COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

ANEXO

del

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a la ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Anexo IV. El concepto de doble financiación en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

La complementariedad entre los fondos de la Unión maximiza el valor añadido del presupuesto de la Unión, lo que permite lograr sinergias adicionales en comparación con un enfoque aislado de cada programa o instrumento de la Unión. El Parlamento Europeo y el Consejo han introducido requisitos en muchos programas e instrumentos de la Unión para garantizar su complementariedad, en particular permitiendo que un proyecto en concreto reciba apoyo de más de un programa o instrumento de la Unión. Las disposiciones a tal efecto figuran en varios actos de base, como el Reglamento sobre disposiciones comunes[1], Europa Digital[2], Horizonte[3] o el MCE[4].

La combinación de la ayuda en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) con el apoyo financiero de otros fondos de la UE está prevista en el Reglamento del MRR. Para garantizar una ejecución eficiente y complementaria de los fondos de la Unión, el artículo 9 del Reglamento del MRR prevé específicamente que «[l]as reformas y los proyectos de inversión podrán recibir ayuda de otros programas e instrumentos de la Unión siempre que dicha ayuda no cubra el mismo coste».

Si bien el MRR es un instrumento basado en el rendimiento, el artículo 9 del Reglamento del MRR introduce un enfoque basado en los costes para la evaluación de la doble financiación. El MRR es un instrumento basado en el rendimiento en virtud del cual la financiación está vinculada a los resultados obtenidos, no a los costes en que se haya incurrido. Los desembolsos se efectúan sobre la base del cumplimiento satisfactorio de un conjunto de hitos y objetivos. Por tanto, los pagos a los Estados miembros no están sujetos a controles a nivel de la UE de los costes asumidos para cumplir dichos hitos y objetivos. Los costes estimados de todas las medidas en el marco de cada plan de recuperación y resiliencia (PRR) se evalúan *ex ante* con el único fin de fijar la contribución financiera que debe comprometerse para cada Estado miembro. En esta estimación, el Estado miembro indica qué costes espera que estén cubiertos por el MRR y qué costes lo estén por otros programas o instrumentos de la Unión. El concepto de costes subvencionables asumidos, que se aplica en la

[1] Artículo 63, apartado 9, del Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

[2] Artículo 23, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/694 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, por el que se establece el Programa Europa Digital.

[3] Artículo 15, apartado 4, del Reglamento (UE) 2021/695 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de abril de 2021, por el que se crea el Programa Marco de Investigación e Innovación «Horizonte Europa».

[4] Artículo 19, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, por el que se establece el Mecanismo «Conectar Europa».

mayoría de los programas de financiación de la UE basados en los costes, no es aplicable en el marco del MRR. Sin embargo, tanto en el Reglamento Financiero[5] como en el Reglamento del MRR, el concepto de doble financiación está vinculado a los costes. La Comisión ha proporcionado orientaciones[6] en las que explica cómo aplicar el concepto de doble financiación basado en los costes a la lógica de la aplicación basada en el rendimiento del MRR.

En el marco del MRR, la doble financiación puede producirse en dos niveles:

- A nivel de los Estados miembros: los Estados miembros deben incluir en sus PRR «información sobre financiación de la Unión existente o prevista» [artículo 18, apartado 4, letra l), del Reglamento del MRR] que debe tenerse en cuenta en la estimación *ex ante* de los costes. Tras la aprobación del PRR y la adopción de la Decisión de Ejecución del Consejo (DEC) pertinente, cualquier ayuda adicional de otros fondos de la Unión para cubrir los costes que formaban parte de la estimación de costes llevada a cabo para el PRR daría lugar a que el Estado miembro recibiera ayuda de dos fuentes de financiación de la Unión diferentes para cubrir los mismos costes.
- A nivel de los perceptores finales: un perceptor final no debe recibir ayuda para cubrir los mismos costes tanto del MRR, a través del Estado miembro, como de otros fondos de la Unión.

Debido al carácter orientado a los resultados que tiene el MRR, a la hora de combinar el apoyo del MRR con el apoyo de otros fondos de la UE, el enfoque por defecto para evitar la doble financiación es una clara delimitación *ex ante* de los costes. En el caso de las medidas que solo se financian parcialmente con cargo al MRR, los Estados miembros deben delimitar claramente las partes de los proyectos que se financian con cargo al MRR y aquellas que se financian con cargo a otros fondos de la UE. En el caso del MRR, los Estados miembros deben indicar esta delimitación cuando presenten sus estimaciones de costes *ex ante*. Puede establecerse una delimitación de costes *ex ante*, por ejemplo, determinando las distintas fases de ejecución de un proyecto cofinanciado o separando diferentes partidas de costes y atribuyéndolas a los correspondientes instrumentos de financiación de la UE.

Sin embargo, en determinadas condiciones se permite un reparto proporcional de los costes. En circunstancias excepcionales, cuando una clara delimitación de los costes no sea viable o resulte excesivamente gravosa[7], las medidas podrán recibir ayuda a prorrata. Con

[5] Artículo 191 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

[6] Entre las que se incluyen las orientaciones de los servicios de la Comisión a los Estados miembros sobre sus planes de recuperación y resiliencia [SWD(2021) 12] (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_es) y la Comunicación de la Comisión «Orientación sobre los planes de recuperación y resiliencia» (C/2024/4618) (http://data.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj).

[7] Véase la parte II, apartado V, sección «Complementariedad de la financiación y prevención de la doble financiación», de C/2024/4990.

arreglo a este enfoque, cada fondo de la UE financia una parte predefinida de los costes totales. Las condiciones específicas establecidas en las orientaciones de la Comisión a los Estados miembros garantizan que las realizaciones o resultados medidos en el marco del MRR y financiados con cargo a este se ajusten al coste estimado *ex ante*, que ningún coste se cubra dos veces y que la ayuda global de la UE no supere el 100 % de los costes subvencionables efectivamente soportados. Estas cinco condiciones exigen:

i) que la descripción de la medida en la Decisión de Ejecución del Consejo pertinente indique claramente que el MRR financia solo una parte del proyecto en combinación con otros programas o instrumentos de la Unión;

ii) que las estimaciones de costes *ex ante* facilitadas por el Estado miembro para todo el proyecto establezcan qué importe está financiado por el MRR y se tiene en cuenta para el cálculo de los costes del PRR, al tiempo que se señala que otros costes podrían financiarse con cargo a otros programas o instrumentos de la Unión (si es posible, con un importe indicativo para tales programas o instrumentos);

iii) que los hitos y objetivos pertinentes en cuestión se redacten de manera que solo se calcule la contribución del MRR, si es posible a través de un objetivo de ejecución presupuestaria;

iv) que el Estado miembro notifique al perceptor final el importe de la contribución del MRR que dicho perceptor final debe declarar a la entidad que ejecuta el programa o instrumento de la Unión que complementa la ayuda del MRR;

v) que la entidad que ejecute cualquier otro programa o instrumento de la Unión que complemente el apoyo del MRR pueda verificar, a nivel de proyecto, que los perceptores finales de la financiación en el marco del MRR no reciben ayuda de la Unión por más del 100 % del coste total subvencionable[8].

Además de las condiciones expuestas anteriormente, este enfoque debe estar en consonancia con las disposiciones del otro instrumento de financiación de la UE en cuestión y cumplir las normas sobre ayudas estatales, incluidas las disposiciones sobre acumulación. Este enfoque no se aplica a los fondos regulados por el Reglamento sobre disposiciones comunes, dado que la condición v) es difícil de aplicar en ese contexto.

Dado que la doble financiación se define como la cobertura del mismo coste por el MRR y por otro programa o instrumento de la Unión, no puede producirse doble financiación cuando un Estado miembro no haya presentado un coste estimado para una medida concreta, ya que el MRR no cubre ningún coste. Muchos PRR contienen medidas para las que los Estados miembros no han presentado ningún coste estimado, las denominadas «medidas de coste cero». Si bien la inclusión de medidas de coste cero no aumenta

[8] En los casos en que la otra financiación de la UE no reembolse los costes (Fondo de Innovación), sino que también funcione sobre la base de una estimación de costes *ex ante*, esta comprobación se sustituye por una comparación de las dos estimaciones de costes *ex ante* del MRR y de otros fondos de la UE para garantizar que no se haya asignado más del 100 % de la estimación de costes *ex ante* total.

la asignación financiera de los Estados miembros, vincula el desembolso de la ayuda del MRR a la consecución de los hitos y objetivos asociados a la aplicación de estas medidas. Dado que el MRR no cubre ningún coste de tales medidas, no puede haber doble financiación, aunque otro fondo de la UE financie su aplicación total o parcialmente.

El Reglamento del MRR establece que los Estados miembros deben establecer un sistema de control para evitar la doble financiación, a través del cual la Comisión evalúe las disposiciones descritas en el plan de recuperación y resiliencia. En la práctica, esto implica que los Estados miembros están obligados a evitar la doble financiación a la hora de ejecutar el MRR:

- incluyendo en su PRR información y pruebas suficientes que demuestren claramente que el importe del coste total estimado de cada reforma y cada inversión no está cubierto por financiación de la Unión existente o prevista; en los casos en que la financiación del MRR se combine con otros fondos de la UE para apoyar una medida, esto debe indicarse claramente en los costes estimados, indicando la parte de los costes estimados financiada por el MRR y la parte financiada por otros fondos de la UE;
- detallando los procedimientos, estructuras y disposiciones establecidos a nivel nacional y regional para garantizar que se evite la doble financiación; y
- haciendo referencia en su PRR a las disposiciones para el seguimiento de la ejecución del MRR.

Se hace un seguimiento de la adecuación de los controles destinados a prevenir, detectar y corregir la doble financiación a lo largo de la evaluación y la ejecución de los PRR. Durante la evaluación de los planes, la Comisión evalúa la ausencia de doble financiación en todas las medidas en el marco del MRR, así como las disposiciones de control descritas por los Estados miembros. Cuando procede, se establecen hitos específicos de auditoría y control para abordar las deficiencias de los sistemas nacionales, cuyo cumplimiento constituye un requisito previo para desbloquear los desembolsos posteriores. El sistema de control de un Estado miembro se evalúa de nuevo en caso de modificación del PRR. Si las disposiciones originales del sistema presentan deficiencias, los hitos de auditoría y control se establecen en la Decisión de Ejecución del Consejo correspondiente, también para cuestiones relacionadas con la doble financiación. Durante la ejecución de los planes, la Comisión verifica las declaraciones de gestión y los resúmenes de las auditorías presentados por los Estados miembros junto con las solicitudes de pago, incluidos también los controles realizados por las autoridades nacionales para evitar la doble financiación. Esta evaluación se complementa con auditorías de sistemas y *ex post* realizadas por la Comisión, en particular sobre la doble financiación. En última instancia, cuando se detecta una doble financiación, pero el Estado miembro no la corrige, la Comisión puede recuperar los fondos del MRR directamente del Estado miembro. Dado que la prevención de la doble financiación es un elemento clave de las

estrategias de control y auditoría de la Comisión y de los Estados miembros, la Comisión y sus servicios han proporcionado orientaciones y herramientas pertinentes desde las primeras fases del MRR[9] para ayudar a las autoridades nacionales en el ejercicio de su responsabilidad de prevenir y detectar la doble financiación.

[9] Véanse, por ejemplo, las orientaciones de la Comisión a los Estados miembros sobre sus planes de recuperación y resiliencia [SWD(2021) 12] (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_es).