COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 3

ANEXO

del

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a la ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Anexo III. Subvencionabilidad de las medidas en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: sustitución de los gastos presupuestarios nacionales ordinarios

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia proporciona ayuda financiera a los Estados miembros para alcanzar los hitos y objetivos de las reformas e inversiones establecidos en sus planes de recuperación y resiliencia. Para la prestación de dicha ayuda financiera, se exige el cumplimiento de varios criterios de subvencionabilidad.

Los gastos presupuestarios nacionales ordinarios son los gastos de un Estado miembro con cargo a su presupuesto nacional que se producen de forma reiterada. Un ejemplo típico de ello son los gastos de personal, que dan lugar a gastos mensuales.

Como norma general, la sustitución de los gastos presupuestarios nacionales ordinarios por la ayuda del MRR tiene un valor añadido europeo cuestionable y plantea dudas sobre la sostenibilidad de dichos gastos tras el período de vigencia del MRR. No obstante, se recuerda que el MRR se creó en un contexto específico, en particular, el de la pandemia de COVID-19, en el que se determinó que podía haber razones para sustituir dichos gastos, por ejemplo, para apoyar un aumento de la dotación de personal en los hospitales.

En este contexto, el artículo 5, apartado 1, del Reglamento del MMR establece que «[l]a ayuda del Mecanismo no sustituirá, excepto en casos debidamente justificados, a los gastos presupuestarios nacionales ordinarios». Esta disposición, como tal, prohíbe en general la sustitución de los gastos presupuestarios nacionales ordinarios por la ayuda del MRR, pero sí la permite en casos debidamente justificados.

Al aplicar esta disposición del Reglamento del MRR, pueden determinarse cuatro criterios acumulativos:

1. ¿La medida implica gastos presupuestarios directamente vinculados a la medida propuesta?
2. En caso afirmativo, ¿son estos gastos de carácter recurrente?
3. En caso afirmativo, ¿sustituye la ayuda financiera del MRR a esos gastos recurrentes?
4. En caso afirmativo, ¿no está comprendida en un uso debidamente justificado?

Si se cumplen estos cuatro criterios, la medida propuesta no sería conforme con el artículo 5, apartado 1, del Reglamento del MRR y, como tal, no podría optar a la ayuda del MRR.

En su evaluación de los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros, la Comisión utiliza estos cuatro criterios para determinar la subvencionabilidad de

las medidas y la conformidad del plan de recuperación y resiliencia con el artículo 5, apartado 1, del Reglamento del MRR. A fin de aclarar cómo ha aplicado la Comisión estos criterios, se explica cada uno de ellos sucesivamente.

¿La medida implica gastos presupuestarios directamente vinculados a la medida propuesta?

Las posibles medidas no subvencionables se determinan, en primer lugar, examinando si dicha medida conlleva gastos presupuestarios nacionales directamente vinculados a la medida propuesta. Por ejemplo, una medida para construir un aerogenerador acarrea unos costes de construcción directamente vinculados a la ejecución de la medida. En cambio, una medida para adoptar legislación no implica que, por ejemplo, los salarios de los funcionarios que la redacten deban considerarse automáticamente gastos presupuestarios nacionales directamente vinculados a dicha medida, en particular cuando dichos costes se habrían materializado con independencia de que la medida se ejecutara o no.

Se tienen en cuenta los costes declarados por un Estado miembro asociados a esa medida, ya que no es posible que un Estado miembro declare un coste apoyado por el MRR y, al mismo tiempo, considere que no está directamente vinculado a la medida propuesta.

En caso afirmativo, ¿son estos gastos de carácter recurrente?

Si una medida implica gastos presupuestarios nacionales directamente vinculados a ella, debe examinarse si dichos gastos son de carácter recurrente, es decir, que se producen de forma reiterada. Esta reiteración implica que deben materializarse más de una vez, con cierto grado de periodicidad (por ejemplo, semanal, mensual o anual). Algunos ejemplos de estos costes recurrentes pueden ser los salarios, los gastos de mantenimiento, las tasas de un servicio o las cuotas de suscripción.

El hecho de que, en algún momento anterior, el Estado miembro haya incurrido en un coste puntual que se repita posteriormente para llevar a cabo una medida del MRR no implica que el gasto sea recurrente. Por ejemplo, en caso de que un Estado miembro haya incurrido previamente en costes para llevar a cabo un estudio o encuesta no le impide incluir los costes estimados de un nuevo estudio o encuesta en el marco de una medida del PRR.

En caso afirmativo, ¿sustituye la ayuda financiera del MRR a esos gastos recurrentes?

Si una medida implica gastos presupuestarios nacionales directamente vinculados a ella que sean de carácter recurrente, debe examinarse si el MRR sustituye a dichos gastos.

De conformidad con el artículo 18, apartado 4, letra k), del Reglamento del MRR, los Estados miembros deben indicar una estimación del coste total de las reformas e inversiones incluidas

en el plan de recuperación y resiliencia. Si el Estado miembro presenta dichos gastos en su PRR como costes estimados, es evidente que el MRR prestaría ayuda financiera a dichos gastos y, como tal, sustituiría a los gastos nacionales recurrentes.

Lo anterior solo es pertinente en el caso de las medidas para las que los Estados miembros hayan presentado costes estimados, dado que la evaluación de si dichos costes constituyen gastos nacionales recurrentes que no pueden recibir apoyo en el marco del MRR presupone que los Estados miembros presenten dichos costes como parte de su plan. Si el Estado miembro no incluye ningún coste estimado para dicha medida, la inclusión de la medida no se tendrá en cuenta para el cálculo de la contribución financiera de los Estados miembros en el marco del MRR y, como tal, el Estado miembro no incluirá ningún coste estimado para que el MRR le preste ayuda financiera. A este respecto, el MRR no puede sustituir a los gastos presupuestarios nacionales en que se incurra para aplicar esa medida (o una parte de la medida no cubierta por el MRR), aunque dichos gastos sean recurrentes. Esto se debe a que no se ha producido ninguna sustitución.

En caso afirmativo, ¿no está comprendida en un uso debidamente justificado?

Por último, si una medida implica gastos presupuestarios nacionales directamente vinculados a ella que sean de carácter recurrente y el MRR les presta ayuda financiera, debe examinarse si su sustitución por la ayuda del Mecanismo puede justificarse debidamente y, como tal, permitirse con arreglo a la excepción prevista en el artículo 5, apartado 1, del Reglamento del MRR.

El Reglamento no establece criterios exactos para lo que debe considerarse un caso debidamente justificado. Al aplicar este criterio, los servicios de la Comisión han comunicado a los Estados miembros que utilicen tres criterios. En concreto, si:

i) el coste estimado forma parte integrante de una reforma o inversión;

ii) esta reforma o inversión contribuye al cumplimiento de los criterios de evaluación definidos en el artículo 19 del Reglamento del MRR; y

iii) la financiación de dicha reforma o inversión se garantizará de manera sostenible tras el período de vigencia del MRR y el efecto negativo sobre el saldo de la Administración pública es solo temporal.

Sobre la base de las prácticas establecidas, pueden extraerse algunas consideraciones generales sobre lo que puede constituir un caso debidamente justificado:

- En general, la remuneración de los empleados públicos que trabajan en la Administración pública en la preparación o ejecución de reformas o inversiones cubiertas por el MRR no debe incluirse en la estimación de costes. No obstante, en casos debidamente justificados (por ejemplo, necesidad de conocimientos especializados específicos o de aumentar temporalmente la capacidad administrativa), el coste del personal no

permanente durante el período de ejecución del plan de recuperación y resiliencia puede incluirse cuando sea necesario.

- Los costes de formación del personal de la función pública en relación con una reforma o inversión vinculada a los objetivos del Mecanismo podrían cubrirse si están debidamente justificados y plenamente integrados en una reforma o inversión del plan.
- Los gastos sociales, como las subvenciones a la contratación o las becas para estudiantes, pueden ser financiados por el MRR si los gastos (o la disminución de ingresos) son puntuales o de carácter temporal y terminan dentro del período de vigencia del MRR. Deben tener efectos positivos a largo plazo en apoyo de los objetivos del Mecanismo, y su repercusión en las finanzas públicas debe estar limitada en el tiempo.