casos cuantitativos¹⁴⁰. Los desembolsos también pueden vincularse a determinadas condiciones, que pueden tener aspectos cualitativos¹⁴¹;
- se determinan sobre la base de una estimación de costes *ex ante*, y no con arreglo a los costes reales en que se haya incurrido¹⁴².

Los desembolsos en el marco del MRR¹⁴³:

- se abonan en plazos predefinidos establecidos en la Decisión de Ejecución del Consejo;
- dependen de la consecución de un conjunto de hitos y objetivos establecidos en la Decisión de Ejecución del Consejo: los hitos miden los logros cualitativos, y los objetivos, los logros cuantitativos con respecto a la consecución de reformas e inversiones¹⁴⁴;
- no están vinculados ni a los costes estimados *ex ante* de cada medida, ni a los costes reales efectuados¹⁴⁵ (véase el apartado 43).

En ambos instrumentos, corresponderá a los Estados miembros decidir si el modelo se aplicará también entre la autoridad de gestión y el beneficiario, en el caso de los fondos de la política de cohesión, o entre el Estado miembro y el perceptor final, en el del MRR¹⁴⁶.

¹⁴⁰ Artículo 2, apartados 11 y 12, del RDC.

¹⁴¹ Artículo 51, letra a), del RDC.

¹⁴² Artículo 95, apartado 1, y anexo V – apéndice 2, del RDC.

¹⁴³ Artículo 4, apartado 2, y considerandos 18, 30, 51 y 52 del Reglamento del MRR.

¹⁴⁴ Artículo 2, apartado 4, del Reglamento del MRR.

Queda por ver hasta qué punto la financiación del MRR se basa más en el rendimiento que los fondos de la política de cohesión

63 La presupuestación por rendimiento consiste en el uso sistemático de la información sobre las realizaciones, los resultados o los efectos para fundamentar, orientar o determinar la asignación de fondos públicos¹⁴⁷. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define tres GRANDES categorías de presupuestación por rendimiento¹⁴⁸ (véase *el recuadro 11*).

Recuadro 11

Clasificación de la OCDE sobre presupuestación por rendimiento

La OCDE identifica tres grandes categorías de sistemas de presupuestación por rendimiento:

- presupuestación por rendimiento presentado, en la que la información sobre rendimiento se presenta y muestra junto con las asignaciones de fondos, pero no se utiliza necesariamente para tomar decisiones en materia de gasto;
- presupuestación fundada en el rendimiento, en la que la información sobre el rendimiento influye explícitamente en la asignación de recursos, y
- presupuestación basada en el rendimiento, en la que la financiación se vincula a las realizaciones y a los resultados.

¹⁴⁵ SWD(2021) 12 final, Parte 1/2, p. 35.

¹⁴⁶ Considerando 41 y artículo 95, apartado 3, del RDC. Considerando 18 del Reglamento del MRR.

¹⁴⁷ OCDE, *Incentivising performance in public investment policies delivered at national and subnational levels: Managing across temporal and institutional horizons*, 31 de marzo de 2017, pp. 8-9.

¹⁴⁸ OCDE, *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*, OECD Journal on Budgeting, volumen 2017/1, sección 1.2.1.

64 En un informe anterior¹⁴⁹ concluimos que se ha hecho mucho durante el período 2014-2020 para reforzar la orientación hacia el rendimiento de la política de cohesión, pero que la financiación basada en el rendimiento todavía no se ha convertido en una realidad. Según un estudio de la Comisión de 2018, el apoyo presupuestario y una financiación más basada en el rendimiento podrían constituir un mecanismo sencillo y eficaz para aquellas partes de los fondos de la política de cohesión en las que las realizaciones pueden atribuirse claramente a la financiación¹⁵⁰.

65 Queda por ver hasta qué punto la financiación del MRR se basa más en el rendimiento que los fondos de la política de cohesión. En cualquier caso, dado que algunos de los hitos y metas especificados en los PRR se refieren a recursos o realizaciones en lugar de a resultados¹⁵¹, la financiación del MRR no cumple plenamente los criterios de la OCDE en lo que se refiere a los sistemas de presupuestación basados en el rendimiento.

El MRR puede permitir un desembolso más rápido de los fondos

66 Existen otras diferencias entre los dos instrumentos en cuanto al modo en que se desembolsan los pagos. Los pagos efectuados hasta la fecha también indican que la Comisión puede desembolsar fondos con más rapidez en el marco del MRR que en el de los programas de la política de cohesión. Esto se debe principalmente a que las solicitudes de pago se basan en plazos preacordados que agrupan hitos y metas y a las diferencias en el modo en que se evalúan estas solicitudes. De esta manera, los controles previos a los desembolsos requieren menos tiempo. No obstante, tras una evaluación de riesgos, la Comisión puede realizar verificaciones más detalladas en una fase posterior, con el fin de abordar los riesgos para la buena gestión financiera¹⁵² (véase la *ilustración 8*).

¹⁴⁹ Informe Especial 24/2021, apartado 107.

¹⁵⁰ Comisión (Ramboll, Ecorys, CSIL): «Feasibility study for a potential use of Budget Support to deliver ESI Funds», 2018, pp. 3 a 7.

¹⁵¹ Informe Especial 21/2022, apartados 87 a 89.

¹⁵² Informes Anuales relativos al ejercicio 2021, apartado 10.12.

Ilustración 8 – Condiciones para efectuar pagos

CONDICIONES	POLÍTICA DE COHESIÓN	MRR
PREFINANCIACIÓN <i>Los Estados miembros reciben prefinanciación</i>	Prefinanciación anual del 0,5 % de la asignación total entre 2021 y 2026 para cada fondo	Un pago de prefinanciación de hasta el 13 % únicamente para el PRR adoptado por el Consejo en 2021
SOLICITUD DE PAGO <i>Enviada a la Comisión, acompañada de una declaración de gestión</i>	Un máximo de seis solicitudes de pago por año y programa Solicitudes basadas en los costes reales incurridos a menos que se utilicen opciones de costes simplificados y financiación no vinculada a los costes Porcentajes de cofinanciación nacional mínimos de entre el 15 % y el 60 %, en función del fondo y del nivel de desarrollo de la región que recibe la ayuda	Un máximo de dos solicitudes de pago al año por Estado miembro Solicitudes basadas en importes de plazos preacordados que agrupan hitos y metas Los proyectos se financian al 100 % con cargo a los fondos de la UE
EVALUACIÓN <i>De la solicitud de pago por parte de la Comisión</i>	Evaluación del gasto declarado por el Estado miembro en el paquete de fiabilidad	Evaluación basada en el cumplimiento satisfactorio de los hitos y metas La Comisión adopta una decisión por la que se autoriza el desembolso teniendo en cuenta el dictamen del Consejo
VALIDACIÓN y PAGO <i>A los Estados miembros</i>	La Comisión valida el pago	
PÉRDIDA POTENCIAL <i>De fondos no utilizados</i>	Pérdida gradual de los fondos comprometidos anualmente respecto a los que no se realiza una solicitud de pago en el plazo de tres años (de 2021 a 2026) o en el plazo de dos años (para 2027) (procedimiento de liberación)	Los fondos no abonados al Estado miembro se pierden al final de 2026

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del RDC y el Reglamento del MRR.

Mayores tasas de prefinanciación en el marco del MRR en comparación con la política de cohesión

67 El nivel de prefinanciación (es decir, la proporción de la asignación abonada a un Estado miembro antes de que se efectúen los pagos formales vinculados a las condiciones de pago) difiere entre el MRR y los fondos de la política de cohesión. El porcentaje de prefinanciación en el MRR es significativamente superior. En ambos instrumentos, los pagos de prefinanciación se compensan con pagos futuros¹⁵³ (véase el [recuadro 12](#)).

Recuadro 12

Prefinanciación

En el marco de los fondos de la política de cohesión, los Estados miembros tienen derecho a recibir tramos de prefinanciación anuales del 0,5 % de la ayuda total de 2021 a 2026. La Comisión autorizará la prefinanciación para 2021 y 2022 anualmente y, para el período de 2023 a 2026, en la fecha de cierre de los programas a más tardar¹⁵⁴.

En el marco del MRR, los Estados miembros disponen de un plazo único de prefinanciación de hasta el 13 % de la subvención y, en su caso, del préstamo¹⁵⁵. En 2021, todos los Estados miembros excepto Irlanda lo solicitaron.

68 En el marco del MRR, la Comisión también podrá recuperar cualquier prefinanciación si no se realizan avances tangibles hacia la consecución de los hitos y metas pertinentes en los 18 meses posteriores a la adopción de la Decisión de Ejecución del Consejo¹⁵⁶. Sin embargo, en octubre de 2022, la Comisión aún no había definido el significado de «avances tangibles».

¹⁵³ Artículo 90, apartado 5, del [RDC](#). Artículo 13, apartado 2, del [Reglamento del MRR](#).

¹⁵⁴ Artículo 90, apartados 2 y 5, del [RDC](#).

¹⁵⁵ Artículo 13, apartado 1, del [Reglamento del MRR](#).

¹⁵⁶ Artículo 24, apartado 9, del [Reglamento del MRR](#).

En ambos instrumentos, las declaraciones de gestión están vinculadas a sus condiciones de pago.

69 Para proceder con una solicitud de pago, la Comisión exige una declaración de gestión en ambos instrumentos. De este modo se certifica que la información presentada es completa, precisa y fiable, y confirma que los gastos subyacentes se utilizaron para atender los fines previstos, y que se cumplieron todas las normas aplicables:

- en el caso de los fondos de la política de cohesión, la autoridad de gestión presenta una declaración de gestión para cada ejercicio contable, con independencia del número de solicitudes de pago¹⁵⁷. Certifica que los gastos declarados han sido legales y regulares, y facilita información sobre los resultados de las intervenciones.
- Un requisito previo para el desembolso con arreglo al MRR es que cada solicitud de pago debe ir acompañada de una declaración de gestión que certifique la consecución de los hitos y metas vinculados a la solicitud de pago. Además, el Estado miembro debe facilitar también, para cada solicitud de pago, un resumen de las auditorías realizadas, las insuficiencias detectadas y las medidas correctoras adoptadas¹⁵⁸.

70 También existen diferencias en la frecuencia de las solicitudes de pago. Los Estados miembros pueden presentar hasta dos solicitudes de pago del MRR a la Comisión cada año, frente a las seis como máximo que pueden presentar en el caso de los fondos de la política de cohesión¹⁵⁹.

No se requiere cofinanciación nacional o privada en el caso del MRR

71 El porcentaje de cofinanciación nacional de un instrumento indica la proporción de costes que no cubre la financiación de la UE. Tradicionalmente, la cofinanciación nacional o privada obligatoria garantiza el compromiso y la asunción de responsabilidades de un Estado miembro o de un beneficiario, así como la rentabilidad de las intervenciones financiadas por la UE. Este ha sido también el principio general

¹⁵⁷ Artículo 74, apartado 1, letra f), artículo 98, apartado 1, letra b), y anexo XVIII del RDC.

¹⁵⁸ Artículo 22, apartado 2, letra c), del Reglamento del MRR.

¹⁵⁹ Artículo 24, apartado 2, del Reglamento del MRR. Artículo 91, apartado 1, del RDC.

en el caso de los fondos de la política de cohesión. Por el contrario, el MRR no requiere cofinanciación nacional o privada (véase el [recuadro 13](#)).

Recuadro 13

Cofinanciación nacional

Los porcentajes de cofinanciación nacionales de los fondos de la política de cohesión oscilan entre el 15 % y el 60 %, dependiendo del fondo y del nivel de desarrollo de la región que recibe la ayuda¹⁶⁰. Anteriormente se han dado algunos casos en los que los Estados miembros recibieron una financiación del 100 % de la UE de los fondos de la política de cohesión debido a circunstancias excepcionales, como la crisis financiera de 2008-2009¹⁶¹, y para mitigar los efectos de la pandemia de COVID-19 en el ejercicio contable 2020-2021¹⁶².

No existen requisitos de cofinanciación para financiar el MRR y REACT-UE¹⁶³.

En el marco del MRR, las liberaciones solo se producen al final del período de subvencionabilidad

72 En los programas de la política de cohesión, los fondos que no se han gastado en un plazo determinado se pierden automáticamente. Esta práctica, denominada «liberación», tiene por objeto fomentar la disciplina financiera en la ejecución de los programas, ya que cualquier pérdida de fondos reduce el impacto potencial de la política. Esta liberación gradual durante el período de subvencionabilidad se aplica únicamente a los fondos de la política de cohesión, no al MRR (véase el [recuadro 14](#)).

¹⁶⁰ Artículo 112 del RDC.

¹⁶¹ Artículo 77, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo.

¹⁶² Artículo 2 del Reglamento (UE) 2020/558.

¹⁶³ Artículo 20, apartado 4, del Reglamento del MRR. Artículo 92 *ter*, apartado 12, del Reglamento REACT-UE.

Recuadro 14

Normas de liberación

Los fondos de la política de cohesión se comprometen anualmente al inicio del período para cada Estado miembro, y se pierden si no se utilizan en un plazo de tres años (de 2021 a 2026) y de dos años (en 2027)¹⁶⁴.

En el marco del MRR, el compromiso de ayuda financiera se anticipa en los años iniciales del período de subvencionabilidad. La Comisión debe comprometer el 70 % de las subvenciones al final de 2022, y el 30 % restante, incluido el componente de los préstamos, al final de 2023¹⁶⁵. Los fondos no comprometidos en estos plazos se perderán porque no se hayan adoptado las Decisiones de Ejecución del Consejo o porque no se hayan solicitado los préstamos.

En el marco del MRR, una vez comprometidos los fondos, los Estados miembros no corren el riesgo de perder los fondos no utilizados durante el período de ejecución del MRR. Todos los hitos y metas deben cumplirse a más tardar el 31 de agosto de 2026¹⁶⁶. Los fondos no abonados al final de 2026 serán liberados¹⁶⁷.

¹⁶⁴ Artículo 105 del RDC.

¹⁶⁵ Considerandos 46 y 47 y artículos 12 y 14 del Reglamento del MRR.

¹⁶⁶ Artículo 18, apartado 4, letra i), y artículo 20, apartado 5, letra d), del Reglamento del MRR.

¹⁶⁷ Artículo 24, apartado 1, del Reglamento del MRR.

Seguimiento y coste de la ejecución

Disposiciones diferentes sobre supervisión, presentación de informes y evaluación

73 El seguimiento, la presentación de informes y la evaluación son necesarios para garantizar que los fondos contribuyen a la consecución de los objetivos fijados, identificar los problemas existentes para que puedan abordarse a tiempo, y obtener una visión general de los avances a escala de la UE. Se aplican disposiciones diferentes a los dos instrumentos (véase la *ilustración 9*).

Ilustración 9 – Requisitos en materia de seguimiento, información y evaluación

REQUISITOS	POLÍTICA DE COHESIÓN	MRR
ESTADOS MIEMBROS <i>Disposiciones en materia de control e información</i>	Seguimiento por programas, mediante el uso de indicadores no vinculados a las solicitudes de pago Normas prescriptivas sobre la función del comité de seguimiento Presentación a la Comisión: <ul style="list-style-type: none"> ○ Datos financieros: cinco veces al año ○ Datos sobre rendimiento: dos veces al año, incluidos datos sobre indicadores comunes ○ Revisión intermedia (2025) 	Seguimiento a escala central mediante el uso de hitos y metas previamente acordados vinculados a las solicitudes de pago Los Estados miembros pueden utilizar sus sistemas de seguimiento existentes Presentación a la Comisión: <ul style="list-style-type: none"> ○ Avances en cuanto a la consecución de hitos y metas, junto con cada solicitud de pago: máximo dos veces al año ○ Dos informes al año, actualización de datos sobre indicadores comunes
COMISIÓN <i>Disposiciones en materia de control e información</i>	Reunión anual de revisión del rendimiento Informe anual de gestión y rendimiento al Parlamento, en el contexto del procedimiento de aprobación de la gestión Mostrar datos agregados en la plataforma de datos abiertos Informe sobre los resultados de la revisión intermedia al Parlamento Europeo y al Consejo (2026)	Supervisión integrada en el Semestre Europeo Análisis y valoración de los datos enviados con la solicitud de pago Informe anual sobre la ejecución dirigido al Parlamento y al Consejo Publicación de datos agregados en el Cuadro de indicadores del MRR
COMISIÓN <i>Evaluación</i>	Durante la ejecución, al final de 2024 Evaluación <i>ex post</i> (2031)	Durante la ejecución, en febrero de 2024 Evaluación <i>ex post</i> (2028)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del [RDC](#) y del Reglamento del [MRR](#).

El seguimiento en el MRR está vinculado a los hitos y metas

74 El seguimiento por parte de la Comisión de la ejecución de los PRR difiere significativamente entre Estados miembros. Esto se debe a que los hitos y las metas, así como las pruebas necesarias para evaluar los avances logrados hacia su consecución, son específicos de cada PRR. Todos los Estados miembros deben designar una autoridad central que proporcione informes consolidados a la Comisión y asuma la responsabilidad general de supervisar la ejecución de los PRR.

75 Existen varios requisitos de información asociados al MRR.

- Los Estados miembros deben presentar informes a la Comisión dos veces al año, en abril y octubre, sobre los avances logrados con sus PRR, en concreto en relación con los hitos y las metas. Esto se encuadra en el marco del Semestre Europeo. El informe de abril forma parte del Programa Nacional de Reformas¹⁶⁸.
- En el contexto del Semestre Europeo, los Estados miembros también deben informar dos veces, en febrero y agosto, de los indicadores comunes establecidos respecto al MRR mediante un acto delegado¹⁶⁹.
- La Comisión informa anualmente al Parlamento y al Consejo sobre la aplicación del MRR¹⁷⁰. El primer informe anual de la Comisión se publicó en marzo de 2022, y en él se concluía que la aplicación se encontraba en curso¹⁷¹.
- Como estaba previsto, la Comisión presentó un informe de revisión único al Parlamento y al Consejo al final de julio de 2022¹⁷², con arreglo al cual la ejecución de reformas e inversiones de los PRR de los Estados miembros se encuentra en curso¹⁷³.
- El Parlamento puede invitar a la Comisión a una reunión de «diálogo sobre recuperación y resiliencia» cada dos meses¹⁷⁴. En octubre de 2022, se habían celebrado siete reuniones de este tipo.

76 En nuestro reciente informe, señalamos que los hitos y metas del MRR están orientados a las realizaciones (o incluso a los recursos) más que a los resultados. Esto

¹⁶⁸ Artículo 27 del [Reglamento del MRR](#).

¹⁶⁹ Artículo 2, apartado 3, del [Reglamento Delegado \(UE\) 2021/2106 de la Comisión](#) por el que se completa el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento y del Consejo por el que se establece el MRR, mediante el establecimiento de los indicadores comunes y los elementos detallados del cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia.

¹⁷⁰ Artículo 31 del [Reglamento del MRR](#).

¹⁷¹ COM(2022) 75, p. 64.

¹⁷² Artículo 16 del [Reglamento del MRR](#).

¹⁷³ Informe de la Comisión, Informe de revisión sobre la aplicación del MRR, [COM\(2022\) 383 final](#), p. 30.

¹⁷⁴ Artículo 26 del [Reglamento del MRR](#).

limita la posibilidad de calibrar el rendimiento de las medidas y, en última instancia, su impacto sobre los objetivos políticos del MRR¹⁷⁵.

El rendimiento está desconectado de los informes financieros en el caso de la política de cohesión

77 En el RDC se establecen mecanismos de seguimiento del rendimiento para los fondos de la política de cohesión. Estos mecanismos son vinculantes para todos los Estados miembros y están disociados de los pagos, tanto en lo que se refiere a los plazos como al proceso, excepto en el caso de la financiación no vinculada a los costes y las opciones de costes simplificados que se basan en las realizaciones.

- El comité de seguimiento de cada programa se reúne al menos una vez al año y analiza, entre otros aspectos, los avances realizados en la ejecución del programa y en la consecución de sus hitos y metas¹⁷⁶.
- La Comisión examina el rendimiento con cada Estado miembro en una reunión anual de revisión¹⁷⁷.
- Cada programa se someterá a una revisión intermedia en 2025 para determinar la asignación de la mitad de la financiación para 2026 y 2027 en la que se examinarán, entre otras cosas, los avances en la consecución de los hitos teniendo en cuenta las principales dificultades encontradas en la ejecución¹⁷⁸.
- Los avances en la consecución de los objetivos del programa también se examinan sobre la base del informe final de rendimiento¹⁷⁹.

78 Los Estados miembros deben facilitar a la Comisión los datos sobre la ejecución de los programas de la política de cohesión con más frecuencia que en el caso del MRR; deben transmitir electrónicamente los datos de ejecución financiera cinco veces al año, y los datos de rendimiento dos veces al año¹⁸⁰. El RDC no exige que la Comisión presente informes anuales al Parlamento y al Consejo, pero la información se incluye

¹⁷⁵ Informe Especial 21/2022, apartados 88 y 89.

¹⁷⁶ Artículo 38, apartados 1 y 3, y artículo 40, apartado 1 del RDC.

¹⁷⁷ Artículo 41, apartado 1, del RDC.

¹⁷⁸ Artículo 18 y artículo 86, apartado 1, del RDC.

¹⁷⁹ Artículo 43 del RDC.

¹⁸⁰ Artículo 42, apartado 1, del RDC.

en las fichas de programa adjuntas al proyecto de presupuesto¹⁸¹ y en el informe anual de gestión y rendimiento como parte del procedimiento de aprobación de la gestión¹⁸².

Se realizaron esfuerzos por aumentar la transparencia de los datos de seguimiento, pero siguen existiendo otros problemas

Enfoques similares para garantizar la transparencia en el uso de la financiación de la UE

79 La Comisión ha adoptado enfoques similares con respecto a ambos instrumentos para garantizar la transparencia en el uso de financiación de la UE y demostrar los avances en la ejecución. En el caso del MRR, la Comisión ha establecido una plataforma en línea denominada «cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia», a la que se puede acceder públicamente¹⁸³. Desempeña una función similar a la de la plataforma de datos abiertos en el marco de los fondos de la política de cohesión (véase el *recuadro 15*).

¹⁸¹ Artículo 41, apartado 3, letra h), del Reglamento Financiero.

¹⁸² Artículo 318 del TFUE.

¹⁸³ Reglamento Delegado (UE) 2021/2106 de la Comisión.

Recuadro 15

Plataformas públicas en línea para datos de rendimiento

El cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia¹⁸⁴ del MRR ofrece una visión global de los avances logrados en la ejecución de los programas. Incluye datos sobre la consecución de hitos y metas, fondos comprometidos y desembolsados, la tendencia en indicadores comunes en el marco de la estructura de los seis pilares, y análisis temáticos¹⁸⁵. La Comisión está obligada legalmente a actualizar el cuadro de indicadores al menos dos veces al año utilizando los datos presentados por los Estados miembros en el contexto del Semestre Europeo¹⁸⁶. De hecho, se actualiza con más frecuencia: proporciona datos en tiempo real sobre pagos y metas e hitos cumplidos.

La plataforma de datos abiertos de cohesión es un sitio web de acceso público en el que se visualizan datos sobre la financiación y los logros de los fondos de la política de cohesión¹⁸⁷. Para el período 2014-2020, presenta los últimos datos disponibles de los programas con los importes previstos, actualizaciones diarias sobre pagos de la UE, información anual sobre la consecución de indicadores comunes y análisis temáticos. Desde octubre de 2022, muestra las metas de indicadores e inversiones previstas a partir de los programas adoptados de 2021-2027.

80 La Comisión considera que «los Estados miembros son los beneficiarios de los fondos del MRR, que, una vez desembolsados, entran en el presupuesto nacional»¹⁸⁸. No obstante, el uso de los fondos del MRR todavía debe seguir cumpliendo todas las normas nacionales y de la UE aplicables. Los Estados miembros, como beneficiarios y prestatarios de los fondos, deben adoptar, junto con la Comisión, las medidas adecuadas para garantizar dicho cumplimiento. Asimismo, los Estados miembros deben garantizar que los perceptores finales reconocen que han recibido financiación de la UE¹⁸⁹. Sin embargo, no todas las medidas que contribuyen a las inversiones y reformas respaldadas por el MRR se especifican con detalle en los PRR o en las Decisiones de Ejecución del Consejo. Esto conlleva el riesgo de que el apoyo financiero

¹⁸⁴ Cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia.

¹⁸⁵ Artículo 1 del Reglamento Delegado (UE) 2021/2106 de la Comisión.

¹⁸⁶ Artículos 27 y 30 del Reglamento del MRR.

¹⁸⁷ Plataforma abierta de datos en materia de cohesión.

¹⁸⁸ COM(2022) 75, p. 60.

¹⁸⁹ Artículo 34, apartado 2, del Reglamento del MRR.

de la UE prestado a través del MRR pueda no resultar visible para los perceptores y los ciudadanos.

Limitaciones de los datos de seguimiento

81 Los datos de seguimiento se utilizan para medir los avances y los logros de las intervenciones de la UE. Las fuentes de datos más importantes son los indicadores comunes de realización y de resultados, junto con sus valores de referencia, hitos y metas, según proceda (para los programas de la política de cohesión), y los hitos y objetivos (en el caso de los planes de recuperación y resiliencia). Anteriormente mencionamos que existe un gran número de indicadores específicos de los programas¹⁹⁰ que no pueden agregarse para medir el rendimiento a escala de la UE ni utilizarse para realizar comparaciones entre distintos programas de la política de cohesión y PRR¹⁹¹. Lo mismo ocurre con los hitos y metas del MRR. Solo existe un número limitado de indicadores comunes para medir el rendimiento global de ambos instrumentos a escala de la UE (véase el [recuadro 16](#)).

¹⁹⁰ Informe Especial 24/2021, apartado 42. Briefing paper 2018: «Future of EU finances: reforming how the EU budget operates», febrero de 2018, apartado 38. Informe Especial 02/2017: «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020: un gasto más orientado a las prioridades de Europa 2020, pero unas disposiciones para medir el rendimiento cada vez más complejas», apartados 106 a 109, 113 a 115, 131 y 147.

¹⁹¹ Documento informativo 2018: «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», mayo de 2018, apartado 59.

Recuadro 16

Datos relativos al control

Indicadores específicos de programas y de PRR:

- durante el período 2014-2020, se establecieron más de 22 000 indicadores específicos de programas. El número de indicadores específicos de cada programa para el período 2021-2027 se conocerá cuando se hayan adoptado todos los programas.
- Hasta la fecha, el Consejo ha establecido un gran número de hitos y metas para los PRR: 5 889 en total, 2 166 para las reformas y 3 723 para las inversiones¹⁹². En algunos casos, se complementan con medidas intermedias, lo que eleva aún más su cifra total¹⁹³.

Indicadores comunes:

- En los reglamentos específicos de los fondos se propone un conjunto de 87 indicadores comunes para el período 2014-2020. Los Estados miembros seleccionaron aquellos que eran relevantes para sus programas de la política de cohesión, y fijaron los objetivos por alcanzar al final del período. El número de indicadores comunes para el período 2021-2027 se ha elevado hasta 234. Todos los programas informarán sobre todos los indicadores comunes, independientemente de que se hayan fijado objetivos para ellos o no.
- La Comisión tuvo que adoptar un acto delegado para establecer indicadores comunes a fin de mostrar los resultados generales del MRR¹⁹⁴. El Reglamento definió 14 indicadores comunes, la mayoría de los cuales eran los mismos que los de los reglamentos específicos de los fondos de cohesión¹⁹⁵. Sin embargo, no tienen metas asociadas que se deban alcanzar, ni están vinculados sistemáticamente a cada PRR. Por lo tanto, ofrecen una visión global del rendimiento del MRR.

¹⁹² Datos del cuadro de indicadores del MRR a octubre de 2022.

¹⁹³ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, «Identifying Europe's recovery need», SWD(2020) 98 final, p. 36. De los Estados miembros seleccionados, se utilizaron medidas intermedias en España y Rumanía.

¹⁹⁴ Artículo 29, apartado 4, del [Reglamento del MRR](#).

¹⁹⁵ Anexo al [Reglamento Delegado \(UE\) 2021/2106 de la Comisión](#). Anexos I y II al [Reglamento FEDER/FC](#). Anexo I al [Reglamento del FSE+](#).

82 En el pasado, hemos puesto de relieve la dificultad de alcanzar un equilibrio apropiado entre la necesidad de obtener datos de seguimiento significativos y la necesidad de generarlos a un coste razonable¹⁹⁶. La recogida, el almacenamiento y la presentación de datos para estos indicadores contribuyeron significativamente a los costes administrativos. No obstante, en el caso del MRR, cada hito o meta mide el avance hacia la consecución de una reforma específica o la culminación de una inversión, y se utiliza como base para los desembolsos.

83 La DG Asuntos Económicos y Financieros comprueba los datos de seguimiento del MRR, y la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, de los fondos de la política de cohesión. Debido a que una operación puede ser financiada por ambos instrumentos, y dado que no existen controles para garantizar que los datos de seguimiento no se divulguen dos veces, existe el riesgo de que los logros se notifiquen por duplicado.

Las evaluaciones *ex post* llegan demasiado tarde para fundamentar las propuestas legislativas para el siguiente período en el caso de ambos instrumentos

84 La Comisión debe realizar evaluaciones de ambos instrumentos durante el período de ejecución en 2024, y evaluaciones *ex post* dos años después de la finalización de los períodos de subvencionabilidad para evaluar el impacto a largo plazo¹⁹⁷. Los Estados miembros también deben llevar a cabo evaluaciones en las que se evalúen uno o varios de los criterios establecidos en las directrices para la mejora de la legislación¹⁹⁸ (u otros criterios pertinentes) y el impacto de cada programa¹⁹⁹.

85 Las evaluaciones *ex post* de ambos instrumentos estarán disponibles tras la elaboración de las propuestas legislativas de la Comisión para el marco de la política de cohesión posterior a 2027. Esto significa que solo las evaluaciones y revisiones realizadas durante el período de ejecución pueden fundamentar las propuestas

¹⁹⁶ Informe Especial 02/2017, apartados 131, 132 y 154. Documento informativo 2019: «Obtención de resultados en cohesión», junio de 2019, apartado 49.

¹⁹⁷ Artículo 32 del Reglamento del MRR. Artículo 45, apartado 2, del RDC.

¹⁹⁸ SWD(2021) 305, p. 23.

¹⁹⁹ Artículo 44, apartados 1 y 2, del RDC.

legislativas para el siguiente período²⁰⁰. Sin embargo, como hemos señalado anteriormente²⁰¹, los Reglamentos no exigen que la Comisión coordine las evaluaciones durante la ejecución del MRR y la revisión intermedia de los programas de cohesión prevista para 2024 y 2025, respectivamente, a pesar de las enseñanzas que podrían extraerse de un enfoque integrado que abarcara ambos instrumentos.

El coste de la ejecución resultar difícil de evaluar para ambos instrumentos

86 El coste de ejecutar un instrumento comprende diversos gastos administrativos (véase el [recuadro 17](#)).

Recuadro 17

Costes de ejecución de un instrumento

Las actividades que conlleva la preparación y la ejecución de un instrumento generan costes administrativos:

- a nivel de la Comisión: gastos relacionados con la aprobación del programa y la supervisión y verificación de la ejecución del programa, como los costes de personal, estudios, evaluaciones, análisis, difusión de acciones de información y consultoría;
- a escala de los Estados miembros: gastos de preparación y gestión de programas, seguimiento, evaluación, información y comunicación, y actividades de control y auditoría, como gastos de personal, consultoría y TI.

87 Calcular el coste de la ejecución de los fondos de la política de cohesión no es fácil. La asistencia técnica prestada a los Estados miembros es un coste reembolsado con cargo al presupuesto de la UE, por lo que se trata de un importe conocido. Sin embargo, la información disponible sobre otros costes administrativos es escasa o nula. La Comisión lleva a cabo estudios para estimar estos costes administrativos globales. El último de ellos se publicó en 2018²⁰². En el pasado, hemos observado que

²⁰⁰ Documento informativo 2019: «Obtención de resultados en cohesión», junio de 2019, apartados 107 y 109.

²⁰¹ Informe Especial 24/2021, apartados 81 y 124, y recomendación 2(b).

²⁰² Comisión (Spatial Foresight y t33), «New assessment of ESIF administrative costs and burden», 2018.

la política de cohesión se ejecuta con un coste comparativamente bajo respecto a otros programas europeos e internacionales. Sin embargo, también cuestionamos la exhaustividad, congruencia y coherencia de los datos subyacentes a estos estudios²⁰³.

88 Del mismo modo, será difícil calcular el coste de la ejecución del MRR, sobre todo porque el Reglamento del MRR no exige que los costes administrativos se comuniquen a la Comisión.

²⁰³ Informe Especial 07/2020: «Ejecución de la política de cohesión: costes comparativamente bajos, pero insuficiente información para evaluar los ahorros derivados de la simplificación», apartados 41 y 67.

Control y auditoría

Disposiciones diferentes en materia de control y auditoría

89 La concepción del marco de control y auditoría debe garantizar que los fondos de la UE se ejecutan de conformidad con los principios de buena gestión financiera²⁰⁴ y son legales y regulares²⁰⁵, así como que los intereses financieros de la UE están protegidos²⁰⁶. Debe adaptarse a los riesgos identificados respecto a la forma de ayuda financiera de la UE específica de cada instrumento.

90 En ambos casos, los Estados miembros aplican un marco de control y auditoría diseñado para ofrecer a la Comisión garantías de que puede liberar pagos, mientras que la Comisión realiza controles adicionales para verificar la fiabilidad del marco en el contexto de la preparación de sus informes anuales de actividades y la declaración de fiabilidad contenida en los mismos para el procedimiento de aprobación de la gestión (véase la *ilustración 10*).

²⁰⁴ Artículo 33 del [Reglamento Financiero](#).

²⁰⁵ Artículo 36, apartado 2, del [Reglamento Financiero](#).

²⁰⁶ Artículo 135 del [Reglamento Financiero](#).

Ilustración 10 – Control y auditoría

POR TIPO	POLÍTICA DE COHESIÓN	MRR
CONTROL INTERNO Y AUDITORÍA		
<i>ANTES DEL PAGO</i>	<p>Los Estados miembros ofrecen garantías sobre el establecimiento de sus sistemas de gestión y control</p> <p>La Comisión evalúa los sistemas de control de los Estados miembros al aprobar los programas y los acuerdos de asociación</p>	<p>Los Estados miembros describen sus sistemas de control interno en sus planes de recuperación y resiliencia</p> <p>La Comisión evalúa los sistemas de control de los Estados miembros y establece nuevos hitos en caso necesario.</p>
<i>EN EL PAGO</i>	<p>En el Estado miembro</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ La legalidad y la regularidad de los pagos se basan en la fidelidad y veracidad del gasto y en el cumplimiento de las normas nacionales y de la UE aplicables. ○ Las autoridades de gestión llevan a cabo controles de primer nivel de las operaciones y excluyen los gastos irregulares declarados por los beneficiarios ○ Las autoridades de auditoría ofrecen garantías sobre los gastos declarados, los sistemas de gestión y control y las cuentas. <p>La Comisión lleva a cabo actividades de control y auditoría, incluidas auditorías de sistemas y de una muestra de operaciones.</p>	<p>En el Estado miembro</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ La legalidad y la regularidad de los pagos se basan en el logro de hitos y metas. ○ Cumplimiento de las normas nacionales y de la UE aplicables para proteger los intereses financieros de la UE <p>La Comisión evalúa si los hitos y metas se han cumplido satisfactoriamente, y si no es el caso, se suspenden total o parcialmente los pagos.</p>
<i>DESPUÉS DEL PAGO</i>	<p>La Comisión:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ lleva a cabo auditorías de conformidad respecto a la legalidad y la regularidad del gasto declarado, y auditorías de sistemas. ○ Suspende los pagos asociados a gastos afectados por una irregularidad o deficiencia grave. 	<p>La Comisión realiza:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ auditorías <i>ex post</i> de los hitos y metas, notificados por los Estados miembros tras una evaluación de riesgos ○ auditorías de sistemas sobre los sistemas de recopilación de datos de seguimiento (antes o después del pago) ○ auditorías de sistemas sobre las medidas para proteger los intereses financieros de la UE y auditorías <i>ad hoc</i> en caso de sospecha de irregularidades graves
CONTROL EXTERNO	Por el Tribunal de Cuentas Europeo	Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base del RDC y el Reglamento del MRR.

Los controles de la política de cohesión se centran principalmente en la regularidad del gasto declarado

91 En la política de cohesión, el control y la auditoría se centran principalmente en la subvencionabilidad de los costes contraídos por los beneficiarios y declarados por las autoridades de gestión para cada uno de los programas. Los Estados miembros tienen responsabilidades específicas en relación con los controles que deben llevarse a cabo²⁰⁷ (véase el [recuadro 18](#)).

Recuadro 18

Marco de control y auditoría de los fondos de la política de cohesión a nivel de los Estados miembros

Las autoridades del programa de los Estados miembros deben cumplir requisitos detallados.

- Cuando el gasto se reembolsa sobre la base de los costes reales, las autoridades de gestión deben comprobar que el gasto cumple con la legislación aplicable, incluidas las normas sobre contratación pública y ayudas estatales, y las condiciones para la ayuda del programa²⁰⁸. En el caso de las opciones de costes simplificados y el modelo de financiación no vinculada a los costes, las verificaciones de la gestión se realizan exclusivamente para verificar que se cumplen las condiciones para el reembolso por parte de la Comisión²⁰⁹. Las autoridades de gestión también deben disponer de datos sobre los titulares reales de los perceptores de los fondos²¹⁰ y publicar la lista de operaciones seleccionadas, incluidos los beneficiarios²¹¹.
- Las autoridades de auditoría deben presentar a la Comisión un informe anual de control y un dictamen de auditoría que ofrezca garantías en cuanto a la legalidad y regularidad del gasto declarado, el funcionamiento eficaz de los sistemas de gestión y control y la integridad, fidelidad y veracidad de las cuentas²¹².

²⁰⁷ Artículo 63, apartado 1, del [Reglamento Financiero](#). Considerando 55 del [RDC](#).

²⁰⁸ Artículo 74, apartado 1, letra a), artículo 95, apartado 3, y considerando 34 del [RDC](#).

²⁰⁹ Artículo 94, apartado 3, y artículo 95, apartado 3, del [RDC](#).

²¹⁰ Artículo 69, apartado 2, del [RDC](#).

²¹¹ Artículo 49, apartado 3, del [RDC](#).

²¹² Artículo 77, apartado 3, y considerando 63 del [RDC](#).

92 La garantía de la Comisión para efectuar un pago se deriva principalmente de los controles sobre la regularidad del gasto declarado realizados por las autoridades nacionales, así como de las auditorías de sistemas llevadas a cabo por estas. El Reglamento también especifica el trabajo de auditoría requerido a nivel de los Estados miembros, incluido el establecimiento de una pista de auditoría clara, plantillas y un calendario de auditoría²¹³. La Comisión desempeña un papel de supervisión y, a través de su propio trabajo de auditoría, se asegura de que los sistemas establecidos por los Estados miembros funcionan de manera eficaz y eficiente²¹⁴.

93 Anteriormente, hemos señalado insuficiencias en el trabajo de las autoridades de auditoría de los Estados miembros y en su supervisión por parte de la Comisión²¹⁵, que afectan a una parte significativa de los paquetes de fiabilidad²¹⁶. Recientemente, también observamos una necesidad de aclarar en mayor medida las disposiciones para proporcionar garantías a la Comisión cuando se aplica el modelo de financiación no vinculada a los costes²¹⁷.

Los controles del MRR se centran en el cumplimiento satisfactorio de hitos y metas

94 El marco de control y auditoría del MRR se centra en el cumplimiento satisfactorio de hitos y metas. También refleja la responsabilidad de los Estados miembros de garantizar que el instrumento se aplique de conformidad con las normas nacionales y de la UE (véase el [recuadro 19](#)).

²¹³ Artículos 70 y 77 a 82, y anexos XIII y XIX a XXII del [RDC](#).

²¹⁴ Artículo 70, apartado 1, del [RDC](#).

²¹⁵ [Informe Especial 26/2021](#): «Regularidad del gasto en la política de cohesión de la UE: La Comisión publica anualmente un nivel mínimo de error estimado que no es definitivo», apartados 26, 29, 39 y 84. [Informes Anuales relativos al ejercicio 2020](#), apartado 5.38. [Informes Anuales relativos al ejercicio 2019](#), apartado 5.39.

²¹⁶ [Informes Anuales relativos al ejercicio 2021](#), apartados 5.41 y 5.42.

²¹⁷ [Informe Especial 24/2021](#), apartado 128 y recomendación 4.

Recuadro 19

Marco de control y auditoría del MRR a nivel de los Estados miembros

- Los Estados miembros están obligados a establecer un sistema de control interno para garantizar que la utilización de los fondos del MRR sea conforme con la legislación nacional y de la UE aplicable. Para ello, pueden utilizar su propio sistema nacional de gestión presupuestaria²¹⁸. También deben realizar un seguimiento de los datos sobre los perceptores finales del MRR y una lista de medidas financiadas²¹⁹, incluso si esta información no se hace pública. La Comisión, la OLAF, la Fiscalía Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo pueden solicitar esta información a efectos de auditoría y control²²⁰.
- La auditoría también forma parte de las responsabilidades de los Estados miembros en materia de control. Los Estados miembros deben indicar en sus PRR qué organismo nacional es responsable de la auditoría. Cada solicitud de pago debe ir acompañada de un resumen de las auditorías realizadas, incluidas las insuficiencias y las medidas correctoras adoptadas²²¹.

95 En el proceso de aprobación de los PRR, la Comisión evaluó el marco de control y auditoría descrito por los Estados miembros en sus respectivos planes²²². Esta evaluación no contempló los riesgos asociados al incumplimiento de las normas sobre contratación pública y ayudas estatales. Los 26 marcos de los PRR adoptados antes de octubre de 2022 se consideraron adecuados. En 19 casos la Comisión acordó hitos específicos con el Estado miembro para subsanar las deficiencias detectadas antes de realizar el primer desembolso²²³, excluida la prefinanciación.

96 La Comisión había compartido también una lista de comprobación para la autoevaluación sobre sistemas de control con los Estados miembros en marzo de 2021, antes de que se presentara un PRR. No obstante, algunos aspectos de la metodología de auditoría de la Comisión para el MRR, como la pista de auditoría y los

²¹⁸ Artículo 22, apartado 1, del [Reglamento del MRR](#).

²¹⁹ Artículo 22, apartado 2, letra d), del [Reglamento del MRR](#).

²²⁰ Artículo 22, apartado 2, letra e), del [Reglamento del MRR](#).

²²¹ Artículo 22, apartado 2, letra c), inciso ii), del [Reglamento del MRR](#).

²²² Artículo 19, apartado 3, letra j), artículo 24, apartado 3, considerando 18 y criterio 2.10 del anexo V del [Reglamento del MRR](#).

²²³ SWD(2021) 12, parte 1/2, p. 48. COM(2022) 75, p. 61.

métodos de muestreo, no se concluyeron hasta que se adoptaron los PRR. La Comisión finalizó su metodología de auditoría en diciembre de 2021, tras la presentación de las primeras solicitudes de pago. Esta circunstancia puede haber creado incertidumbre en cuanto a las responsabilidades y el alcance de los controles y auditorías, lo que puede haber dado lugar a su vez a una aplicación incoherente en todos los Estados miembros.

97 La garantía de la Comisión para los pagos procede principalmente de sus controles documentales sobre el cumplimiento satisfactorio de los hitos y metas para cada tramo. Durante el período de ejecución, la Comisión también lleva a cabo auditorías de sistemas en relación con el sistema de recogida de datos de seguimiento en los Estados miembros. Estas auditorías pueden llevarse a cabo antes o después de que se efectúen los desembolsos. Además, la Comisión también podrá llevar a cabo auditorías *ex post* sobre la presentación de informes sobre los hitos y metas en los Estados miembros. Estas auditorías solo se llevan a cabo después de que se haya efectuado el desembolso. Actualmente estamos trabajando en una auditoría sobre el diseño del marco de auditoría y control del MRR. Tenemos previsto publicar nuestro informe en 2023.

Se esperan aclaraciones respecto del método para aplicar suspensiones o efectuar pagos parciales por el incumplimiento de los hitos y metas en el marco del MRR

98 En la política de cohesión, como ya informamos anteriormente, no existen medidas preventivas ni correcciones financieras por el bajo rendimiento de los resultados²²⁴. Lo mismo sucede para el período 2021-2027. No obstante, la Comisión debe llevar a cabo una reunión anual de revisión del rendimiento para cada programa junto con el Estado miembro para supervisar los avances hacia la consecución de los hitos y metas acordados. Cuando existan desviaciones significativas que puedan afectar a la ejecución del programa, el Estado miembro debe adoptar medidas correctoras e informar de ello a la Comisión en un plazo de tres meses²²⁵.

²²⁴ Informe Especial 04/2017: «Protección del presupuesto de la Unión frente al gasto irregular: la Comisión hizo un mayor uso de las medidas preventivas y las correcciones financieras en el ámbito de la cohesión durante el período 2007-2013», apartado 25.

Informe Especial 36/2016: «Evaluación de las disposiciones de cierre de los programas de cohesión y desarrollo rural 2007-2013», apartado 48.

²²⁵ Artículo 41 del RDC.

99 No sucede lo mismo en el caso del MRR, donde la Comisión debe suspender la totalidad o parte de un pago si considera que uno o varios hitos y metas no se han alcanzado satisfactoriamente. Una vez realizada dicha suspensión, a menos que el Estado miembro corrija la situación en un plazo de seis meses, la Comisión debe reducir el importe de la ayuda financiera²²⁶. Sin embargo, la Comisión aún tiene que aclarar el método para determinar el porcentaje de un pago que debe suspenderse o reducirse por no haberse alcanzado los hitos y metas, como señalamos también en nuestro informe anual relativo al ejercicio 2021²²⁷. La ausencia de un método claramente establecido conlleva el riesgo de que los pagos parciales no se apliquen de manera coherente a los Estados miembros.

Debe aclararse en mayor medida la aplicación de las medidas para proteger los intereses financieros de la UE en el caso del MRR

Las retenciones en los pagos para proteger el presupuesto de la UE son necesarias para los fondos de la política de cohesión

100 Las retenciones de pagos protegen al presupuesto de la UE de las consecuencias financieras de los errores en las declaraciones de gastos de los Estados miembros que puedan detectarse después del desembolso. En la política de cohesión, la Comisión aplica estas retenciones a cada pago intermedio. En el período 2021-2027, la proporción se redujo al 5 %²²⁸, en comparación con el 10 % del período anterior. Anteriormente, recomendamos que se realizara una revisión legislativa para garantizar la correcta protección del pago retenido antes de su liberación²²⁹.

101 No existe tal mecanismo para el MRR, ya que la Comisión acuerda las condiciones para el desembolso por adelantado cuando negocia el PRR, y solo evalúa si se han cumplido los hitos y metas relevantes antes de autorizar el pago.

²²⁶ Artículo 24, apartados 6 y 8, del [Reglamento del MRR](#).

²²⁷ [Informes Anuales relativos al ejercicio 2021](#), apartado 10.28 y recomendación 10.2.

²²⁸ Artículo 93, apartado 2, del [RDC](#). Artículo 130, apartado 1, del [RDC de 2014-2020](#).

²²⁹ [Informe Especial 26/2021](#), apartado 77 y recomendación 1.

En el caso de los fondos de la política de cohesión, la Comisión puede aplicar suspensiones de pagos y correcciones financieras para proteger los intereses financieros de la UE.

102 Las medidas para proteger el presupuesto de la UE tienen por objeto garantizar que solo se financien los gastos regulares. En primer lugar, es responsabilidad de los Estados miembros detectar, corregir y prevenir las irregularidades²³⁰. Si esto no se hace adecuadamente, la Comisión puede utilizar una serie de medidas adicionales para proteger el presupuesto de la UE.

103 En el caso de los fondos de la política de cohesión, la Comisión puede suspender los pagos hasta que los Estados miembros hayan adoptado las medidas correctoras necesarias y, en caso necesario, imponer correcciones financieras (véase el [recuadro 20](#)).

Recuadro 20

Uso de las correcciones financieras y suspensiones de pagos para proteger el presupuesto de la UE en el marco de la política de cohesión

En el marco de la política de cohesión, se imponen las correcciones financieras cuando el Estado miembro ha declarado o aceptado una irregularidad. La Comisión podrá imponerlas en caso de deficiencias graves en los sistemas de gestión y control del Estado miembro que hayan dado lugar a errores sistémicos o en el de irregularidades individuales²³¹. En función de la gravedad de las deficiencias, la Comisión puede imponer una corrección a tipo fijo del 5 %, del 10 %, del 25 % o incluso del 100 %²³². Sin embargo, esto no conduce necesariamente a una reducción del importe de la ayuda puesta a disposición de un programa, ya que pueden reclamarse gastos adicionales para otras medidas²³³. Sin embargo, si esto ocurre en la práctica depende de la capacidad de los Estados miembros para declarar gastos adicionales. La autoridad competente del Estado miembro debe recuperar los importes irregulares abonados a los beneficiarios²³⁴.

²³⁰ Artículo 103 del RDC.

²³¹ Artículo 104, apartado 1, del RDC.

²³² Artículo 104, apartado 1, y anexo XXV del RDC.

²³³ Artículo 104, apartado 4, del RDC.

²³⁴ Artículo 69 del RDC.

Las correcciones financieras netas en la política de cohesión se utilizan cuando el Estado miembro no ha subsanado adecuadamente la irregularidad. Solo una corrección financiera neta conlleva la pérdida de apoyo financiero al Estado miembro por parte del presupuesto de la UE²³⁵.

Por último, la Comisión también puede aplicar interrupciones de los plazos y suspensiones de los pagos como medidas preventivas²³⁶. Esto da lugar a un aplazamiento de los pagos del presupuesto de la UE, lo que ejerce una presión adicional sobre los Estados miembros para que adopten las medidas correctoras necesarias²³⁷.

104 Anteriormente, en el caso de los fondos de la política de cohesión, observamos que la Comisión recurrió cada vez más a medidas preventivas y correcciones financieras en el período 2007-2013. También señalamos que las disposiciones reglamentarias del período 2014-2020 aumentaron significativamente la capacidad de la Comisión para proteger el presupuesto de la UE de los gastos irregulares²³⁸. Hasta 2021, como ya mencionamos, la Comisión no ha impuesto ninguna corrección financiera neta a los Estados miembros para el período 2014-2020²³⁹.

En el caso del MRR, la Comisión se basa más en la eficacia de los sistemas nacionales para proteger los intereses financieros de la UE

105 En el caso del MRR, la Comisión también está facultada para reducir proporcionalmente el apoyo financiero asignado a los Estados miembros y recuperar cualquier importe pendiente o solicitar el reembolso anticipado de los préstamos. La Comisión puede hacerlo en caso de irregularidades graves relacionadas con el fraude, la corrupción, los conflictos de intereses o un incumplimiento grave de las obligaciones, así como en caso de que los Estados miembros proporcionen información incorrecta sobre el cumplimiento de los hitos y metas²⁴⁰.

²³⁵ Artículo 104, apartados 1 y 4, del RDC.

²³⁶ Artículos 96 y 97 del RDC.

²³⁷ Informe Especial 04/2017, apartados 14 a 17 y recuadro 1.

²³⁸ Informe Especial 04/2017, apartados 141 a 143 y 149.

²³⁹ Informes Anuales relativos al ejercicio 2021, apartado 1.44. Informes Anuales relativos al ejercicio 2020, apartado 1.43.

²⁴⁰ Artículo 22, apartado 5, del Reglamento del MRR.

106 Para recuperar o solicitar el reembolso anticipado de préstamos, la Comisión debe establecer qué irregularidades o incumplimientos graves de las obligaciones se han producido. Si una deficiencia en el sistema de control de un Estado miembro para el MRR da lugar a un incumplimiento grave del acuerdo de financiación, la Comisión podrá reducir la ayuda financiera de la UE y recuperar el 5 %, el 10 %, el 25 % o incluso el 100 % de la contribución financiera asignada al Estado miembro o, en caso de un préstamo, solicitar el reembolso anticipado²⁴¹. Sin embargo, a diferencia de los fondos de la política de cohesión, no existe un marco de control común, ya que los Estados miembros utilizan sus sistemas nacionales para aplicar el MRR. A falta de otros criterios y orientaciones sobre la aplicación de recuperaciones por parte de la Comisión, sigue existiendo el riesgo de que estos porcentajes a tanto alzado no se apliquen de manera coherente a los Estados miembros.

107 Con independencia del modo de gestión, la responsabilidad con respecto a la ejecución del presupuesto de la UE recae, en última instancia, en la Comisión²⁴². Concretamente, la Comisión debe garantizar la protección efectiva de los intereses financieros de la Unión y, para ello, debe recibir garantías suficientes de los Estados miembros de que aplican el MRR de conformidad con la legislación nacional y de la UE. En comparación con los fondos de la política de cohesión, también se basa en mayor medida en la eficacia de los sistemas nacionales para prevenir, detectar y corregir las irregularidades y en la información oportuna sobre las mismas comunicada por los Estados miembros. Sin embargo, la Comisión considera que puede autorizar los desembolsos mientras se cumplan los hitos y metas²⁴³, aunque sea consciente de irregularidades en la utilización de los fondos detectadas a escala de los Estados miembros.

²⁴¹ Artículo 22, apartado 5, del [Reglamento del MRR](#). Artículo 19 de la plantilla del acuerdo de financiación.

²⁴² [Informes Anuales relativos al ejercicio 2021](#), apartado 1.33.

²⁴³ Artículo 24 del [Reglamento del MRR](#).

Los Estados miembros pueden utilizar diferentes sistemas para notificar las irregularidades detectadas en relación con los fondos de la política de cohesión y el MRR

108 La protección de los intereses financieros de la UE también comprende medidas adoptadas para contrarrestar cualquier actividad ilegal que pueda afectar al presupuesto de la Unión²⁴⁴. Esto exige la existencia de un sistema de lucha contra el fraude, la corrupción y conflictos de intereses a escala de los Estados miembros, y conlleva la realización de controles por parte de la Comisión conforme a lo dispuesto en la estrategia de auditoría del MRR.

109 En el caso de los fondos de la política de cohesión, los Estados miembros deben informar de las irregularidades que detecten en el sistema de gestión de irregularidades (SGI)²⁴⁵ de la Comisión, y los gastos objeto de examen se excluyen de las cuentas²⁴⁶. La información requerida incluye la identidad de los beneficiarios implicados. En el caso del MRR, los Estados miembros no están legalmente obligados a notificar irregularidades en el SGI, pero pueden hacerlo de forma voluntaria. En su lugar, todos los Estados miembros deben notificar los casos de presunto fraude en su declaración de gestión que acompaña a la solicitud de pago.

Uso potencial de las herramientas integradas de prospección de datos y puntuación de riesgos aún no aprovechadas plenamente por la política de cohesión y el MRR

110 Hace casi 10 años, la Comisión creó una herramienta única de prospección de datos y calificación de riesgos, «Arachne», para cargar los datos de operadores económicos de riesgo²⁴⁷. La Comisión recomendó a los Estados miembros que utilizaran Arachne en relación con ambos instrumentos. Su utilidad, sin embargo, depende de los datos cargados por los Estados miembros, y hasta la fecha no todos la utilizan²⁴⁸. Hasta la fecha, diecinueve Estados miembros se han comprometido a

²⁴⁴ Artículo 325 del TFUE.

²⁴⁵ Artículo 69, apartado 12, del RDC.

²⁴⁶ Artículo 98, apartado 6, y anexo XVIII del RDC.

²⁴⁷ Artículo 22, apartado 4, del Reglamento del MRR y considerando 72 del RDC.

²⁴⁸ Annual Activity Report 2020 – Dirección General de Política Regional y Urbana, p. 55. Informe Especial 01/2019: «Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas», apartado 86.

utilizar Arachne para el MRR. En octubre de 2022 todavía no estaba claro cuántos Estados miembros se habían comprometido a utilizar esta herramienta para los programas de la política de cohesión de 2021-2027.

111 Anteriormente, destacamos el potencial de Arachne como herramienta eficaz de prevención del fraude²⁴⁹. Sin embargo, recientemente observamos que su utilidad estaba limitada por su restringido ámbito de aplicación en el contexto de la gestión compartida²⁵⁰. Por ejemplo, el SGI no está vinculado a Arachne. La revisión del Reglamento Financiero brindará la oportunidad de hacer obligatorio el uso de herramientas integradas de extracción de datos y calificación de riesgos para todos los métodos de ejecución del presupuesto de la UE después de 2027.

²⁴⁹ Informe Especial 01/2019, apartados 85 a 88, y recomendación 3.3. Informe Especial 10/2015: «Necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de la cohesión», apartados 90 a 94 y recomendación 6.

²⁵⁰ Informe Especial 11/2022: «Protección del presupuesto de la UE - Es necesario hacer un mejor uso de las listas negras», apartado 85.

Observaciones finales

112 Nuestra revisión ilustra que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y los fondos de la política de cohesión presentan similitudes considerables. Al mismo tiempo, ambos instrumentos difieren en muchos aspectos debido a sus diferentes fines. La política de cohesión es la principal política de inversión a largo plazo de la UE para promover el desarrollo económico, social y territorial de los Estados miembros y las regiones, y el MRR es una herramienta temporal de respuesta a las crisis destinada a mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19 en las economías de los Estados miembros y mejorar la resiliencia de la UE y sus Estados miembros frente a futuras perturbaciones.

113 Tanto los fondos de la política de cohesión de 2021-2027 como el MRR se encuentran aún en sus primeras fases de ejecución. El despliegue simultáneo del MRR con los fondos de la política de cohesión proporcionará perspectivas adicionales sobre cómo afectan las diferencias en el marco regulador a la ejecución y a los resultados.

El presente análisis fue aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 8 de diciembre de 2022.

Por el Tribunal de Cuentas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Informes anteriores del Tribunal de Cuentas Europeo

Informes especiales

- [Informe Especial 10/2015](#): «Necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de la cohesión»
- [Informe Especial 36/2016](#): «Evaluación de las disposiciones de cierre de los programas de cohesión y desarrollo rural 2007-2013»
- [Informe Especial 02/2017](#): «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020: un gasto más orientado a las prioridades de Europa 2020, pero unas disposiciones para medir el rendimiento cada vez más complejas»
- [Informe Especial 04/2017](#): «Protección del presupuesto de la Unión frente al gasto irregular: la Comisión hizo un mayor uso de las medidas preventivas y las correcciones financieras en el ámbito de la cohesión durante el período 2007-2013»
- [Informe Especial 17/2018](#): «Las medidas de la Comisión y los Estados miembros durante el período de programación 2007-2013 abordaron la baja absorción, pero no se centraron suficientemente en los resultados»
- [Informe Especial 01/2019](#): «Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas»
- [Informe Especial 07/2020](#): «Ejecución de la política de cohesión: costes comparativamente bajos, pero insuficiente información para evaluar los ahorros derivados de la simplificación»
- [Informe Especial 10/2020](#): «Infraestructuras de transporte de la UE: Es necesario ejecutar de manera más rápida los megaproyectos para conseguir resultados en la red de transporte a su debido tiempo»
- [Informe Especial 16/2020](#): «Semestre Europeo – Las recomendaciones específicas por país abordan cuestiones importantes, pero es necesario aplicarlas mejor»

- [Informe Especial 14/2021](#): «Cooperación de Interreg: Aún no se ha liberado todo el potencial de las regiones transfronterizas de la Unión Europea»
- [Informe Especial 24/2021](#): «Financiación basada en el rendimiento de la política de cohesión: una respetable ambición, pero persistían los obstáculos en el período 2014-2020»
- [Informe Especial 26/2021](#): «Regularidad del gasto en la política de cohesión de la UE: La Comisión publica anualmente un nivel mínimo de error estimado que no es definitivo»
- [Informe Especial 11/2022](#): «Protección del presupuesto de la UE - Es necesario hacer un mejor uso de las listas negras»
- [Informe Especial 21/2022](#): «La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia es adecuada en general, pero persisten los riesgos en la ejecución»

Revisiones y documentos informativos

- [Briefing paper 2018](#): «Future of EU finances: reforming how the EU budget operates», febrero de 2018.
- [Documento informativo 2018](#): «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», mayo de 2018.
- [Análisis rápido de casos 2019](#): «Asignación de fondos de la política de cohesión a los Estados miembros para el período 2021-2027», marzo de 2019.
- [Análisis rápido de casos 2019](#): «Compromisos pendientes de pago en el presupuesto de la UE — Análisis detallado», abril de 2019.
- [Documento informativo 2019](#): «Obtención de resultados en cohesión», junio de 2019.
- [Análisis 05/2021](#): «Grandes proyectos de infraestructuras de transporte: comparación del marco de la UE con el entorno internacional»





















Informes anuales








- [Informe Anual relativo al ejercicio 2016](#), capítulo 2
- [Informes Anuales relativos al ejercicio 2019](#), capítulo 5
- [Informe Anual relativo al ejercicio 2020](#), capítulo 2
- [Informes Anuales relativos al ejercicio 2021](#), capítulos 1, 2 y 10

Dictámenes

- [Dictamen n.º 06/2020](#) sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
- [Dictamen n.º 04/2022](#) sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican el Reglamento (UE) 2021/1060, el Reglamento (UE) 2021/2115, la Directiva 2003/87/CE y la Decisión (UE) 2015/1814 [2022/0164 (COD)]

Anexo II – La contribución prevista del MRR a los seis pilares desglosada por Estado miembro























		Pilar 1: <i>Transición ecológica</i>	Pilar 2: <i>Transformación digital</i>	Pilar 3: <i>Crecimiento inteligente, sostenible e integrador</i>	Pilar 4: <i>Cohesión social y territorial</i>	Pilar 5: <i>Salud y resiliencia económica, social e institucional</i>	Pilar 6: <i>Políticas para la próxima generación</i>
	Bélgica	64 %	30 %	32 %	48 %	11 %	15 %
	Bulgaria	64 %	33 %	47 %	27 %	18 %	11 %
	Chequia	66 %	24 %	40 %	33 %	23 %	14 %
	Dinamarca	59 %	24 %	86 %	18 %	13 %	
	Alemania	47 %	53 %	51 %	11 %	29 %	9 %
	Estonia	42 %	22 %	71 %	21 %	43 %	1 %
	Irlanda	56 %	32 %	40 %	49 %	10 %	13 %
	Grecia	44 %	23 %	86 %	29 %	12 %	5 %
	España	50 %	30 %	42 %	56 %	14 %	8 %
	Francia	53 %	21 %	53 %	28 %	21 %	23 %
	Croacia	76 %	26 %	45 %	26 %	15 %	12 %
	Italia	46 %	30 %	48 %	50 %	15 %	12 %
	Chipre	52 %	25 %	65 %	25 %	19 %	13 %
	Letonia	39 %	22 %	46 %	54 %	26 %	13 %
	Lituania	44 %	36 %	53 %	25 %	25 %	18 %
	Luxemburgo	65 %	33 %	43 %	46 %	13 %	
	Hungría						
	Malta	55 %	23 %	28 %	41 %	34 %	19 %
	Países Bajos	71 %	26 %	52 %	37 %	7 %	7 %
	Austria	52 %	41 %	44 %	45 %	9 %	9 %






	Pilar 1: <i>Transición ecológica</i>	Pilar 2: <i>Transformación digital</i>	Pilar 3: <i>Crecimiento inteligente, sostenible e integrador</i>	Pilar 4: <i>Cohesión social y territorial</i>	Pilar 5: <i>Salud y resiliencia económica, social e institucional</i>	Pilar 6: <i>Políticas para la próxima generación</i>
 Polonia	56 %	23 %	24 %	68 %	21 %	9 %
 Portugal	55 %	23 %	48 %	47 %	19 %	8 %
 Rumanía	57 %	21 %	42 %	46 %	22 %	13 %
 Eslovenia	57 %	23 %	33 %	36 %	36 %	15 %
 Eslovaquia	51 %	21 %	48 %	24 %	38 %	17 %
 Finlandia	54 %	35 %	50 %	39 %	21 %	1 %
 Suecia	56 %	29 %	18 %	67 %	14 %	15 %
Media de la UE	55 %	28 %	47 %	38 %	20 %	12 %

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la base de la contribución estimada primaria y secundaria de los fondos del MMR prevista para cada medida hacia la consecución de dos de los seis pilares notificada por la Comisión en el «[cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia](#)» para 25 de los 26 PRR aprobados por el Consejo al final de octubre de 2022.

Anexo III – Asignación de los fondos de la política de cohesión de 2021-2027, las subvenciones del MRR (asignación provisional y definitiva) y los préstamos del MRR activados

Miles de millones de euros

FONDOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2021-2027						SUBVENCIONES DEL MRR* Asignación provisional hasta el 30.6.2022			Asignación final a fecha de 30.6.2022			PRÉSTAMOS DEL MRR ACTIVADOS	Fondos de la política de cohesión 2021-2027, subvenciones del MRR (asignación final) y préstamos del MRR activados
	Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)	FSE+	FC	CTE	TOTAL	70 % del importe disponible	30 % del importe disponible	TOTAL	70 % del importe disponible	30 % del importe disponible	TOTAL		
	Bélgica	1,1	1,2	0,4	2,7	3,6	2,3	5,9	3,6	0,9	4,5		7,2
	Bulgaria	5,7	2,6	1,3	9,8	4,6	1,6	6,3	4,6	1,1	5,7		15,3
	Chequia	10,4	2,7	6,4	19,8	3,5	3,5	7,1	3,5	4,1	7,6		27,4
	Dinamarca	0,1	0,1		0,5	1,3	0,2	1,6	1,3	0,1	1,4		1,9
	Alemania	10,9	6,5	1,0	18,4	16,3	9,3	25,6	16,3	11,7	28,0		46,4
	Estonia	1,7	0,5	0,8	3,1	0,8	0,2	1,0	0,8	0,1	0,9		4,0
	Irlanda	0,4	0,5		1,2	0,9	0,1	1,0	0,9		0,9		2,1
	Grecia	11,5	5,8	3,0	20,4	13,5	4,3	17,8	13,5	3,9	17,4	12,7	50,5
	España	23,5	11,2		35,4	46,6	22,9	69,5	46,6	30,6	77,2		112,6
	Francia	9,1	6,7		16,8	24,3	15,0	39,4	24,3	13,1	37,4		54,3
	Croacia	5,4	2,0	1,2	8,7	4,6	1,7	6,3	4,6	0,9	5,5		14,3
	Italia	26,6	14,5		42,1	47,9	21,0	68,9	47,9	21,1	69,0	122,6	233,6
	Chipre	0,5	0,2	0,2	0,9	0,8	0,2	1,0	0,8	0,1	0,9	0,2	2,0
	Letonia	2,5	0,7	1,0	4,3	1,6	0,3	2,0	1,6	0,2	1,8		6,0
	Lituania	3,5	1,1	1,4	6,1	2,1	0,1	2,2	2,1	0,0	2,1		8,2
	Luxemburgo	0,0	0,0		0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1		0,1
	Hungría	13,4	5,5	2,6	21,7	4,6	2,5	7,2	4,6	1,2	5,8		27,5
	Malta	0,5	0,1	0,2	0,8	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	0,3		1,1
	Países Bajos	0,5	0,4		1,3	3,9	2,0	6,0	3,9	0,8	4,7		6,0
	Austria	0,5	0,4		1,1	2,2	1,2	3,5	2,2	1,5	3,7		4,8
	Polonia	47,4	14,9	9,3	72,2	20,3	3,6	23,9	20,3	2,3	22,6	11,5	106,3
	Portugal	11,5	7,5	3,4	22,5	9,8	4,1	13,9	9,8	5,8	15,6	2,7	40,8

FONDOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2021-2027							SUBVENCIONES DEL MRR* <i>Asignación provisional hasta el 30.6.2022</i>			SUBVENCIONES DEL MRR* <i>Asignación final a fecha de 30.6.2022</i>			PRÉSTAMOS DEL MRR ACTIVADOS	<i>Fondos de la política de cohesión 2021-2027, subvenciones del MRR (asignación final) y préstamos del MRR activados</i>		
	Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)	FSE+	FC	CTE	TOTAL		70 % del importe disponible	30 % del importe disponible	TOTAL		70 % del importe disponible	30 % del importe disponible	TOTAL			
	Rumanía	17,1	8,2	3,5	0,4	29,2	10,2	4,0	14,2		10,2	1,9	12,1		14,9	56,2
	Eslovenia	1,5	0,7	0,7	0,1	3,1	1,3	0,5	1,8		1,3	0,2	1,5		0,7	5,2
	Eslovaquia	8,1	2,4	1,6	0,2	12,4	4,6	1,7	6,3		4,6	1,4	6,0			18,3
	Finlandia	0,9	0,6		0,2	1,7	1,7	0,4	2,1		1,7	0,2	1,9			3,6
	Suecia	0,8	0,7		0,4	1,9	2,9	0,4	3,3		2,9	0,3	3,2			5,2
	Asistencia técnica	0,8	0,3	0,1	0,0	1,3										1,2
	Cooperación transnacional		0,2			0,2										0,2
	Innovación interregional	0,6				0,6										0,6
	Iniciativa Urbana Europea	0,6				0,6										0,6
	Cooperación interregional				0,6	0,6										0,6
	Total UE	217	98	37	9	361	234	104	338		234	104	338		165	864

***Nota para las subvenciones del MRR:** de conformidad con el artículo 11 del Reglamento del MRR, el cálculo de la contribución financiera máxima para el 30 % del importe de la subvención asignado por Estado miembro se actualizó el 30 de junio de 2022 con objeto de tener en cuenta los últimos datos sobre el PIB de 2020 y 2021.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los datos de la Comisión, el anexo IV al Reglamento del MRR y la nota de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre la actualización de la contribución financiera máxima del MRR de 30.6.2022. Se han redondeado los importes con fines de presentación.

Siglas y acrónimos

CTE: Cooperación Territorial Europea

DEC: Decisión de Ejecución del Consejo

DG Asuntos Económicos y Financieros: Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros

DG Política Regional y Urbana: Dirección General de Política Regional y Urbana

DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión: Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión

FC: Fondo de Cohesión

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FNVC: Modelo de financiación no vinculada a los costes

FSE+: Fondo Social Europeo+

IIRC: Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus

MCE: Mecanismo «Conectar Europa»

MFP: Marco financiero plurianual

MRR: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

NGEU: NextGenerationEU

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

OCS: Opciones de costes simplificados

PIB: Producto interior bruto

PRR: Planes de recuperación y resiliencia

RDC: Reglamento sobre disposiciones comunes

REP: Recomendaciones específicas por país

RNB: Renta nacional bruta

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

Glosario

Acuerdo de asociación: Acuerdo entre la Comisión y un Estado miembro o país tercero en el contexto de un programa de gasto de la UE que establece, por ejemplo, planes estratégicos, prioridades de inversión, condiciones de comercio o disposiciones de ayuda al desarrollo.

Hito: En el caso de la política de cohesión, el valor intermedio en relación con un indicador de realización utilizado en el marco de un objetivo específico debe alcanzarse en una fecha predeterminada. En el caso del MRR, medida cualitativa de progresión hacia la consecución de una reforma o una inversión.

Marco financiero plurianual: Plan de gastos de la UE que establece prioridades (basadas en los objetivos políticos) e importes máximos, en general para siete años. Proporciona la estructura para el establecimiento de los presupuestos anuales de la UE y de los límites de gasto por categoría.

Meta: Para la política de cohesión, valor final previamente acordado que debe alcanzarse en relación con un indicador utilizado en el marco de un objetivo específico. En el caso del MRR, medida cuantitativa de progresión hacia la consecución de una reforma o una inversión.

No causar un perjuicio significativo: Principio según el cual las medidas de inversión no deben ejercer un impacto medioambiental perjudicial.

Pilar europeo de derechos sociales: Marco para ofrecer derechos sociales nuevos y más efectivos a los ciudadanos de la UE.

Proyecto único: Número de proyectos que un Estado miembro tiene intención o puede ejecutar y que están en proceso de «madurar» con los estudios necesarios para su ejecución.

Recomendaciones específicas por país: Orientaciones anuales publicadas por la Comisión, dentro del Semestre Europeo, para los distintos Estados miembros sobre sus políticas macroeconómicas, presupuestarias y estructurales.

Semestre Europeo: Ciclo anual que sirve de marco para la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros de la UE y para el seguimiento de los avances.

Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El presente análisis fue aprobado por la Sala II, especializada en la inversión en los ámbitos de gasto de cohesión, crecimiento e inclusión, presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal. La tarea fue dirigida por Ladislav Balko, Miembro del Tribunal, con el apoyo de Branislav Urbanic, jefe de Gabinete, y Zuzana Frankova, agregada de Gabinete; Friedemann Zippel, gerente principal; Chrysoula Latopoulou, jefa de tarea; Cristina Jianu, jefa adjunta de tarea; Marion Boulard, Mariya Zhekova, Francisco Carretero Llorente y Lena Rangus, auditores. Alexandra Mazilu y Agnese Balode colaboraron en el diseño gráfico.



De izquierda a derecha: Francisco Carretero Llorente, Lena Rangus, Chrysoula Latopoulou, Branislav Urbanic, Ladislav Balko, Friedemann Zippel, Marion Boulard.

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2023

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:

- Ilustración 3 – Iconos: esta ilustración 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 resto 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.

El presente documento ofrece un análisis comparativo de los fondos de la política de cohesión y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR).

Estos dos instrumentos presentan bastantes similitudes, pero también difieren en muchos aspectos. La política de cohesión es la principal política de inversión a largo plazo de la UE para promover el desarrollo económico, social y territorial, mientras que el MRR es una herramienta ad hoc y temporal de «respuesta a las crisis». Su objetivo es mitigar el impacto de la pandemia de COVID-19 en la economía de la UE y mejorar la resiliencia de la UE y sus Estados miembros frente a futuras perturbaciones.

Tanto los fondos de la política de cohesión de 2021-2027 como el MRR se encuentran aún en sus primeras fases de ejecución. En los próximos años, el despliegue simultáneo de los dos instrumentos mostrará cómo logran sus respectivos objetivos sus distintos enfoques.

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO