COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

ANEXO

del

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a la ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Anexo II. Subvencionabilidad de las medidas en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: fecha de inicio de las medidas subvencionables

En las primeras fases de la crisis de la COVID-19, los Estados miembros aplicaron, tanto individual como colectivamente, una serie de medidas para proteger a los ciudadanos y las empresas, así como para facilitar la gestión de la crisis y de futuras crisis. Aunque en ocasiones estas medidas suponían elevados costes presupuestarios, eran fundamentales para proteger la cohesión económica, social y territorial al mitigar el impacto social y económico de la crisis, ayudando tanto a los Estados miembros individualmente como a la Unión en su conjunto a capear la crisis. La rápida actuación de la Comisión, los Estados miembros, el Parlamento Europeo y el Consejo para proponer y acordar el instrumento NextGenerationEU, en particular el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), estabilizó las expectativas tanto del mercado como de la sociedad. Sin embargo, se produjo un desfase temporal entre el inicio de la crisis y el inicio de la aplicación del MRR.

A fin de apoyar medidas que, de otro modo, podrían haberse interrumpido debido a la gran carga fiscal que supuso la crisis para los Estados miembros, así como para apoyar la respuesta política temprana a la crisis de la COVID-19, el Parlamento Europeo y el Consejo introdujeron una cláusula de «retroactividad» en el Reglamento del MRR. La intención de esta cláusula de «retroactividad» era apoyar la respuesta política temprana de los Estados miembros. Además, aprovechando las lecciones extraídas de la reciente crisis en Europa, la intención era garantizar que los Estados miembros no detuvieran ni redujeran las inversiones en el contexto de la grave crisis económica y social provocada por la pandemia, a fin de no agravar aún más la contracción económica. Por consiguiente, el artículo 17, apartado 2, del Reglamento del MRR especifica que solo «[l]as medidas iniciadas a partir del 1 de febrero de 2020 podrán optar a financiación siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos en el presente Reglamento». Cuando se modificó el Reglamento del MRR para añadir los capítulos de REPowerEU, se añadió una disposición similar con la misma lógica (las medidas incluidas en el capítulo de REPowerEU «solo podrán optar a financiación cuando comiencen del 1 de febrero de 2022 en adelante»). Una consideración clave para los Estados miembros y la Comisión a la hora de diseñar y evaluar los planes de recuperación y resiliencia fue, por tanto, determinar cuándo se consideraba que se había iniciado una medida.

Una medida se inicia con la aplicación sobre el terreno.

El Reglamento del MRR no define de forma precisa el concepto de «iniciadas», pero ofrece sugerencias sobre lo que significa. En particular, dado que los Estados miembros deben presentar los costes totales estimados de las medidas que deben haberse iniciado a

partir del 1 de febrero de 2020, es razonable concluir que todos los costes deben sufragarse en términos estadísticos después de esa fecha.

En términos estadísticos, los gastos y los activos solo se registran cuando un proyecto comienza a ejecutarse. Con arreglo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 2010)[1], la contabilidad pública funciona según el principio del devengo, lo que significa que las operaciones se registran cuando se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue un valor económico. Un valor económico solo comienza a crearse una vez que se inicia la aplicación de una medida sobre el terreno. Este enfoque garantiza que las actividades económicas se representen con exactitud en el período en que efectivamente se producen. Este método contrasta con la contabilidad basada en el principio de caja, por la cual las operaciones se registran cuando se reciben o se pagan los importes, lo que suele tener lugar algún tiempo después de la finalización de una operación y de la emisión de una factura.

La atención prestada a la aplicación efectiva de las medidas, cuando los costes verdaderamente se materializan, se justifica, además, por el hecho de que la firma de un contrato no corresponde necesariamente al inicio de una medida. Las medidas de inversión pública suelen ir precedidas de múltiples fases de planificación, presupuestación, contratación pública y preparación. Las fases preparatorias comprenden la negociación y la firma de uno o varios acuerdos contractuales. Estos suelen contener cláusulas que regulan condiciones tales como las condiciones previas, la resolución y la rescisión, el incumplimiento de obligaciones y los casos de fuerza mayor. Estas cláusulas pueden impedir que los trabajos prosigan, o incluso que comiencen, cuando se constata que dichas cláusulas revisten especial importancia en una pandemia mundial. Por tanto, la firma de acuerdos contractuales no corresponde al inicio de una medida. Tal interpretación iría en contra de la intención de los colegisladores y de la lógica de intervención del MRR, puesto que daría lugar a la exclusión de varias medidas cuando los Estados miembros hayan decidido no aplazar o rescindir los contratos, sino iniciar su ejecución y beneficiarse del apoyo del MRR.

Por tanto, en consonancia con los principios estadísticos y jurídicos mencionados, el inicio de una medida se ha interpretado como el inicio de su aplicación sobre el terreno. Esta interpretación garantiza la coherencia con la lógica y los principios del Reglamento del MRR y con el carácter orientado a los resultados que tiene el MRR. Cuando comienza a crearse un valor económico es cuando puede considerarse que ha comenzado la aplicación de una medida.

[1] El Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 2010) es el marco de las cuentas nacionales de la UE coherente con las directrices internacionales sobre contabilidad nacional. Los Estados miembros de la UE están obligados a seguir este marco estadístico macroeconómico a la hora de elaborar sus cuentas nacionales.

Las orientaciones de la Comisión aplican los principios del Reglamento

La Comisión ha proporcionado orientaciones a los Estados miembros sobre cómo interpretar y aplicar la cláusula de retroactividad. En consonancia con los principios establecidos por los colegisladores en el Reglamento, el SEC 2010 y el carácter orientado a los resultados que tiene el instrumento, la Comisión publicó orientaciones para los Estados miembros en febrero de 2021[2] en las que especificaba que las medidas pueden apoyarse «solo en la medida en que su aplicación (de la que se derivan los gastos) no haya comenzado hasta el 1 de febrero de 2020 o después de esa fecha».

Además, las orientaciones facilitadas por los servicios de la Comisión a las autoridades nacionales de ejecución del MRR, en respuesta a sus preguntas, especificaron con más detalle cómo interpretar el «inicio» de una medida: «los proyectos cuya preparación y fases iniciales (incluida la contratación pública) se hayan puesto en marcha antes del 1 de febrero de 2020 solo podrán optar a la financiación del MRR para fases o subproyectos claramente definidos que se ejecuten después del 1 de febrero de 2020 y cuyos costes se registren en su totalidad [conforme al Sistema Europeo de Cuentas (SEC 2010)] después del 1 de febrero de 2020.»

La Comisión aplica estas orientaciones para garantizar la coherencia

Por tanto, en su evaluación de los planes y de la subvencionabilidad de las medidas de conformidad con el artículo 17, apartado 2, la Comisión aplica dos criterios clave para garantizar el cumplimiento de los principios mencionados.

1) ¿La aplicación de la medida propuesta no se ha iniciado hasta el 1 de febrero o hasta después de esa fecha?; y
2) ¿los gastos derivados de dicha aplicación no comenzaron a sufragarse hasta el 1 de febrero o hasta después de esa fecha? En concreto, ¿se ha registrado la totalidad de los costes [conforme al Sistema Europeo de Cuentas (SEC 2010)] después del 1 de febrero de 2020?

Los ejemplos que figuran a continuación ilustran cómo aplica la Comisión estos dos criterios clave:

Ejemplo 1:

- En diciembre de 2019, un Estado miembro firma un contrato de obras de construcción de una nueva línea ferroviaria que conectará dos ciudades regionales y creará capacidad adicional en el transporte ferroviario.

[2] https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_es.

- Los extractos del expediente de construcción firmado por el contratista, así como la primera factura emitida por él, demuestran que el trabajo en la obra propiamente dicho comenzó en marzo de 2020.
- Por tanto, la Comisión considera que i) una fase de preparación claramente definida que no forma parte de la medida del MRR (firma del contrato) tuvo lugar antes del 1 de febrero de 2020, mientras que ii) una fase de ejecución claramente definida que forma parte de la medida del MRR (es decir, las obras de construcción propiamente dichas) comenzó después del 1 de febrero de 2020 y iii) la totalidad de los costes de esa fase de ejecución se han registrado de conformidad con el SEC 2010 después del 1 de febrero de 2020.

Ejemplo 2:

- Un Estado miembro emite órdenes de compra para la adquisición de equipos informáticos en diciembre de 2019.
- El documento de transporte o entrega que certifica la transmisión de los bienes del vendedor a la entidad compradora tiene fecha de marzo de 2020.
- Por tanto, la Comisión considera que i) una fase de contratación claramente definida [que no forma parte de la medida del MRR] (órdenes de compra) tuvo lugar antes del 1 de febrero de 2020, mientras que ii) una fase de ejecución claramente definida que forma parte de la medida del MRR (es decir, la entrega, la instalación y la puesta en funcionamiento) comenzó después del 1 de febrero de 2020 y iii) la totalidad de los costes de esa fase se ha registrado de conformidad con el SEC 2010 después del 1 de febrero de 2020.

Ejemplo 3:

- Un Estado miembro solicita apoyo del MRR para la electrificación de una línea ferroviaria entre dos grandes ciudades, como parte de un proyecto de modernización adoptado en 2019 relativo a un tramo de vía férrea más largo que el mencionado en el PRR.
- El contrato para la electrificación de toda la línea ferroviaria se firma con el contratista en diciembre de 2019.
- El trabajo en la vía férrea entre las dos ciudades comienza en abril de 2022, como demuestra la documentación del proyecto prevista en el contrato.
- Por tanto, la Comisión considera que i) una fase de contratación claramente definida que no forma parte de la medida del MRR (órdenes de compra) tuvo lugar antes del 1 de febrero de 2020, mientras que ii) un subproyecto de ejecución claramente definido que forma parte de la medida del MRR comenzó después del 1 de febrero de 2020 y iii) la

totalidad de los costes de esa fase se ha registrado de conformidad con el SEC 2010 después del 1 de febrero de 2020.