

Informe Especial

La absorción de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Sigue avanzando aunque con retraso y persisten los riesgos en la finalización de las medidas y, por tanto, en la consecución de los objetivos del Mecanismo



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-XI
Introducción	01-09
Alcance y enfoque de la auditoría	10-16
Observaciones	17-90
La prefinanciación facilitó inicialmente el desembolso de fondos, pero la absorción del MRR sufre retrasos y no significa necesariamente que los fondos hayan llegado a los perceptores finales	17-56
La prefinanciación facilitó el desembolso inicial de los fondos	18-20
La absorción de los fondos del MRR avanza pero con retrasos en general	21-27
Varios factores contribuyen a los retrasos	28-52
Los fondos desembolsados aún no han llegado necesariamente a los perceptores finales y el término «perceptor final» no siempre se utiliza de manera coherente	53-56
La Comisión y los Estados miembros adoptaron medidas para facilitar la absorción; sin embargo, es pronto para determinar si tienen un impacto positivo	57-75
Todos los Estados miembros incluidos en la muestra solicitaron modificaciones de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia, pero aún no se conoce el impacto en la absorción	59-63
La Comisión proporcionó orientaciones sobre la normativa específica de ejecución del MRR, pero aún da lugar a distintas interpretaciones	64-68
Los Estados miembros de la muestra adoptaron medidas para aumentar la capacidad administrativa, pero aún presentan una escasez de personal	69-70
Los Estados miembros y la Comisión establecen sistemas para seguir los avances en la aplicación, pero el seguimiento de los retrasos no es sistemático	71-75

El diseño del MRR genera riesgos para la absorción y la finalización de las medidas a más tardar el 31 de agosto de 2026 76-90

La cantidad y la naturaleza de los hitos y objetivos pendientes plantean riesgos para la absorción y la finalización de las medidas 77-85

Los desembolsos no reflejan necesariamente la cantidad e importancia de los hitos y objetivos incluidos 86-90

Conclusiones y recomendaciones 91-99

Anexos

Anexo I – Información principal sobre las encuestas del Tribunal a los Estados miembros

Anexo II – Fases y plazo (en días) del procedimiento necesarios para el cumplimiento

Anexo III – Funcionalidades de los sistemas nacionales de seguimiento informático para el seguimiento de la absorción de los fondos del MRR en el ámbito nacional

Anexo IV – Porcentaje de reformas e inversiones que deben completarse cada año (por Estado miembro)

Abreviaciones

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I En febrero de 2021, la UE estableció el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), cuyo presupuesto asciende a 723 800 millones de euros, con el objetivo de atenuar los efectos económicos de la pandemia, para los que la absorción rápida de financiación era fundamental, así como de reforzar la resiliencia de las economías de los Estados miembros. El MRR es ejecutado por la Comisión en régimen de gestión directa y los Estados miembros, en su calidad de beneficiarios y prestatarios de los fondos, deben garantizar que las medidas del Mecanismo se ejecuten de acuerdo con el Derecho de la UE y la legislación nacional según corresponda.

II Integramos esta auditoría en nuestro programa de trabajo anual por la importancia relativa de las cantidades implicadas y la novedad del modelo de financiación del MRR. Examinamos el diseño y la aplicación del MRR para evaluar si:

- o los fondos del MRR se habían desembolsado según lo previsto;
- o las medidas adoptadas por los Estados miembros y la Comisión han garantizado que los fondos se absorban según lo previsto;
- o existen riesgos inherentes en relación con la absorción y la finalización de las medidas en la segunda mitad de la aplicación del MRR.

III Concluimos que la absorción de los fondos del MRR está avanzando con algunos retrasos y que existen riesgos para la absorción y la finalización de las medidas en la segunda mitad de la aplicación del MRR.

IV La prefinanciación del 13 % prevista en la legislación permitió que se pagaran rápidamente más fondos al inicio del MRR; sin embargo, la absorción sufrió retrasos por distintos motivos. Al final de 2023, la Comisión había desembolsado alrededor de 213 000 millones de euros en total, incluida una prefinanciación de 56 500 millones de euros. Al final de 2023, los Estados miembros habían solicitado en total 228 000 millones de los 273 000 millones de euros que tenían previsto solicitar conforme a su régimen de funcionamiento. Sin embargo, siete Estados miembros no habían recibido fondos para el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos del MRR al final de 2023.

V Aunque los motivos de los retrasos varían de un Estado miembro a otro, los más comunes son los cambios en circunstancias externas (como la inflación o la escasez de suministro), la subestimación del tiempo necesario para aplicar las medidas, la incertidumbre sobre las normas específicas de aplicación del MRR (como el principio de «no causar un perjuicio significativo») y los desafíos relativos a la capacidad administrativa de los Estados miembros.

VI En octubre de 2023, aproximadamente la mitad de los fondos recibidos se habían abonado a los perceptores finales. Sin embargo, no todos los Estados miembros facilitaron información completa y coherente sobre la ubicación actual de los fondos del MRR. Además, la definición de «perceptor final» deja margen para la interpretación.

VII La Comisión y los Estados miembros adoptaron medidas para subsanar los retrasos; sin embargo, es demasiado pronto para determinar si tienen un impacto positivo. Por ejemplo, los Estados miembros propusieron modificaciones de la primera versión de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia y la Comisión proporcionó orientaciones y apoyo para facilitar la aplicación del MRR. Sin embargo, queda por ver el impacto de las modificaciones de los planes de recuperación y resiliencia, y algunos Estados miembros consideran que algunas partes de las orientaciones dan lugar a distintas interpretaciones o son difíciles de aplicar por la complejidad y el carácter novedoso de las propias orientaciones.

VIII Los Estados miembros también adoptaron medidas para aumentar su capacidad administrativa, pero persisten los retos, a saber, la contratación del personal necesario. Tanto la Comisión como los Estados miembros han establecido sistemas informáticos para seguir los avances en la aplicación, pero en dos Estados miembros de la muestra, los sistemas nacionales no proporcionaron información suficiente para detectar retrasos a su debido tiempo. Asimismo, aunque la Comisión supervisó los avances a través de sus contratos periódicos con los Estados miembros, no les solicitó sistemáticamente información sobre las medidas conducentes a atender los retrasos notificados por los Estados miembros, a pesar de que la Comisión ejecuta el MRR en régimen de gestión directa y en ella recae la responsabilidad última.

IX Consideramos que existen riesgos en relación con la absorción oportuna y la finalización de las medidas en la segunda mitad del período de ejecución del MRR. Más concretamente, queda por cumplir un número significativo de hitos y objetivos, que pueden ser más difíciles de alcanzar. Además, es probable que el paso de las reformas a las inversiones aumente aún más el riesgo de retrasos.

X También observamos que los desembolsos de fondos del MRR en favor de los Estados miembros no reflejan necesariamente la cantidad y la importancia de los hitos y objetivos incluidos en ellos. Además, la relación entre los importes recibidos en el marco del MRR y la consecución de hitos y objetivos difiere entre los Estados miembros. Si no se completan las medidas, el Reglamento del MRR no prevé la posibilidad de recuperar fondos relacionados con los hitos y objetivos ya alcanzados, por lo que esta situación plantea una serie de riesgos, ya que puede dar lugar al pago de la financiación del MRR sin que los Estados miembros hayan completado las correspondientes medidas.

XI A partir de estas constataciones, recomendamos a la Comisión:

- garantizar una aplicación coherente de la definición de «perceptor final»;
- proporcionar a los Estados miembros orientación y apoyo adicionales;
- hacer un seguimiento y mitigar el riesgo de incumplimiento de las medidas y sus consecuencias financieras;
- reforzar el diseño, en lo que respecta a la absorción, de futuros instrumentos basados en la financiación no vinculada a los costes.

Introducción

01 En respuesta a la pandemia de COVID-19 se constituyó un fondo de recuperación de más de 800 000 millones de euros (a precios corrientes): el Instrumento Europeo de Recuperación (NextGenerationEU). Su elemento central es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR)¹, establecido en febrero de 2021, con un valor total máximo de 723 800 millones de euros (a precios corrientes).

02 El ámbito de aplicación del MRR², tal como se define en su Reglamento, comprende una serie de ámbitos de actuación (ya sean inversiones o reformas) estructurados en seis «pilares» que se exponen en la *ilustración 1*. El MRR financia reformas e inversiones en los Estados miembros de la UE desde el inicio de la pandemia en febrero de 2020 hasta agosto de 2026³.

¹ [Reglamento \(UE\) 2021/241](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en lo sucesivo, el «Reglamento del MRR»).

² Artículo 3 del [Reglamento del MRR](#).

³ Para ejemplos de reformas e inversiones financiadas en el marco del MRR, véase el [Informe Especial 21/2022](#): La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, anexo IV.

Ilustración 1 – Los seis pilares



Transición ecológica



Transformación digital



Crecimiento inteligente, sostenible e integrador, que incluya la cohesión económica, el empleo, la productividad, la competitividad, la investigación, el desarrollo y la innovación, y un mercado interior que funcione correctamente con pymes sólidas



Cohesión social y territorial



Salud y resiliencia económica, social e institucional con objeto, entre otros, de aumentar la preparación y capacidad de reacción ante las crisis



Políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud, tales como la educación y el desarrollo de capacidades

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia de la Comisión.

03 El objetivo del MRR es mitigar las repercusiones económicas y sociales de la pandemia de COVID-19, para lo que la rápida absorción de fondos era fundamental, y mejorar las economías y sociedades de los Estados miembros haciéndolas más sostenibles, resilientes y mejor preparadas para los retos y oportunidades de las transiciones ecológica y digital. Por lo tanto, su objetivo es doble: mejorar la recuperación de la pandemia y la resiliencia frente a futuras crisis.

04 La Comisión es la responsable en última instancia de la ejecución del MRR y lo gestiona de manera directa⁴. Por su parte, los Estados miembros, en calidad de beneficiarios y prestatarios de los fondos, deben garantizar que las medidas del Mecanismo se ejecuten de acuerdo con el Derecho de la UE y la legislación nacional según corresponda.

⁴ Artículo 8 del [Reglamento del MRR](#).

05 En el marco del MRR, la Comisión puede proporcionar apoyo financiero de hasta **338 000 millones de euros en subvenciones y hasta 385 800 millones de euros en préstamos**⁵. Cada Estado miembro puede optar a un determinado importe de ayuda, sobre la base de una fórmula («clave de reparto») para las subvenciones y un límite máximo para los préstamos⁶.

06 Para beneficiarse de este apoyo, los Estados miembros presentaron sus **planes nacionales de recuperación y resiliencia**, que serán evaluados por la Comisión y aprobados posteriormente por el Consejo a través de las **Decisiones de Ejecución del Consejo**⁷. La Comisión conviene una serie de **disposiciones operativas** con cada Estado miembro en las que incluyen detalles y aspectos técnicos de la ejecución, como el programa indicativo para el pago de los tramos, los pasos provisionales adicionales hacia la consecución de los hitos y objetivos, y los mecanismos para proporcionar acceso a los datos subyacentes. El Reglamento del MRR también especifica cuatro circunstancias en las que un Estado miembro puede modificar su plan nacional de recuperación y resiliencia⁸:

- 1) si se actualiza la contribución financiera máxima⁹;
- 2) si los hitos y objetivos ya no son alcanzables debido a circunstancias objetivas;
- 3) si el Estado miembro solicita préstamos;
- 4) cuando el Estado miembro incluya su capítulo de REPowerEU¹⁰ en su plan nacional de recuperación y resiliencia, en consonancia con el plan de transición energética de la UE.

⁵ Estos importes no incluyen la financiación adicional de REPowerEU.

⁶ Artículos 11 y 14, apartado 5, del [Reglamento del MRR](#).

⁷ Artículo 20 del [Reglamento del MRR](#).

⁸ Artículo 21 del [Reglamento del MRR](#).

⁹ Nota de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 30 de junio de 2022: [RRF: Update of the maximum financial contribution](#).

¹⁰ [Reglamento \(UE\) 2023/435](#) por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo que respecta a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 y (UE) 2021/1755, y la Directiva 2003/87/CE.

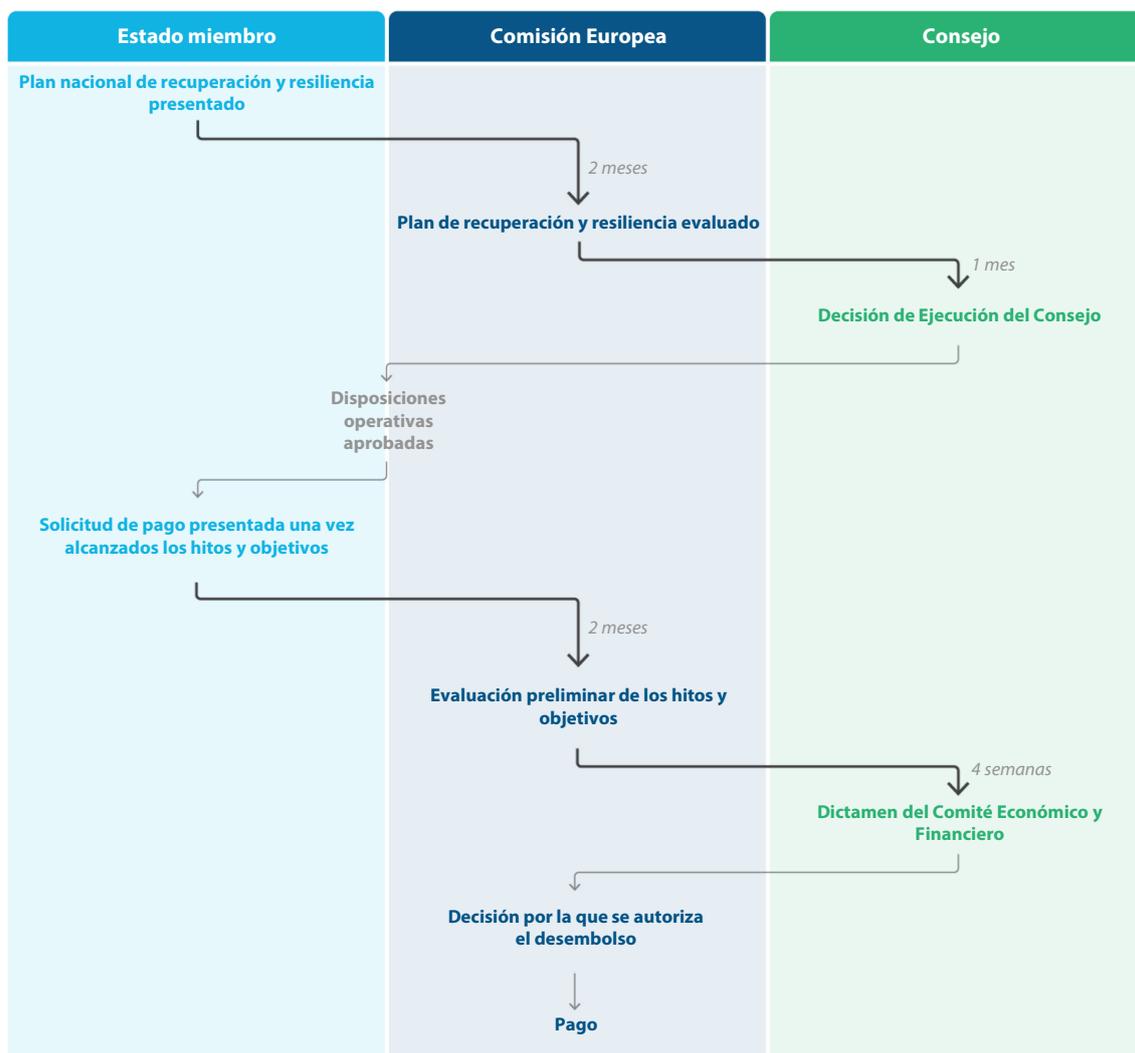
En caso de modificación, la Decisión de Ejecución del Consejo y las disposiciones operativas se modificarán también en consecuencia.

07 En cuanto a las Decisiones de Ejecución del Consejo adoptadas a más tardar el 31 de diciembre de 2021, los Estados miembros podrían solicitar un anticipo como **prefinanciación de hasta el 13 %** de sus asignaciones totales de subvenciones y, en su caso, de los importes totales de sus préstamos¹¹. La prefinanciación se deduce (o «liquida») proporcionalmente de los pagos posteriores. En el caso de REPowerEU, los Estados miembros podrían recibir una prefinanciación de hasta el 20 % de su financiación adicional, con sujeción a la aprobación de sus capítulos de REPowerEU.

08 El MRR es un instrumento basado en «**financiación no vinculada a los costes**», lo que significa que, aparte de la prefinanciación, todos los pagos se basan en la consecución por parte de los Estados miembros de los hitos y objetivos pertinentes. El valor de cada solicitud de pago no se basa en los costes estimados para alcanzar los hitos y objetivos en la solicitud de pago. La *ilustración 2* muestra los pasos para solicitar financiación en el marco del MRR.

¹¹ Artículo 13 del [Reglamento del MRR](#).

Ilustración 2 – Proceso de ejecución del MRR



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

09 Los Estados miembros pueden presentar hasta dos **solicitudes de pago** al año tras la consecución de los correspondientes hitos y objetivos. A continuación, la Comisión dispone de dos meses para evaluar la solicitud de pago y verificar el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos subyacentes. Tras una evaluación positiva, el Comité Económico y Financiero del Consejo dispone de cuatro semanas para emitir un dictamen, y la Comisión adopta una decisión a través del procedimiento de examen de comitología (es decir, que implica a un comité de representantes de todos los Estados miembros) por el que se autoriza el desembolso de los fondos¹².

¹² Artículo 24, apartados 2 a 5, del [Reglamento del MRR](#).

Alcance y enfoque de la auditoría

10 La absorción oportuna de los fondos es fundamental para que el MRR alcance su doble objetivo de recuperación y resiliencia¹³. Contribuye a evitar cuellos de botella en la aplicación de las medidas hacia el final del período de ejecución y, por tanto, reduce el riesgo de uso ineficiente de los fondos y de irregularidades.

11 A falta de una definición clara en el Reglamento del MRR, definimos la **absorción** como la financiación de la UE desembolsada por la Comisión a los Estados miembros. En el contexto del MRR, los Estados miembros son los beneficiarios, y la Comisión paga los fondos a un Estado miembro una vez cumplidos satisfactoriamente los hitos y objetivos. Con el fin de obtener una visión global, en la presente auditoría también examinamos los pagos a los perceptores finales, así como las prefinanciaciones.

12 Además, basamos nuestra evaluación de la **absorción oportuna** en si los Estados miembros presentaron sus solicitudes de pago de conformidad con el calendario indicativo acordado en sus disposiciones operativas. Además, evaluamos si existen riesgos significativos para finalizar las medidas dentro del período de ejecución del MRR (de febrero de 2020 a agosto de 2026) y, por tanto, para la consecución de los objetivos del MRR a largo plazo.

13 Esta auditoría se introdujo en nuestro programa de trabajo anual por la importancia del gasto del MRR y su carácter novedoso como instrumento de financiación. El período de referencia de la auditoría abarcaba desde la puesta en marcha del MRR en febrero de 2021 hasta el final de 2023. Esto nos permitió evaluar el estado y los avances en la ejecución de las medidas en la primera mitad del período de ejecución del MRR y determinar las causas de los problemas y los riesgos para la absorción oportuna de los fondos por parte de los Estados miembros y, en última instancia, para la finalización de las medidas.

¹³ Artículo 4, apartado 1, del [Reglamento del MRR](#).

14 Examinamos el diseño y la aplicación del MRR para evaluar si:

- o los fondos del MRR se habían desembolsado según lo previsto;
- o las medidas adoptadas por los Estados miembros y la Comisión habían garantizado que los fondos se absorbieran según lo previsto;
- o existen riesgos inherentes en relación con la absorción y la finalización de las medidas en la segunda mitad de la aplicación del MRR.

15 Nuestro trabajo de auditoría consistió en:

- o revisiones de documentos y otras publicaciones o información pertinentes para la absorción de fondos del MRR;
- o un examen y un análisis de las evaluaciones de la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y las solicitudes de pago para los cuatro Estados miembros de nuestra muestra (España, Italia, Eslovaquia y Rumanía), que se seleccionaron en función de sus avances en la ejecución del MRR, la importancia de los fondos del MRR que se les asignaron y el aumento de sus asignaciones de fondos de la UE en comparación con el marco financiero plurianual 2014-2020;
- o visitas sobre el terreno en una muestra de Estados miembros;
- o entrevistas con las autoridades encargadas de ejecutar y coordinar las actividades del MRR para la muestra de cuatro Estados miembros;
- o entrevistas con el personal de la Comisión, principalmente del Grupo de Trabajo de Recuperación y Resiliencia y de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros;
- o un análisis de los avances realizados en 42 medidas de inversión en los 4 Estados miembros de la muestra, seleccionados por su importancia monetaria y por encontrarse en una fase de ejecución más avanzada;
- o encuestas dirigidas a los organismos de coordinación y ejecución del MRR, así como a las autoridades de auditoría, con el objetivo de corroborar nuestro trabajo de auditoría sobre la manera en que el diseño y la aplicación del MRR afectan a la absorción oportuna (véase el [anexo I](#));

- o una revisión de los informes pertinentes por parte de las entidades fiscalizadoras superiores de los Estados miembros;
- o entrevistas con los organismos de coordinación del MRR de todos los Estados miembros para garantizar un entendimiento común y la calidad de la información facilitada en cuanto a la ubicación de los fondos y los perceptores finales.

16 En nuestra auditoría, todos los Estados miembros presentaron solicitudes de modificación de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia, que fueron evaluadas por la Comisión y aprobadas posteriormente por el Consejo. En los Estados miembros de nuestra muestra, se tuvieron en cuenta, cuando eran pertinentes, los resultados del proceso de modificación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia sobre la absorción de los fondos del MRR. Sin embargo, para poder comparar los datos, las prefinanciaciones de REPowerEU pagadas a algunos Estados miembros al final de 2023 se excluyen del ámbito de la presente auditoría. En esta última, no se evaluó si las reformas e inversiones del MRR estaban logrando los resultados previstos.

Observaciones

La prefinanciación facilitó inicialmente el desembolso de fondos, pero la absorción del MRR sufre retrasos y no significa necesariamente que los fondos hayan llegado a los perceptores finales

17 Evaluamos el desembolso de fondos por parte de la Comisión, teniendo en cuenta las solicitudes de pago presentadas al final de 2023. La evaluación se basó en datos procedentes de los acuerdos operativos iniciales, el cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia de la Comisión y otros documentos pertinentes.

La prefinanciación facilitó el desembolso inicial de los fondos

18 En virtud del Reglamento del MRR, los Estados miembros cuyas Decisiones de Ejecución del Consejo se adoptaron antes del 31 de diciembre de 2021 tenían derecho a una prefinanciación de hasta el 13 % de su contribución financiera total.

19 Inicialmente, la prefinanciación permitió que se pusieran a disposición más fondos rápidamente y, por tanto, era coherente con el objetivo del MRR de respuesta a la crisis. Al final de 2023, casi a la mitad del período de ejecución del MRR, la Comisión había desembolsado en total alrededor de 213 000 millones de euros a los Estados miembros (139 000 millones de euros en subvenciones y 74 000 millones de euros en préstamos), incluidos 56 500 millones de euros en forma de prefinanciación¹⁴.

20 Aunque no está condicionada por el cumplimiento de hitos y objetivos en el momento del pago, la prefinanciación está, no obstante, indirectamente vinculada a su cumplimiento, en la medida en que se liquida proporcionalmente a partir de pagos posteriores. Al final de 2023, se habían liquidado alrededor de 25 600 millones de euros, es decir, el 45 % de la prefinanciación abonada.

¹⁴ Comisión Europea, [Cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia: desembolsos](#), a 1 de febrero de 2024, excluidos los desembolsos relacionados con REPowerEU.

La absorción de los fondos del MRR avanza pero con retrasos en general

21 Conforme al Reglamento del MRR¹⁵, la Comisión acuerda un calendario para la presentación de solicitudes de pago con los Estados miembros en sus respectivas disposiciones operativas. Aunque son indicativos, estos plazos establecen el calendario de ejecución previsto en cada Estado miembro y, por tanto, ayudan a identificar los retrasos y los problemas y riesgos subyacentes en la ejecución del MRR. Por lo tanto, estos plazos constituyen nuestra base para determinar si la ejecución del MRR se enfrenta a retrasos.

22 Los avances en la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia difieren de un Estado miembro a otro. En la *ilustración 3* se expone una síntesis de la situación al final de 2023.

¹⁵ Artículo 20, apartado 6, y considerando 70 del [Reglamento del MRR](#).

Ilustración 3 – Avances en la ejecución del MRR al final de 2023

● subvenciones
○ préstamos

	Plan de recuperación y resiliencia original/Decisión de Ejecución del Consejo adoptada	Prefinanciación desembolsada	Disposiciones operativas aprobadas	Número de solicitudes de pago presentadas	Número de pagos recibidos
Austria	✓	✓	✓	●	●
Bélgica	✓	✓	✓	●	
Bulgaria	✓		✓	●●	●
Croacia	✓	✓	✓	●●●●	●●●●
Chipre	✓	✓	✓	●●	●
Chequia	✓	✓	✓	●●●	●
Dinamarca	✓	✓	✓	●●	●
Estonia	✓	✓	✓	●●	●●
Finlandia	✓	✓	✓	●	
Francia	✓	✓	✓	●●	●●
Alemania	✓	✓	✓	●	●
Grecia	✓	✓	✓	●●● ○○○	●●● ○○○
Hungría	✓				
Irlanda	✓		✓	●	
Italia	✓	✓	✓	●●●● ○○○○	●●●● ○○○○
Letonia	✓	✓	✓	●●	●
Lituania	✓	✓	✓	●●	●
Luxemburgo	✓	✓	✓	●	●
Malta	✓	✓	✓	●●	●
Países Bajos	✓				
Polonia	✓		✓	● ○	
Portugal	✓	✓	✓	●●●● ○○○○	●●●● ○○○○
Rumanía	✓	✓	✓	●●● ○○○	●● ○○
Eslovaquia	✓	✓	✓	●●●●	●●●●
Eslovenia	✓	✓	✓	●●● ○	●●
España	✓	✓	✓	●●●●	●●●●
Suecia	✓		✓		

Nota: La cifra solo contiene datos relativos a los planes iniciales y, por tanto, excluye las modificaciones aprobadas y la prefinanciación de REPowerEU abonada al final de 2023, que quedan fuera del ámbito de la presente auditoría.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia de la Comisión.

23 Observamos que, al final de 2023, tras casi tres años de aplicación del MRR y casi la mitad de su período de ejecución, siete Estados miembros no habían recibido financiación alguna para el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos:

- o dos Estados miembros (Hungría y Países Bajos) no habían firmado acuerdos operativos y, por lo tanto, no pudieron presentar solicitudes de pago ni recibir financiación del MRR;
- o un Estado miembro (Suecia) había firmado acuerdos operativos, pero no había presentado ninguna solicitud de pago;
- o cuatro Estados miembros (Bélgica, Finlandia, Irlanda y Polonia) habían presentado solicitudes de pago, pero no habían recibido la financiación correspondiente, ya que sus solicitudes estaban siendo evaluadas todavía al final de 2023.

24 De las 104 solicitudes de pago de subvenciones y préstamos pendientes de presentación al final de 2023, 73 de ellas (el 70 %) se habían presentado hasta esa fecha, y con diferencias significativas entre los Estados miembros (*ilustración 4*). En cuanto a la financiación, los Estados miembros habían presentado solicitudes de pago por valor de 228 000 millones de euros en lugar de los 273 000 millones de euros inicialmente previstos, es decir, alrededor de un 16 % menos. De este importe, se habían abonado alrededor de 182 000 millones de euros a los Estados miembros para el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos al final de 2023, incluidos los importes de prefinanciación ya liquidados.

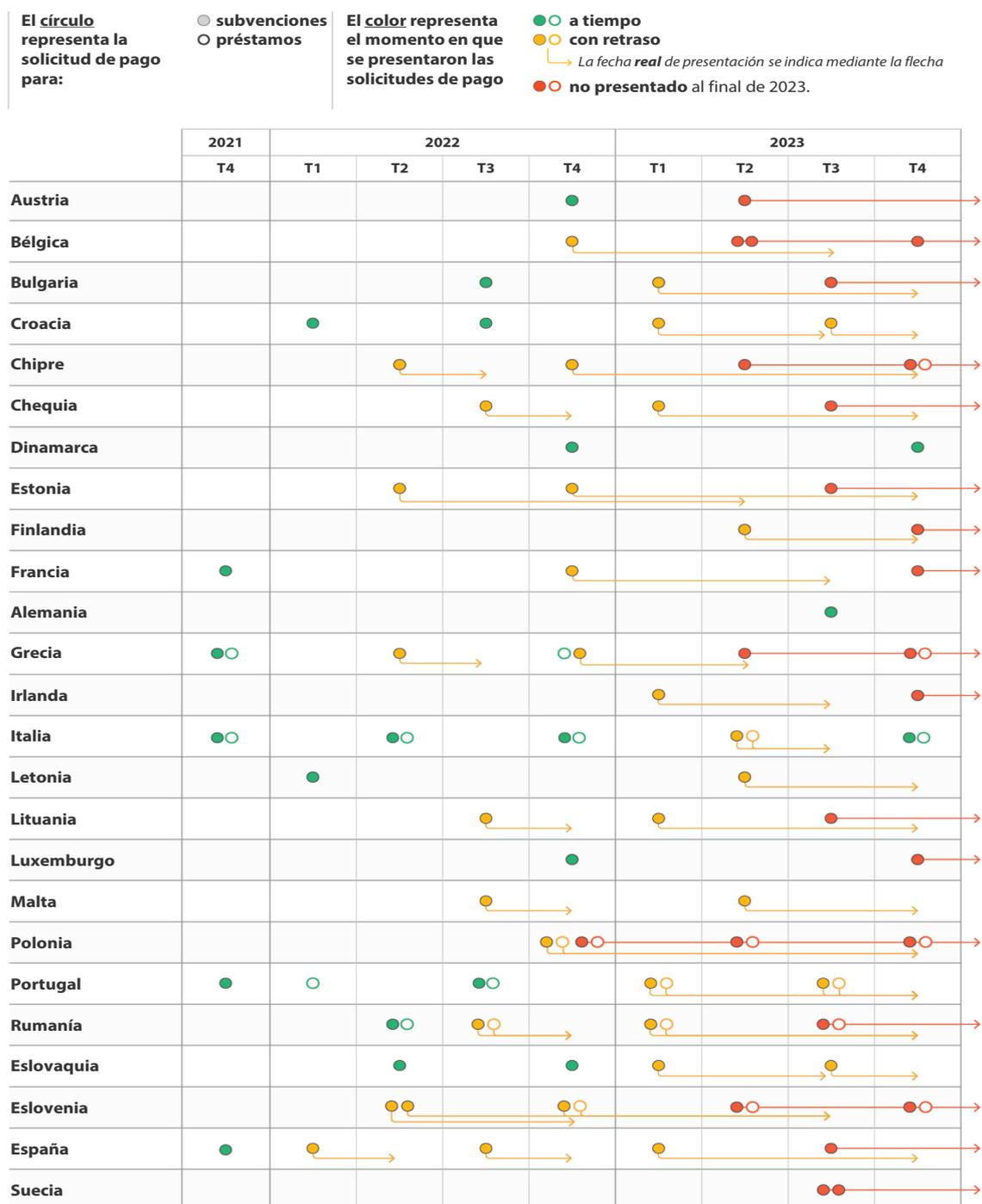
Ilustración 4 – Proporción de las solicitudes de pago presentadas al final de 2023, en comparación con los plazos indicativos de las disposiciones operativas

Croacia	100 %
Chequia	100 %
Dinamarca	100 %
Alemania	100 %
Italia	100 %
Letonia	100 %
Malta	100 %
Portugal	100 %
Eslovaquia	100 %
España	80 %
Rumanía	75 %
Grecia	75 %
EU-27	70 %
Estonia	67 %
Francia	67 %
Lituania	67 %
Bulgaria	67 %
Luxemburgo	50 %
Eslovenia	50 %
Irlanda	50 %
Austria	50 %
Finlandia	50 %
Chipre	40 %
Polonia	25 %
Bélgica	25 %
Suecia	0 %
Hungría	0 %
Países Bajos	0 %

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las disposiciones operativas y del cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia de la Comisión.

25 Observamos que casi todos los Estados miembros sufrieron retrasos en la presentación de solicitudes de pago en comparación con los plazos indicativos de sus respectivas disposiciones operativas (*ilustración 5*). Los retrasos varían considerablemente, no solo en cuanto al número de solicitudes de pago retrasadas, que pueden ser desde una solicitud (Finlandia e Irlanda) a seis solicitudes (Polonia, Rumanía y Eslovenia), sino también en la duración del retraso, que oscila entre un mes (Chipre, primer pago) y doce meses (Estonia, primer pago).

Ilustración 5 – Retrasos en la presentación de solicitudes de pago, en comparación con el calendario indicativo



Nota: En el cuadro no figuran ni Hungría ni los Países Bajos, ya que no han firmado disposiciones operativas en nuestro período de auditoría y, por lo tanto, no han podido presentar una solicitud de pago al final de 2023. En el cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia de la Comisión puede consultarse información más reciente sobre los avances en la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. La cifra solo contiene datos relativos a los planes iniciales y, por tanto, excluye las modificaciones aprobadas al final de 2023, que quedan fuera del ámbito de la presente auditoría.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las disposiciones operativas y del cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia de la Comisión.

26 La *ilustración 5* también muestra una tendencia en la puntualidad de las solicitudes de pago, ya que los retrasos se han hecho más frecuentes a medida que ha progresado la ejecución del MRR. Mientras que en el primer pago, el 56 % de las solicitudes (18 de 32) se presentaron a tiempo, esta proporción disminuyó al 27 % para la segunda solicitud de pago (8 de 30) y al 9,5 % para la tercera (2 de 21). No obstante, observamos que la puntualidad de las solicitudes de pago presentadas por un Estado miembro solo puede evaluarse una vez aprobadas sus disposiciones operativas, ya que estas contienen el calendario indicativo de las solicitudes de pago. Por lo tanto, los países pueden aparecer en la cifra sin retrasos (por ejemplo, Alemania) porque suscribieron más tarde sus disposiciones operativas, no porque estén necesariamente más avanzados en la ejecución del MRR. En el *anexo II* se ofrece una síntesis del tiempo necesario para realizar las evaluaciones pertinentes.

27 Además, los Estados miembros deben informar dos veces al año sobre los avances realizados en la ejecución de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia¹⁶. Este informe semestral se realiza en el contexto del Semestre Europeo con datos declarados sobre los avances en la consecución de los hitos y objetivos previstos en el pasado y en el futuro en los doce meses siguientes. Nuestro análisis de los dos últimos informes semestrales presentados por los Estados miembros muestra que la proporción de hitos y objetivos no completados a tiempo ha aumentado, mientras que la proporción de futuros hitos que se enfrentan a retrasos se ha mantenido sin cambios:

- en el informe de abril de 2023, aproximadamente el 18 % de los hitos y objetivos previstos no se habían completado. Esta proporción aumentó hasta el 24 % en el informe presentado en octubre de 2023;
- para los futuros hitos y objetivos (cuya finalización está prevista en los doce meses siguientes a la fecha de presentación de la información), la proporción de hitos y objetivos notificados que presentan retrasos se mantuvo invariable en el 16 % tanto en los informes de abril de 2023 como de octubre de 2023.

¹⁶ Artículo 27 del [Reglamento del MRR](#).

Varios factores contribuyen a los retrasos

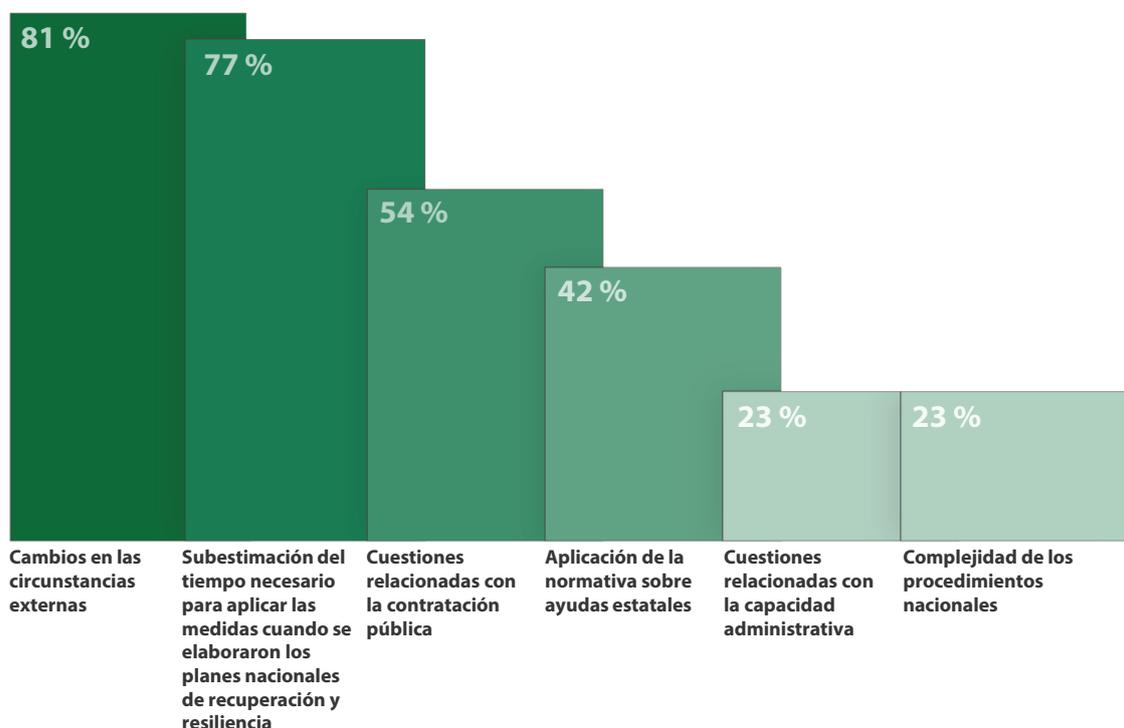
28 Uno de los objetivos de esta auditoría era detectar los motivos de los retrasos en la absorción de fondos del MRR. Por consiguiente, debatimos estas razones con las autoridades nacionales durante nuestras visitas de control sobre el terreno y analizamos una muestra de 42 inversiones en los cuatro Estados miembros de la muestra para evaluar, si procede, las razones que inciden en los retrasos. También incluimos una pregunta en nuestra encuesta a los organismos de coordinación del MRR sobre los factores que contribuyen a los retrasos en la absorción.

29 En nuestro análisis identificamos varias causas de los retrasos en la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia:

- o cambios en las circunstancias externas, como el aumento de la inflación y la escasez de suministro, así como los cambios en el contexto político del Estado miembro para las reformas;
- o las medidas no se adaptan al calendario del MRR y la subestimación del tiempo necesario para aplicarlas (debido a las normas de contratación pública y de ayudas estatales);
- o normas de ejecución e incertidumbre sobre cómo deben aplicarse (las orientaciones sobre el principio de «no causar un perjuicio significativo» y el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos);
- o cuestiones relacionadas con la capacidad administrativa y la complejidad de las normas a nivel nacional.

30 Observamos que las razones de los retrasos en la ejecución de los PRR varían de un Estado miembro a otro y son diferentes si se trata de reformas o de inversiones. Las respuestas a nuestra encuesta indican los factores más frecuentes que contribuyen a los retrasos en la absorción (véase la [ilustración 6](#)).

Ilustración 6 – Frecuencia de los motivos de los retrasos en la consecución de los hitos y objetivos



Nota: Los encuestados podían dar varias respuestas a la pregunta, seleccionando las opciones de la encuesta o aportando motivos adicionales.

Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo a los organismos de coordinación del MRR.

Cambios en las circunstancias externas

31 Las orientaciones de la Comisión señalaban la importancia de que los hitos y objetivos permanecieran bajo el control del Estado miembro y no estuvieran condicionados a factores externos como las perspectivas macroeconómicas o la evolución del mercado laboral¹⁷.

32 Desde el inicio del MRR a principios de 2021, el panorama geopolítico ha cambiado sustancialmente, en especial con la guerra de agresión contra Ucrania desde febrero de 2022, que ha disparado la inflación y ha generado unos precios récord de la energía en la UE.

¹⁷ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, «Guidance to member states – Recovery and resilience plans, SWD(2021) 12 final, parte 1/2, p. 34.

33 Estos avances y sus efectos (como el menor interés de los solicitantes en algunas convocatorias de propuestas) no pudieron tenerse en cuenta cuando se presentaron los planes nacionales de recuperación y resiliencia. No obstante, plantean un riesgo o ya han tenido un impacto negativo en la consecución oportuna de determinados hitos y objetivos y, por tanto, en la aplicación de las medidas (véanse ejemplos de nuestra muestra de medidas en el [recuadro 1](#)).

Recuadro 1

Ejemplos de medidas que presentan complicaciones a causa de circunstancias externas

En España, el objetivo intermedio de renovar 231 000 viviendas residenciales al final de 2023 se retrasó debido a que la demanda de obra de renovación fue inferior a lo previsto a causa de la inflación y, en particular, del fuerte aumento en el precio de las materias primas. Por ello, en el proceso de modificación de su plan de recuperación y resiliencia, España propuso aplazar un año la fecha límite del objetivo intermedio y reducir también de 510 000 a 410 000 el número total de obras de renovación que debían completarse en el contexto de la medida. La Comisión aceptó ambas propuestas después de haberlas evaluado.

En Italia se retrasó el objetivo de notificar la adjudicación de todos los contratos públicos de instalación de 2 500 estaciones de recarga rápida para vehículos eléctricos para el segundo trimestre de 2023, pues una parte de la medida no recibió ninguna oferta. El motivo principal fue la escasez de materias primas. Posteriormente, Italia propuso aplazar esta parte de la medida y la Comisión admitió este cambio.

Calendario del MRR y subestimación del tiempo necesario para aplicar las medidas

34 Las orientaciones de la Comisión¹⁸ invitaban a los Estados miembros a describir en el plan nacional de recuperación y resiliencia si existía una cartera madura de proyectos o qué medidas serían necesarias para crearla. Esto debía hacerse tanto en el conjunto del plan nacional como en cada componente individual a fin de especificar una vía nítida de ejecución, ayudar a determinar dónde podría ser ventajoso el apoyo técnico y garantizar la absorción.

¹⁸ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, «*Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, parte 1/2, pp. 43 y 45.

35 Examinamos si los planes nacionales de recuperación y resiliencia de los cuatro Estados miembros de la muestra contenían información sobre la existencia de una cartera de proyectos maduros. Asimismo, evaluamos si existían problemas de absorción por la falta de madurez al inicio del MRR o, en general, porque no se adaptaran al calendario del Mecanismo.

36 En nuestras entrevistas, las autoridades nacionales señalaron una falta de claridad en la información o el nivel de detalle sobre la madurez de las carteras de proyectos que debían contener sus planes nacionales de recuperación y resiliencia, ya que no se especificaba en las orientaciones de la Comisión. En los planes nacionales de recuperación y resiliencia de los Estados miembros de la muestra, estas descripciones se limitaban a los siguientes puntos, por ejemplo:

- o en España; tres de las diez medidas seleccionadas señalaban únicamente que la madurez sería un criterio de selección de los proyectos;
- o en Italia, cinco de las diez medidas seleccionadas mencionaban únicamente que habían sido seleccionadas en respuesta a las orientaciones de la Comisión para dar prioridad a los proyectos maduros.

37 En nuestros debates, las autoridades nacionales señalaron que algunas medidas de sus planes habían resultado inadecuadas para el calendario del MRR. Así ocurre especialmente con los proyectos innovadores, que por definición son más difíciles de planificar y tienen más probabilidad de encontrar obstáculos durante la ejecución (véase el [recuadro 2](#) para consultar un ejemplo de nuestra muestra de medidas). En nuestro Dictamen sobre la propuesta de modificación del Reglamento del MRR para dar cabida a los capítulos de REPowerEU, observamos la posibilidad de que no puedan aplicarse algunas medidas de REPowerEU dentro del plazo del MRR, en particular las que abordan objetivos a largo plazo¹⁹.

¹⁹ Dictamen 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)], apartado 7 y 12 a 14.

Recuadro 2

Ejemplos de medidas que presentaban complicaciones por su inadecuación al calendario del MRR

El plan nacional de recuperación y resiliencia de Rumanía contenía una inversión para construir una red de distribución preparada para el hidrógeno. Sin embargo, en nuestra visita, las autoridades rumanas expresaron su preocupación por que la inversión no se ajustara bien al calendario del MRR. Las principales razones aducidas fueron su carácter innovador y su incertidumbre en relación con el marco jurídico y operativo, así como diversos riesgos de aplicación relacionados con cuestiones técnicas. Cuando se realizó nuestra auditoría, no se había avanzado en esta inversión y las autoridades rumanas propusieron eliminar la submedida para la construcción de la red de distribución de los gases renovables del plan nacional de recuperación y resiliencia. La Comisión admitió esta propuesta.

El plan italiano contenía una inversión para el desarrollo de infraestructuras de generación de electricidad en alta mar, como tecnologías experimentales que utilizan el movimiento de las olas y de las corrientes para producir energía limpia. Tras las consultas públicas y otras investigaciones por parte de las autoridades italianas, se halló que el proceso de autorización de los proyectos que se benefician de la medida era incompatible con el período de ejecución del MRR. Por consiguiente, las autoridades italianas propusieron suprimir la medida del plan. La Comisión admitió esta propuesta tras su evaluación.

Cuestiones relacionadas con la contratación pública y la aplicación de las normas sobre ayudas estatales

38 Las autoridades nacionales mencionaron con frecuencia la contratación pública y el cumplimiento de las normas sobre ayudas estatales como causas de que el tiempo de ejecución de los proyectos fuera mayor del previsto. Ninguno de estos factores es novedoso o específico del MRR, lo que indica que la causa de estos retrasos no es la propia normativa, sino la subestimación del tiempo necesario para aplicarlas a la hora de seleccionar las medidas que deben figurar en los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

39 La contratación pública fue uno de los ámbitos afectados por los cambios en el entorno económico desde que se elaboraron los planes. En particular, el aumento de los precios y la escasez de suministros dieron lugar a que los procedimientos de contratación pública tuvieran que ajustarse o a que fueran infructuosos en algunas de las medidas de nuestra muestra.

40 Por lo que se refiere a las ayudas estatales, el Reglamento del MRR recuerda que se aplican las normas generales sobre ayuda estatal y establece que los Estados miembros deben garantizar que todas las reformas e inversiones en los planes nacionales de recuperación y resiliencia cumplan las normas sobre ayudas estatales de la UE y sigan todos los procedimientos en materia de ayudas estatales²⁰. La Comisión publicó modelos orientativos para ayudar a los Estados miembros en el diseño de los elementos de ayuda estatal de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia y proporcionar orientaciones sobre aspectos relacionados de los tipos de inversiones que se espera que sean comunes a la mayoría de ellos²¹.

41 No obstante, el diseño y la aprobación de los regímenes de ayudas estatales requerían mucho tiempo y las autoridades de los Estados miembros subestimaron con frecuencia la duración de los procedimientos con la Comisión cuando introdujeron las medidas en sus planes de recuperación y resiliencia (véase el [recuadro 3](#) para un ejemplo de nuestra muestra de medidas).

²⁰ Considerando 8 del [Reglamento del MRR](#).

²¹ Comisión Europea, *Practical guidance to Member states for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility*.

Recuadro 3

Ejemplo de medida que presentaba complicaciones por la contratación pública y las ayudas estatales

El plan nacional de recuperación y resiliencia de Rumanía contenía una inversión para establecer plantas y producir, ensamblar o reciclar baterías y células y paneles fotovoltaicos. El primer hito, cuya consecución estaba prevista para el tercer trimestre de 2022, fue la celebración de los contratos correspondientes. Sin embargo, solo se logró con un retraso de más de ocho meses.

Las autoridades rumanas iniciaron el procedimiento de notificación previa en mayo de 2022 para el régimen de ayudas estatales. Este proceso duró siete meses. Por tanto, el régimen de ayudas estatales no fue notificado oficialmente a la Comisión hasta diciembre de 2022. Las autoridades pusieron en marcha la convocatoria de propuestas para la inversión en enero de 2023, que contenía una cláusula suspensiva, ya que el régimen de ayudas estatales aún no estaba en vigor, y ampliaron una vez el plazo para presentar solicitudes. El régimen de ayudas estatales no se aprobó hasta febrero de 2023. En nuestras conversaciones con las autoridades rumanas se puso de manifiesto que la incertidumbre sobre la validez del régimen de ayudas estatales había dado lugar a una reducción del porcentaje de respuesta.

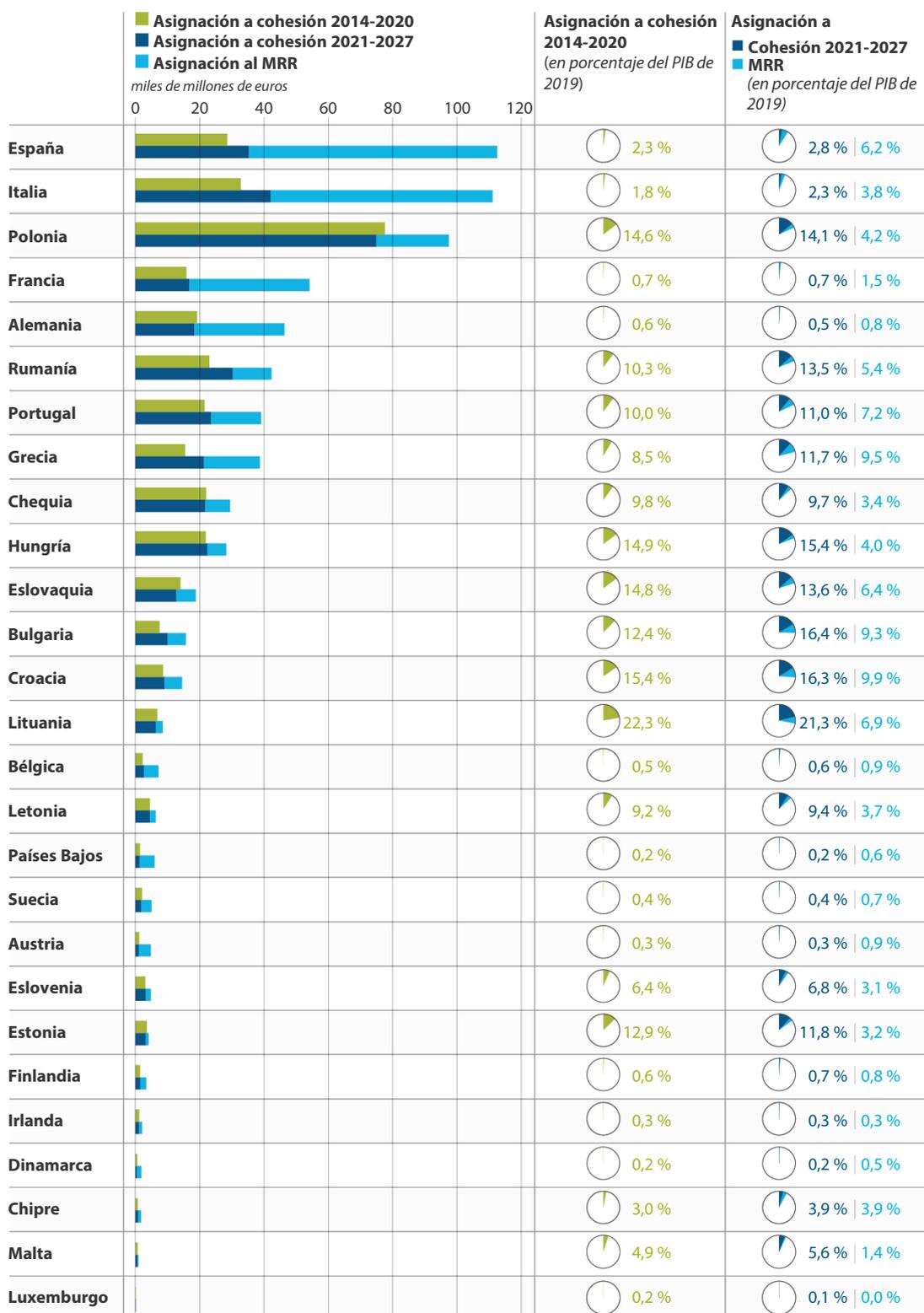
Cuestiones relacionadas con la capacidad administrativa

42 Como señaló la Comisión,²² es esencial que los Estados miembros mejoren sus capacidades administrativas para poder obtener los beneficios económicos y sociales del MRR y de otros fondos de la UE y contribuir al aumento de la absorción. Por lo tanto, examinamos si los importes disponibles para su gasto por las administraciones nacionales en el actual período financiero pueden plantear riesgos a la absorción.

43 Observamos que, en algunos Estados miembros, la aplicación del MRR ha dado lugar a un aumento significativo de los importes que deben gastarse, con 14 países que recibieron al menos el doble de financiación para el período 2021-2027 con respecto al período 2014-2020 (véase la *ilustración 7*).

²² Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, parte 1/2, p. 45.

Ilustración 7 — Comparación de la financiación asignada a los Estados miembros en los períodos 2014-2020 y 2021-2027 – Cohesión y MRR



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, basándose en *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU* y *RRF: Update of the maximum financial contribution* de la Comisión, así como en los datos del Parlamento Europeo y de Eurostat.

44 Además, en nuestras publicaciones anteriores concluimos que:

- o en el caso de los Estados miembros en los que la financiación de la cohesión ya representaba una parte significativa de las inversiones públicas²³, la absorción sustancial de más fondos de la Unión en el período 2021-2027 con la introducción del MRR entrañaría especial dificultad²⁴;
- o la aplicación paralela y postergada de varios instrumentos aumenta el riesgo de que los Estados miembros pierdan financiación²⁵;
- o es probable que algunos Estados miembros que presentan la menor absorción en el actual período de programación reciban un apoyo sustancial del MRR²⁶;
- o los sistemas de seguimiento o los organismos de ejecución del MRR no estaban aún implantados cuando se aprobaron los planes nacionales de recuperación y resiliencia, lo que limitó la evaluación de su capacidad administrativa llevada a cabo por la Comisión²⁷.

²³ Bulgaria, Estonia, Croacia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Portugal, Rumanía y Eslovaquia.

²⁴ [Análisis 1/2023](#): «La financiación de la UE a través de la política de cohesión y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Un análisis comparativo», apartado 53.

²⁵ [Informes anuales relativos al ejercicio 2022](#), capítulo 2: Gestión presupuestaria y financiera, apartado 2.65.

²⁶ [Dictamen n.º 6/2020](#), 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 32.

²⁷ [Informe Especial 21/2022](#): «La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia», apartados 98 a 105.

45 Además, el 57 % de los organismos de coordinación del MRR encuestados consideró probable o muy probable que la absorción de fondos del MRR, además de otros fondos de la UE, en el período 2021-2027 constituyera un reto. La Comisión también informó en su evaluación intermedia de que algunos Estados miembros habían experimentado dificultades con el aumento de la carga de trabajo desde el inicio del MRR, por lo que deben proseguir los esfuerzos para mejorar las capacidades administrativas nacionales²⁸.

46 No obstante, los problemas relacionados con la capacidad administrativa no afectan por igual a todos los Estados miembros: alrededor de un tercio de los organismos de coordinación encuestados no lo consideraba motivo de preocupación. Esto fue especialmente cierto en el caso de los Estados miembros cuya asignación de financiación del MRR fue baja en proporción a su PIB o a la financiación en el marco de otros instrumentos de financiación de la UE. Otra razón aducida en la encuesta para no señalar la capacidad administrativa como un motivo de preocupación fue que los Estados miembros afectados habían creado estructuras específicas (por ejemplo, unidades específicas del MRR dentro de las autoridades nacionales) para facilitar la ejecución del MRR.

²⁸ Comisión Europea, *Strengthening the EU through ambitious reforms and investments* (COM(2024) 82 final), p. 15.

Incertidumbre sobre la forma de aplicar las normas específicas de ejecución del MRR

47 El Reglamento del MRR comprende un conjunto de normas específicas relativas a su aplicación:

- el MRR solo debe apoyar medidas que cumplan el principio de «**no causar un perjuicio significativo**²⁹». El MRR es el primer instrumento que introduce el principio de «no causar un perjuicio significativo» como una condición para conceder los fondos. El Reglamento del MRR también dispone que la Comisión debe facilitar una guía técnica acerca de la manera en que debe aplicarse el principio de «no causar un perjuicio significativo» en el contexto del MRR³⁰;
- la Comisión debe evaluar, como máximo en un plazo de dos meses tras la recepción de una solicitud de pago, si **se han cumplido de forma satisfactoria los hitos y objetivos** pertinentes establecidos en la Decisión de Ejecución del Consejo. Las especificaciones suplementarias de las disposiciones operativas también deben tenerse en cuenta para esta evaluación³¹.

48 En nuestras discusiones, según las autoridades de los Estados miembros, la aplicación de las diferentes normas de ejecución y la incertidumbre sobre cómo realizarla son uno de los retos que afectan a la consecución oportuna de los hitos y objetivos y, por tanto, a la absorción.

49 Aunque la Comisión aportó una guía técnica, así como información adicional en debates informales, la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» fue una novedad, por lo que las autoridades nacionales consideraron difíciles las disposiciones correspondientes.

²⁹ Artículo 5 del [Reglamento del MRR](#).

³⁰ Comisión Europea, Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (2021/C 58/01)

³¹ Artículo 24, apartado 3, del [Reglamento del MRR](#).

50 La Comisión suspendió su evaluación de las solicitudes de pago para solicitar información adicional sobre el cumplimiento de los hitos y objetivos a los Estados miembros incluidos en la muestra, en su caso. Como se expone en unas pocas medidas de nuestra muestra, las interpretaciones de lo que constituye un «cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos» diferían entre la Comisión y los Estados miembros afectados. Estas diferencias requirieron debates adicionales y tiempo para resolverlas.

51 Mientras que la Comisión ofreció aclaraciones en cada caso y de forma bilateral en cuanto al cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos, no se dieron directrices por escrito hasta febrero de 2023³². A pesar de ello, nuestra encuesta muestra que el 65 % de los organismos de coordinación del MRR de los Estados miembros están de acuerdo o muy de acuerdo en que la definición de «cumplimiento satisfactorio» plantea un riesgo para la absorción oportuna de los fondos (véase el [anexo I](#)).

52 En el [recuadro 4](#) se recogen ejemplos de medidas de nuestra muestra que presentan dificultades relacionadas con las normas específicas de aplicación del MRR y con la incertidumbre sobre cómo aplicarlas.

³² Comisión Europea, Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Dos años después. Un instrumento único en el centro de la transformación ecológica y digital de la UE, [COM\(2023\) 99 final](#), anexo I.

Recuadro 4

Ejemplo de medidas que presentan dificultades relacionadas con las normas específicas de ejecución del MRR e incertidumbre en torno a su aplicación

Principio de «no causar un perjuicio significativo»

El plan nacional de recuperación y resiliencia de Italia contenía una inversión para la construcción de un determinado número de kilómetros de infraestructuras de transporte público en determinadas áreas metropolitanas. En nuestra auditoría, las autoridades italianas expresaron su preocupación por el cumplimiento oportuno de la medida, debido, entre otras cosas, a que uno de los proyectos no podía cumplir el principio de no causar un perjuicio significativo al estar situado en una zona volcánica. En última instancia, pidieron que se modificara la medida eliminando las referencias específicas a una de las ubicaciones en las que se desarrollaría la infraestructura, y que se remplazara el objetivo inicial por un hito para adjudicar el contrato. La Comisión admitió la propuesta.

Cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos

El plan nacional de recuperación y resiliencia de Rumanía contenía una inversión para desarrollar la generación combinada de calor y electricidad en sistemas de calefacción urbana, con una capacidad mínima instalada de producción de electricidad de 300 megavatios (MW). El hito inicial de esta medida era la celebración de contratos, seguido de un objetivo de puesta en servicio de 300 MW de capacidad.

Después de presentar un primer lote de contratos, la Comisión manifestó su preocupación por su validez y suficiencia para cubrir el objetivo de 300 MW. Las autoridades rumanas presentaron entonces otros contratos adicionales y declararon cubrir una capacidad total de 349 MW. Alegaron también que su comprensión inicial del hito se había visto condicionada por algunas incoherencias entre las versiones inglesa y rumana de las Decisiones de Ejecución del Consejo y las disposiciones operativas.

Esto dio lugar a un procedimiento de evaluación que duró seis meses y, al cabo de este, la Comisión concluyó que el hito aún no se había cumplido satisfactoriamente, ya que las autoridades rumanas no habían ofrecido garantías razonables de que los contratos firmados estuvieran vinculados a las necesidades de calefacción urbana del país. Además, la Comisión consideró que las autoridades no habían evaluado con precisión si las solicitudes cumplían los requisitos establecidos en la convocatoria. En consecuencia, suspendió parcialmente el pago en cuestión.

Los fondos desembolsados aún no han llegado necesariamente a los perceptores finales y el término «perceptor final» no siempre se utiliza de manera coherente

53 En el contexto del MRR, se considera que la financiación se absorbe una vez desembolsada a los Estados miembros, como beneficiarios de los fondos del MRR. Por lo tanto, la absorción no significa que estos fondos hayan llegado a los perceptores finales (véase el apartado [11](#)). Sin embargo, con el fin de obtener información sobre la financiación del MRR que ya ha llegado a la economía real, preguntamos a los Estados miembros sobre i) la proporción de financiación del MRR desembolsada a los perceptores finales con cargo al presupuesto nacional y ii) la ubicación de la financiación del MRR que habían recibido hasta la fecha de la Comisión.

54 En octubre de 2023, nos pusimos en contacto con los 22 Estados miembros perceptores de fondos del MRR para pedirles información sobre la ubicación actual de dichos fondos. Si bien algunos de ellos no facilitaron esta información (tres) o facilitaron información incompleta o incoherente (cuatro), en el caso de los 15 Estados miembros que facilitaron esta información, alrededor de la mitad de los fondos recibidos habían llegado a los perceptores finales.

55 A partir de marzo de 2023, los Estados miembros están obligados a publicar y actualizar semestralmente las listas de los 100 perceptores finales que reciben el mayor importe de financiación para la ejecución de las medidas incluidas en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia³³, con el objetivo de aumentar la transparencia en el uso de los fondos del MRR³⁴. Las orientaciones de la Comisión definían³⁵ el «perceptor final» como la última entidad receptora de fondos que no es contratista ni subcontratista. Sin embargo, en nuestro análisis de estas listas, observamos que, en medidas similares, la noción de «perceptor final» se interpreta de manera distinta de un Estado miembro a otro. Por ejemplo:

- o en las medidas relacionadas con la concesión de financiación a las empresas, los perceptores finales, según la interpretación del término por parte de algunos Estados miembros, consistían en instituciones que concedían la financiación a nivel nacional o incluso de la UE (como el Banco Europeo de Inversiones, el Fondo Europeo de Inversiones o el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo), mientras que otros Estados miembros entendían que se refiere a las empresas que reciben la financiación;
- o en el caso de las medidas relacionadas con la renovación energética de edificios públicos, los registrados como perceptores finales en algunos Estados miembros eran ministerios o municipios, y en otros se trataba de empresas energéticas públicas o privadas;
- o en las medidas relacionadas con el suministro de dispositivos digitales en la educación, los registrados como perceptores finales en algunos Estados miembros eran ministerios o municipios, y en otros, universidades o escuelas.

³³ Artículo 25, letra a), del [Reglamento \(UE\) 2023/435](#) por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo que respecta a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 y (UE) 2021/1755, y la Directiva 2003/87/CE.

³⁴ Comisión Europea, Orientación sobre los planes de recuperación y resiliencia en el contexto de REPowerEU ([2023/C 80/01](#)), página 34.

³⁵ Comisión Europea, Orientación sobre los planes de recuperación y resiliencia en el contexto de REPowerEU ([2023/C 80/01](#)), página 34.

56 Las autoridades nacionales también confirmaron en nuestras reuniones que la definición actual de perceptor final da lugar a distintas interpretaciones.

La Comisión y los Estados miembros adoptaron medidas para facilitar la absorción; sin embargo, es pronto para determinar si tienen un impacto positivo

57 La Comisión y los Estados miembros adoptaron medidas para facilitar la absorción, que incluyen:

- modificaciones de los planes nacionales de recuperación y resiliencia para abordar los cambios en las circunstancias externas;
- el apoyo y las orientaciones de la Comisión para reducir las distintas interpretaciones de las normas de aplicación;
- medidas para aumentar la capacidad administrativa;
- aplicación de un sistema para hacer un seguimiento de la ejecución del MRR.

58 Analizamos la probabilidad de que las medidas adoptadas aborden los problemas detectados.

Todos los Estados miembros incluidos en la muestra solicitaron modificaciones de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia, pero aún no se conoce el impacto en la absorción

59 El Reglamento del MRR establece las condiciones por las que un Estado miembro puede modificar su plan nacional de recuperación y resiliencia (véase el apartado **06**). Las orientaciones de la Comisión a los Estados miembros proporcionan más detalles sobre cuándo y cómo pueden solicitar dichas revisiones.

60 En las 42 medidas de nuestra muestra, evaluamos cuántas de ellas fueron objeto de modificación, así como la naturaleza de dichas modificaciones (véase el apartado **06**). Observamos que 27 de las medidas de la muestra (64 %) se vieron afectadas por modificaciones, incluidas 23 sobre la base de hitos y objetivos que no podían alcanzarse debido a «circunstancias objetivas» (artículo 21, apartado 1, del Reglamento del MRR). Las modificaciones se referían principalmente a la reducción de los objetivos, al aplazamiento de la finalización de las medidas o a la supresión de medidas del plan nacional de recuperación y resiliencia (véase el **cuadro 1**).

Cuadro 1 – Modificaciones solicitadas de las medidas de la muestra

Estado miembro	Número de medidas de la muestra	Número para el que se solicitan modificaciones	Número de evaluaciones positivas de la Comisión	Número para el que se solicita una modificación basada en el artículo 21	Ejemplos de cambios propuestos
Italia	10	10	10	10	Modificar la descripción de la medida Reducir objetivos Aplazar finalización Eliminar medida
Rumanía	11	4	4	2	Reducir objetivos Eliminar hito
Eslovaquia	11	8	8	7	Reducir objetivos Aplazar finalización
España	10	5	5	4	Reducir objetivos Aplazar finalización
Total	42	27	27	23	

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de planes nacionales de recuperación y resiliencia modificados.

61 El Reglamento del MRR no establece con claridad aquello que constituye precisamente las «circunstancias objetivas» que justifiquen las modificaciones. Sin embargo, en febrero de 2023, la Comisión publicó orientaciones sobre los planes nacionales de recuperación y resiliencia en el contexto de REPowerEU³⁶ que proporcionaban más aclaraciones sobre estas circunstancias objetivas, así como diversos ejemplos.

62 En general, los Estados miembros propusieron modificaciones de los planes nacionales de recuperación y resiliencia con el fin de ofrecer una solución para las medidas que no serían alcanzables por otros medios. Por lo tanto, pueden facilitar la absorción. Sin embargo, las orientaciones de la Comisión establecen que los cambios propuestos no deben reducir la ambición general de los planes nacionales de recuperación y resiliencia³⁷, pero este aspecto quedaba fuera del ámbito de nuestra auditoría.

63 Además, el 58 % de los 26 organismos de coordinación del MRR que respondieron a nuestra encuesta estaban de acuerdo o muy de acuerdo en que hacían falta más orientaciones de la Comisión sobre el proceso y las condiciones de modificación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia para garantizar la absorción oportuna de los fondos. Además, solo el 46 % consideraba que las orientaciones se habían facilitado a su debido tiempo.

³⁶ Comisión Europea, Orientación sobre los planes de recuperación y resiliencia en el contexto de REPowerEU (2023/C 80/01), p. 11 y 12.

³⁷ Comisión Europea, Orientación sobre los planes de recuperación y resiliencia en el contexto de REPowerEU (2023/C 80/01), p. 12.

La Comisión proporcionó orientaciones sobre la normativa específica de ejecución del MRR, pero aún da lugar a distintas interpretaciones

Cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos y pagos parciales

64 Con el fin de facilitar la absorción, la Comisión proporcionó una serie de orientaciones a los Estados miembros y facilitó el intercambio de buenas prácticas entre ellos. El 21 de febrero de 2023, la Comisión publicó su marco de evaluación del cumplimiento satisfactorio de hitos y objetivos y la metodología para determinar la suspensión de pagos³⁸. Observamos que la Comisión aportó la metodología dos años después de que se iniciara el período de ejecución del MRR y que esta da lugar a distintas interpretaciones, especialmente por la vaguedad con que a menudo se definen los hitos y objetivos³⁹. Además, la decisión de reducir los pagos si no se cumplen determinados hitos u objetivos sigue siendo, en cierta medida, una cuestión de criterio⁴⁰.

65 Además, la metodología establece que los elementos de las disposiciones operativas (como el mecanismo de verificación y las etapas de seguimiento) no deben considerarse requisitos durante la evaluación, a pesar de que, como hemos señalado en anteriores informes de auditoría, la información facilitada en el mecanismo de verificación produce que los hitos sean mucho más claros o cuantificables en comparación con las descripciones incluidas en las Decisiones de Ejecución del Consejo⁴¹.

³⁸ Comisión Europea, Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Dos años después. Un instrumento único en el centro de la transformación ecológica y digital de la UE, [COM\(2023\) 99 final](#), anexos I y II.

³⁹ [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 82.

⁴⁰ [Informes anuales relativos al ejercicio 2022](#), capítulo 11: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, apartados 11.19 y 11.37.

⁴¹ [Informe Especial 26/2023](#): «Marco de seguimiento del rendimiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia – Se miden los avances en la ejecución, pero no se refleja suficientemente el rendimiento», apartados 28 y 29.

66 Según los resultados de nuestra encuesta a los organismos de coordinación del MRR, sus opiniones sobre si las orientaciones se facilitaron de manera oportuna y fácilmente accesible, y sobre si facilitarían la absorción estaban, en términos relativos, divididas a partes iguales. Sin embargo, el 61 % de los organismos de coordinación del MRR estaban de acuerdo o muy de acuerdo en que aún precisaban más orientaciones e información de la Comisión.

Principio de «no causar un perjuicio significativo»

67 Como se menciona en el apartado 47, el MRR fue el primer instrumento en introducir el principio de «no causar un perjuicio significativo» como condición para la financiación. La Comisión publicó una guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» a su debido tiempo. Sin embargo, durante nuestras visitas de control, las autoridades de los Estados miembros declararon que, pese al apoyo prestado por la Comisión, su complejidad dificultaba la aplicación.

68 Esto también se confirmó en las respuestas a nuestra encuesta a los organismos de ejecución del MRR, ya que aproximadamente el 60 % considera que serían necesarias más orientaciones sobre la aplicación del principio de no causar un perjuicio significativo para garantizar la absorción oportuna de los fondos del MRR. En septiembre de 2023, la Comisión publicó orientaciones adicionales sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo»⁴². Es prematuro evaluar si en ellas se abordan las dificultades que hasta ahora han tenido los Estados miembros.

Los Estados miembros de la muestra adoptaron medidas para aumentar la capacidad administrativa, pero aún presentan una escasez de personal

69 En sus orientaciones sobre los planes nacionales de recuperación y resiliencia, la Comisión señaló que, para garantizar una ejecución eficaz mediante la cual las reformas e inversiones se lleven a cabo según lo previsto, los Estados miembros deben hacer un uso eficiente de sus recursos y garantizar que disponen de la capacidad administrativa necesaria⁴³.

⁴² Comunicación de la Comisión C(2023) 6454 final, Guía técnica sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» en virtud del Reglamento relativo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

⁴³ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, parte 1/2, p. 45.

70 Los Estados miembros de nuestra muestra previeron una serie de medidas para reforzar la capacidad administrativa de cara a la ejecución del MRR. Entre ellas cabe mencionar la contratación de personal adicional, la prestación de apoyo operativo y la simplificación de los procedimientos administrativos. Sin embargo, seguían existiendo muchos problemas:

- El plan nacional de recuperación y resiliencia de España contenía una serie de reformas específicas para modernizar la administración pública del país reforzando su marco de contratación pública, mejorando los procedimientos de contratación y el desarrollo de un sistema para gestionar y hacer un seguimiento de la aplicación del MRR. Sin embargo, la finalización de algunas medidas no fue tan rápida como se esperaba. Entre ellas figuraba una reforma para reforzar la capacidad de la administración con el propósito de atraer y retener al personal, que fue aprobada finalmente por las Cortes Generales españolas en diciembre de 2023. Además, el Tribunal de Cuentas de España, en un informe de abril de 2023, señaló dificultades para planificar adecuadamente los recursos humanos y garantizar los recursos necesarios (especialmente a nivel autonómico) a efectos de la ejecución del MRR⁴⁴.
- El plan nacional de recuperación y resiliencia de Rumanía introducía un conjunto de reformas para mejorar la calidad de su administración pública. Rumanía cumplió el hito sobre el establecimiento del marco institucional para el PRR y el mandato jurídico de los organismos pertinentes. Se presentaron varias propuestas para reorganizar su organismo de coordinación del MRR y aumentar en particular el número de efectivos que participan en la gestión de fondos del MRR. Sin embargo, en mayo de 2023, ese mayor número de efectivos no alcanzaba el señalado por el organismo de coordinación como el necesario para ejecutar el MRR.

⁴⁴ Tribunal de Cuentas, Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, [N.1.515](#).

- Italia completó varias reformas de su administración pública en relación con los procedimientos de contratación, la implantación del sistema informático para el seguimiento y la gestión de la aplicación del MRR y la simplificación de los procedimientos administrativos, entre otras. También introdujo un hito sobre el aumento de la capacidad administrativa de las autoridades locales⁴⁵. No obstante, en marzo de 2023, la entidad fiscalizadora superior italiana señaló dificultades relacionadas con la elevada rotación del personal contratado y destacó que los procedimientos para aplicar el plan nacional de recuperación y resiliencia eran complejos, y muchas autoridades todavía no disponían del personal necesario⁴⁶.
- Eslovaquia acometió una reforma destinada a reforzar la capacidad administrativa tanto a nivel local como nacional. Esto implicaba la aprobación de la base jurídica por la que se establecen los organismos pertinentes, la definición de sus funciones y competencias, y el análisis de la estructura organizativa de los departamentos responsables de la ejecución del plan nacional de recuperación y resiliencia. La autoridad de auditoría eslovaca destacó deficiencias en octubre de 2022 en relación con las estructuras organizativas y los niveles de personal, así como una falta de orientaciones suficientes a nivel nacional, en particular para garantizar unos controles internos adecuados⁴⁷.

⁴⁵ Véanse también los [informes anuales de 2022](#) sobre la ejecución del presupuesto de la UE y sobre las actividades financiadas por el noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo relativos al ejercicio 2022, apartado 11.3. y recuadro 11.3.

⁴⁶ Tribunal de Cuentas de Italia, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*.

⁴⁷ Autoridad Nacional de Ejecución y Coordinación (NIKA), Resumen de las auditorías con arreglo al artículo 22, apartado 2, letra c), del Reglamento (UE) 2021/241 y al anexo III del convenio de financiación, octubre de 2022.

Los Estados miembros y la Comisión establecen sistemas para seguir los avances en la aplicación, pero el seguimiento de los retrasos no es sistemático

71 Los Estados miembros deben establecer en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia una serie de disposiciones relativas al seguimiento y la ejecución efectivos de esos planes, incluidos el calendario, los hitos y los objetivos propuestos y los correspondientes indicadores⁴⁸. Como se señaló en nuestro informe especial sobre el marco de seguimiento de la ejecución del MRR⁴⁹, los Estados miembros y la Comisión establecieron sistemas informáticos y estructuras de gobernanza y control para el MRR en un plazo breve.

⁴⁸ Artículo 18, apartado 4, letra p), y artículo 19, apartado 3, letra h), del [Reglamento del MRR](#).

⁴⁹ [Informe Especial 26/2023](#): «Marco de seguimiento del rendimiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia – Se miden los avances en la ejecución, pero no se refleja suficientemente el rendimiento», apartados 54 a 57.

72 Nuestra encuesta a los organismos de coordinación del MRR ilustra que los Estados miembros adoptaron enfoques diferentes en el diseño de sus sistemas informáticos para el seguimiento de la ejecución. Los resultados de la encuesta demuestran, en la mayoría de casos, la capacidad de los sistemas informáticos para seguir el cumplimiento de los hitos y objetivos en cualquier momento, tanto para el Estado miembro en conjunto como para los perceptores finales. Sin embargo, de los cuatro Estados miembros de la muestra, no fue el caso de Rumanía y Eslovaquia, ya que sus sistemas de seguimiento no pudieron proporcionar semejante exhaustividad en el desglose. Además, no todos los ministerios encargados de la ejecución utilizaron el sistema informático de Rumanía y, por lo tanto, el sistema no contenía información exhaustiva referente a la aplicación. Como consecuencia de ello, el organismo de coordinación del MRR no siempre disponían de información oportuna sobre los avances de las medidas en cuestión, lo que le permitiría subsanar cualquier retraso y facilitar la absorción. En el momento de efectuarse nuestra auditoría, ambos Estados miembros estaban en vías de implantar nuevos sistemas de seguimiento.

73 Además, la mitad de los encuestados, aproximadamente, indicaron que sus sistemas de seguimiento no incluían un «sistema de alerta temprana» para notificarles los retrasos en los avances hacia los hitos u objetivos antes de su vencimiento o para señalar la reversión de hitos u objetivos previamente alcanzados. Para consultar los resultados detallados de nuestra encuesta relativa a los sistemas de seguimiento, véase el [anexo III](#).

74 El Reglamento del MRR⁵⁰ exige a los Estados miembros que informen dos veces al año sobre sus avances en la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. El objetivo de este informe es proporcionar un balance exhaustivo de la aplicación de todos los planes y permitir que la Comisión determine los posibles riesgos que deben atenderse con los Estados miembros. En nuestro análisis de los informes semestrales presentados por los Estados miembros, constatamos que no todos ellos proporcionaban sistemáticamente información exhaustiva sobre los motivos del retraso en la consecución de los hitos y objetivos. En su lugar, esta información se limita en muchos casos a una descripción general de las medidas adoptadas. Además, la Comisión también señaló que la información de los Estados miembros sobre los avances hacia la consecución de los hitos y objetivos era incorrecta en algunas ocasiones.

⁵⁰ Artículo 27 del [Reglamento del MRR](#).

75 La información incompleta e inexacta limita lo que la Comisión puede hacer para abordar las causas subyacentes de los retrasos de manera oportuna y mitigar los riesgos de absorción resultantes. Pese a que la Comisión mantiene un contacto periódico con los Estados miembros, no les pide sistemáticamente que faciliten información sobre las medidas adoptadas para hacer frente a los retrasos o los retos a los que se enfrentan en la consecución de los hitos y objetivos, pese a que la Comisión aplica el MRR en régimen de gestión directa y asume la responsabilidad última.

El diseño del MRR genera riesgos para la absorción y la finalización de las medidas a más tardar el 31 de agosto de 2026

76 Uno de los objetivos de esta auditoría era destacar, en una fase temprana, los riesgos para la aplicación del MRR dentro del plazo reglamentario y, por tanto, de la consecución de los objetivos del MRR a largo plazo. Por lo tanto, analizamos si existen riesgos para la absorción en la segunda mitad del período de ejecución. En nuestro análisis, prestamos especial atención a los riesgos para la finalización de las medidas, ya que estas son un elemento clave para alcanzar los objetivos del MRR. También evaluamos si los desembolsos de fondos reflejan los avances en la consecución de los hitos y objetivos.

La cantidad y la naturaleza de los hitos y objetivos pendientes plantean riesgos para la absorción y la finalización de las medidas

77 En consonancia con el Reglamento del MRR, los planes nacionales de recuperación y resiliencia establecen, entre otras cosas, una serie de hitos, objetivos y un calendario para la ejecución de las reformas, así como inversiones que deben completarse a más tardar el 31 de agosto de 2026⁵¹. Además, las Decisiones de Ejecución del Consejo para cada Estado miembro incluyen una fecha indicativa para el cumplimiento de cada hito y objetivo.

⁵¹ Artículo 18 del [Reglamento del MRR](#).

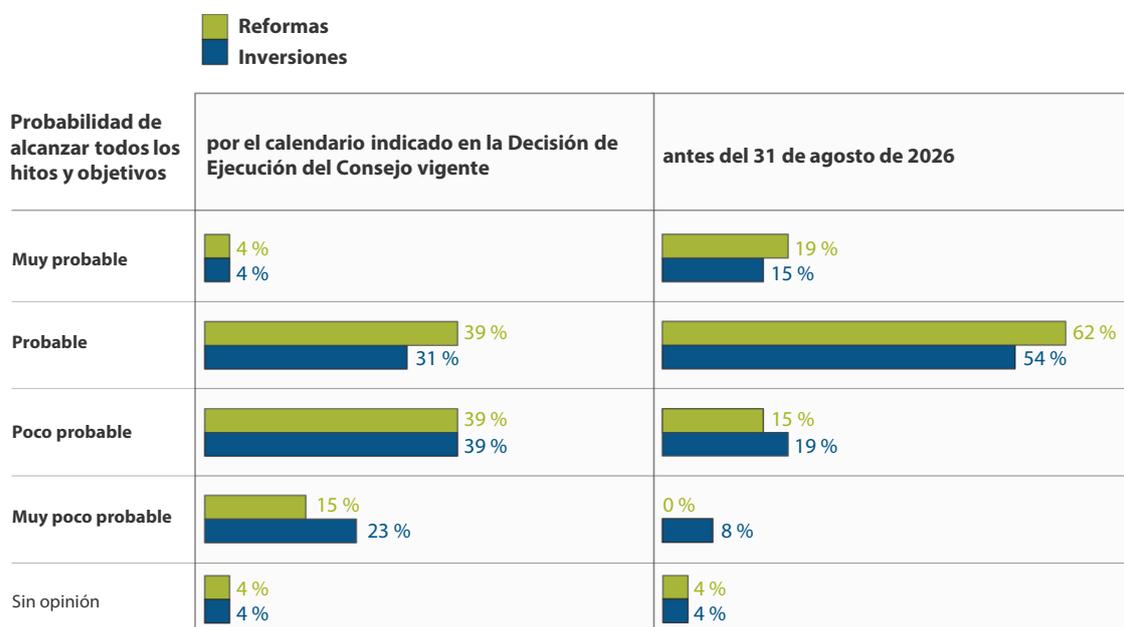
El número significativo de hitos y objetivos que deben alcanzarse en la segunda mitad del período de ejecución plantea riesgos para la absorción y la finalización de las medidas

78 Analizamos la distribución de los hitos y objetivos a lo largo del tiempo y, en particular, la proporción de aquellos pendientes de consecución en la segunda mitad del período de ejecución del MRR.

79 El número de hitos y objetivos que deben alcanzarse no se distribuye de manera uniforme a lo largo del período de ejecución del MRR. Las 73 solicitudes de pago presentadas al final de 2023 contenían 1 750 hitos y objetivos, solo alrededor del 28 % de los 6 234 previstos en las Decisiones de Ejecución iniciales del Consejo. Las dificultades y los retrasos de los Estados miembros en el cumplimiento de sus hitos y objetivos en las fechas indicadas en las Decisiones de Ejecución del Consejo, incluso al principio del MRR (véase el apartado **27**), implican un riesgo de absorción y de que las medidas no se completen según lo previsto, por el efecto acumulativo esperado de estos retrasos.

80 Como complemento de nuestro análisis, nuestra encuesta contenía preguntas sobre la probabilidad de que los hitos y objetivos se alcanzaran en la fecha indicada en su Decisión de Ejecución del Consejo y de que las medidas se completaran al final del período de ejecución del MRR (*ilustración 8*). Observamos que solo dos Estados miembros consideraron la probabilidad de que todos los hitos y objetivos de inversión se alcanzaran en la fecha que se indica en la Decisión de Ejecución del Consejo.

Ilustración 8 – Probabilidad de alcanzar los hitos y objetivos conforme a lo previsto



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo a los organismos de coordinación del MRR.

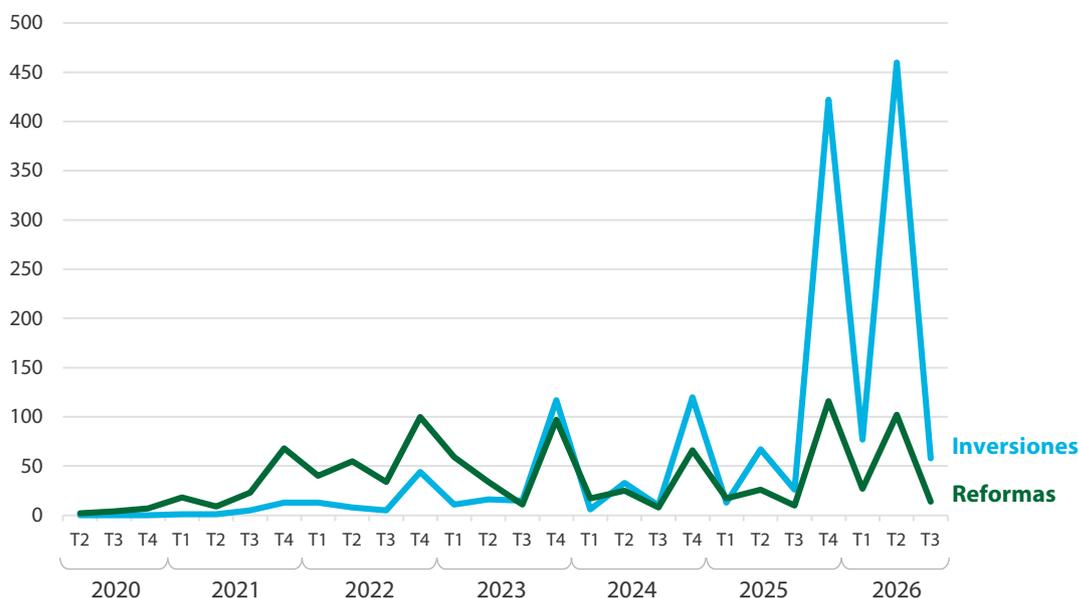
El paso de las reformas a las inversiones y la consecución de la fase final de ejecución aumentan el riesgo de retrasos

81 Los planes iniciales de recuperación y resiliencia contenían 2 530 medidas, de las cuales 1 541 eran inversiones y 989 eran reformas. La mayoría de los Estados miembros decidieron aplicar las reformas en primer lugar, ya que a menudo eran importantes para facilitar la ejecución eficiente y eficaz de las inversiones⁵², que en la mayoría de los casos llegan en segundo lugar, como confirmó la Comisión⁵³ (véase la [ilustración 9](#)).

⁵² Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, parte 1/2, p. 15.

⁵³ Comisión Europea, *Strengthening the EU through ambitious reforms and investments* [COM(2024) 82 final], p. 4.

Ilustración 9 – Número de reformas e inversiones que deben completarse por trimestre (2020-2026)



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

82 Los Estados miembros tenían previsto completar los hitos y objetivos relacionados con el 39 % de las inversiones y el 14 % de las reformas previstas en 2026, durante los últimos ocho meses del período de ejecución del MRR. Un análisis de cada Estado miembro revela que 16 de ellos tenían previsto completar hitos y objetivos relacionados con al menos el 30 % de sus inversiones solo en 2026, que oscilaban entre el 30 % de España, el 62 % de Italia o el 70 % de Polonia (véase el [anexo IV](#)).

83 Las inversiones, en particular las destinadas a las infraestructuras, pueden ser bastante complejas y, en general, son más sensibles a los retrasos causados por circunstancias externas que escapan al control de los Estados miembros. Como consecuencia, es probable que el aplazamiento de las inversiones aumente aún más el riesgo de retrasos y de ralentización de la absorción. En su presentación de la evaluación intermedia, la Comisión reconoció que la segunda mitad de la ejecución del MRR será más difícil que la primera, ya que las inversiones alcanzan una fase crítica en su ejecución⁵⁴.

⁵⁴ Comisión Europea, [Declaraciones del vicepresidente ejecutivo Dombrovskis y del comisario Gentiloni en la conferencia de prensa sobre la evaluación intermedia del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia](#), 21 de febrero de 2024.

84 Además, observamos que al principio del MRR, los hitos y objetivos estaban relacionados con las primeras fases de ejecución (como la aprobación de leyes, la publicación de convocatorias de propuestas o licitaciones o la selección de proyectos), mientras que los de la segunda mitad del período de ejecución del MRR suelen ser más complejos y difíciles por sus características, pues se refieren a las fases finales de la ejecución (como la finalización de inversiones o reformas en infraestructuras, o a veces incluso los resultados de estas).

85 Lo que es más importante, los hitos y objetivos en la segunda mitad del período de ejecución del MRR suelen estar más estrechamente vinculados a la finalización de las medidas y a la consecución de los objetivos. Por lo tanto, el hecho de no alcanzar estos hitos u objetivos puede suponer un riesgo para la absorción y la finalización de las correspondientes medidas. El **cuadro 2** muestra ejemplos de la diferencia entre los hitos y objetivos penúltimos y finales de algunas medidas en los Estados miembros incluidos en la muestra.

Cuadro 2 – Ejemplos de diferencias entre los hitos y objetivos penúltimos y finales en los Estados miembros de la muestra

Estado miembro	Descripción de la medida	Hito u objetivo penúltimo	Hito u objetivo final en la última solicitud de pago
Italia	Producción de hidrógeno en zonas industriales abandonadas	Adjudicación de los proyectos de producción de hidrógeno en centros industriales abandonados. T1/2023	Finalizar al menos 10 proyectos de producción de hidrógeno en zonas industriales abandonadas con una capacidad media de al menos 1-5 MW cada una. T2/2026
Rumanía	Sistemas integrados de reducción del riesgo de inundación en las cuencas fluviales forestales	Se adoptará el diseño del proyecto para las obras de modernización para la protección contra las inundaciones. T1/2023	El proyecto de modernización de la protección contra las inundaciones se completará . T2/2026

Estado miembro	Descripción de la medida	Hito u objetivo penúltimo	Hito u objetivo final en la última solicitud de pago
Eslovaquia	Aumento del rendimiento de las instituciones eslovacas de educación superior – Reforma 5: Concentración de excelentes capacidades educativas y de investigación	Empezar a reunir a las universidades en unidades más amplias. T4/2021	Finalización del proceso de fusión de unidades de investigación T2/2026
España	Programa de rehabilitación energética de edificios (PREE)	Adjudicación de renovaciones de viviendas y edificios no residenciales, con una reducción media de al menos un 30 % de la demanda de energía primaria. T4/2023	Finalización de las renovaciones de viviendas y edificios no residenciales, con una reducción media de al menos un 30 % de la demanda de energía primaria. T2/2026

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las Decisiones de Ejecución del Consejo.

Los desembolsos no reflejan necesariamente la cantidad e importancia de los hitos y objetivos incluidos

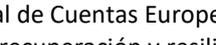
86 En general, el desembolso de la financiación debe reflejar los avances en la consecución de los hitos y objetivos⁵⁵. Todos los pagos posteriores al de prefinanciación inicial dependen de la consecución de los hitos y objetivos que figuran en la correspondiente solicitud de pago. El importe de cada pago y los hitos y objetivos que deben cumplirse para recibirlo se definen en las Decisiones de Ejecución del Consejo.

⁵⁵ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, SWD(2021) 12 final, parte 1/2, p. 35.

87 Los perfiles de pago son fruto de las negociaciones con el Estado miembro de que se trate. A pesar de tener en cuenta la cantidad y la importancia de los hitos y objetivos⁵⁶, los perfiles de pago no son necesariamente un fiel reflejo. Al final de 2023, la Comisión había desembolsado el 37 % de la asignación total del MRR (subvenciones y préstamos) a cambio del cumplimiento satisfactorio del 19 % de los hitos y objetivos, teniendo en cuenta los importes de prefinanciación ya liquidados (véase la *ilustración 10*).

⁵⁶ Informe Especial 21/2022: «La evaluación efectuada por la Comisión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia», apartado 73.

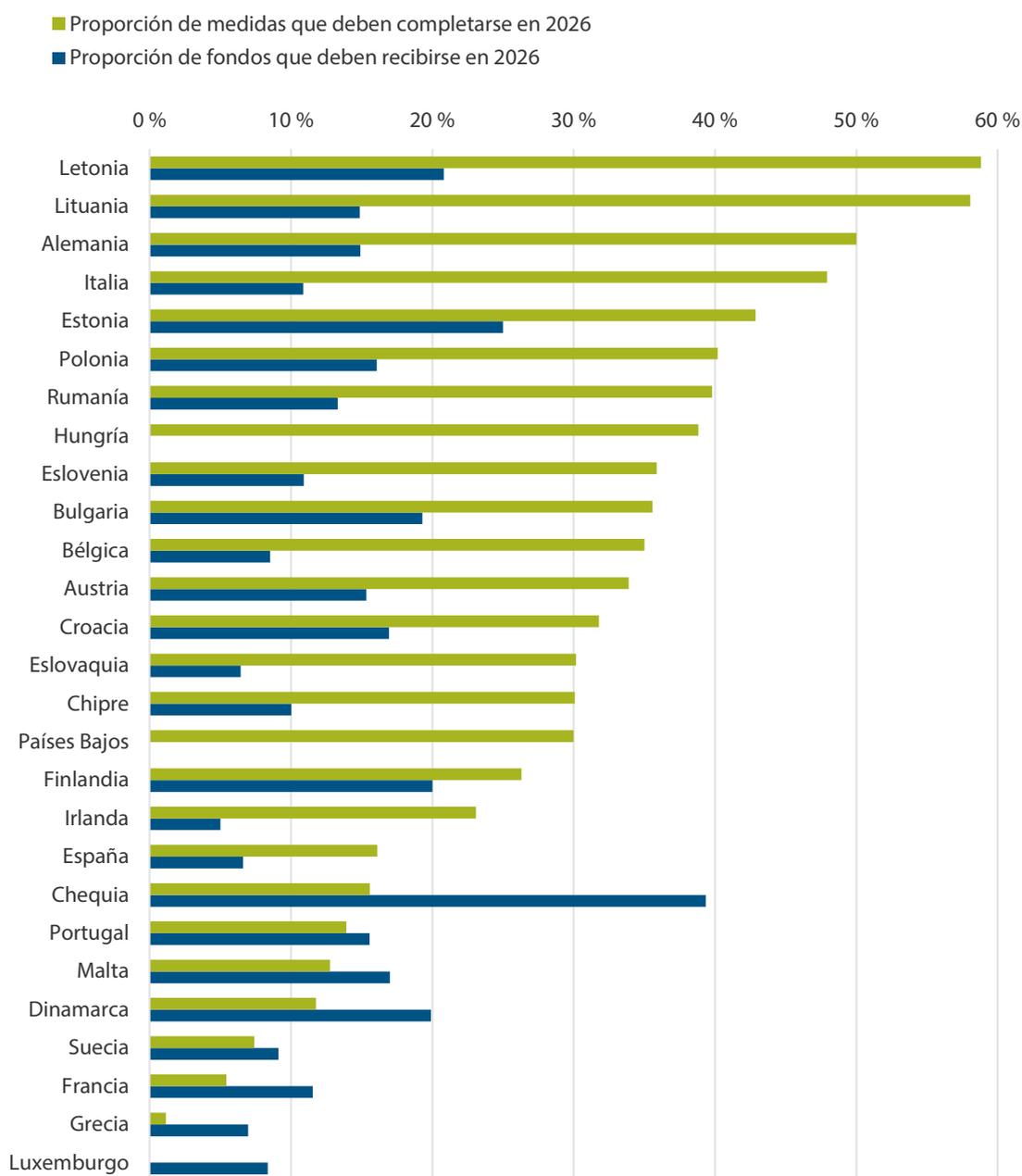
Ilustración 10 – Desembolsos del MRR para el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos al final de 2023

	Proporción de la financiación desembolsada	Proporción de hitos y objetivos cumplidos satisfactoriamente	Número total de hitos y objetivos	Hitos y objetivos cumplidos satisfactoriamente antes del T4 2023
Francia	 59 %	 53 %	 175	 93
Portugal	 48 %	 28 %	 341	 96
España	 46 %	 29 %	 416	 121
Italia	 46 %	 34 %	 525	 178
Grecia	 40 %	 26 %	 331	 87
Croacia	 38 %	 28 %	 371	 104
EU-27	 37 %	 19 %	 2 159	 679
Eslovaquia	 33 %	 30 %	 196	 58
Luxemburgo	 32 %	 41 %	 63	 26
Estonia	 30 %	 23 %	 124	 29
Lituania	 29 %	 16 %	 191	 31
Eslovenia	 24 %	 31 %	 209	 64
Austria	 23 %	 26 %	 171	 44
Dinamarca	 22 %	 32 %	 77	 25
Bulgaria	 22 %	 6 %	 346	 22
Rumanía	 21 %	 14 %	 507	 70
Malta	 19 %	 14 %	 138	 19
Alemania	 17 %	 28 %	 129	 36
Chequia	 15 %	 15 %	 244	 37
Letonia	 12 %	 4 %	 214	 9
Chipre	 8 %	 5 %	 271	 14
Bélgica	 0 %	 0 %	 210	 0
Finlandia	 0 %	 0 %	 140	 0
Hungría	 0 %	 0 %	 270	 0
Irlanda	 0 %	 0 %	 109	 0
Países Bajos	 0 %	 0 %	 127	 0
Polonia	 0 %	 0 %	 283	 0
Suecia	 0 %	 0 %	 56	 0

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las disposiciones operativas y del cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia de la Comisión.

88 Además, varios Estados miembros tendrán que completar más del 50 % de sus medidas en 2026, mientras que la mayoría de ellos recibirán menos del 20 % de su financiación total para hacerlo (véase la *ilustración 11*).

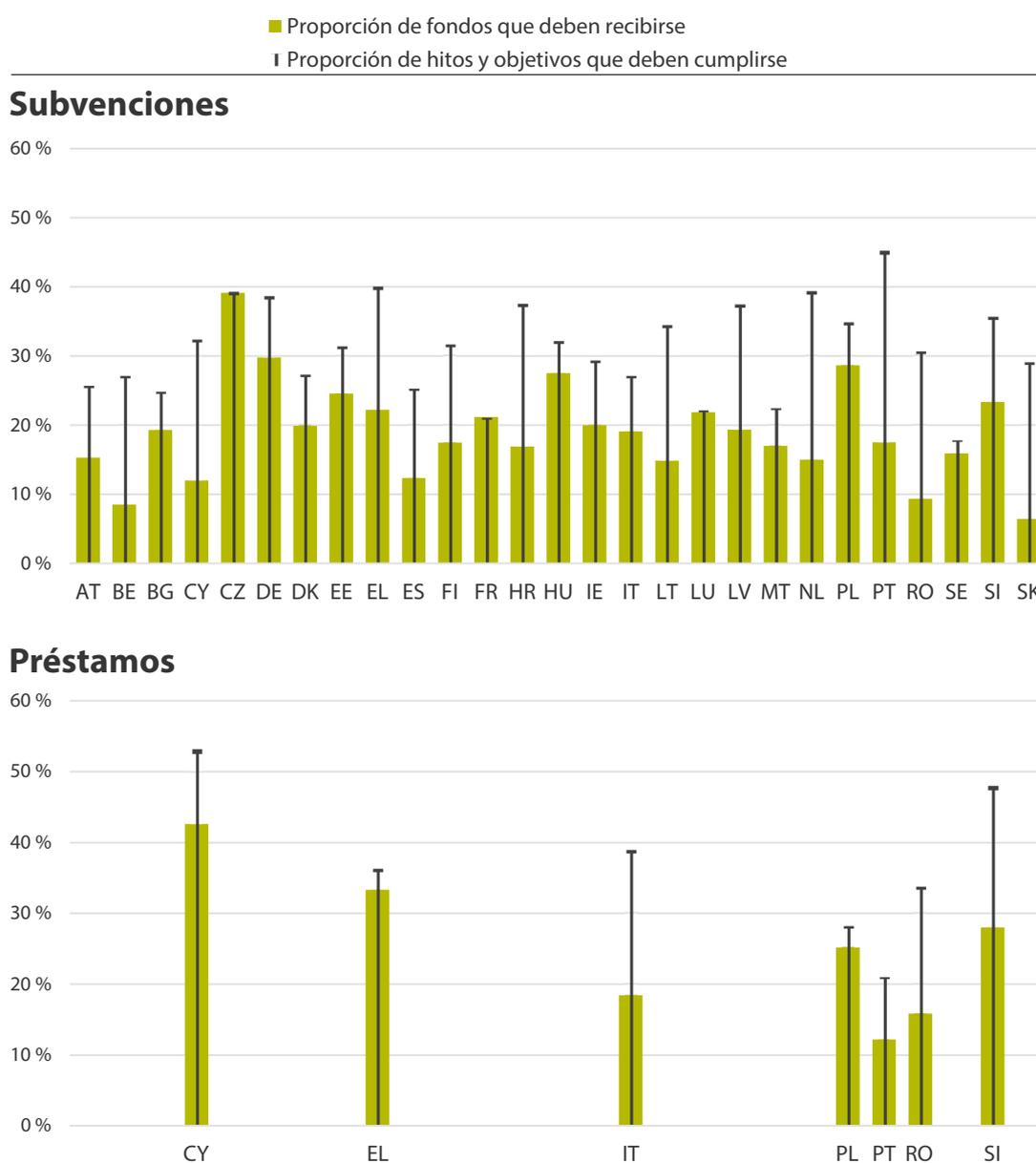
Ilustración11 – Proporción de medidas con hitos y objetivos que deben cumplirse frente a la proporción de fondos que deben recibirse en 2026



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

89 Además, la relación entre los desembolsos recibidos y los hitos y objetivos alcanzados difiere sensiblemente entre los Estados miembros (véase el apartado 86). Por ejemplo, las dos últimas solicitudes de pago para Portugal representan el 18 % de la financiación total del MRR de ese país, pero requerirán el cumplimiento del 45 % de los hitos y objetivos que figuran en su plan nacional de recuperación y resiliencia. Esta relación es similar, por ejemplo, a la de los Países Bajos (15 % de la financiación frente al 39 % de los hitos y objetivos), de Eslovaquia (6 % frente al 29 %), Rumanía (9 % frente al 31 %) y Croacia (17 % frente al 38 %) (véase la *ilustración 12*).

Ilustración 12 – Análisis de las solicitudes de pago penúltima y final



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las Decisiones de Ejecución del Consejo.

90 El hecho de que el MRR esté diseñado de tal manera que los desembolsos no reflejen necesariamente la cantidad e importancia de hitos y objetivos puede dar lugar al riesgo de que se pague una proporción significativa de la financiación del MRR sin que los Estados miembros hayan completado las medidas correspondientes. Conforme al Reglamento del MRR, los planes nacionales de recuperación y resiliencia establecen, entre otras cosas, un calendario para la ejecución de las reformas e inversiones que deben completarse a más tardar el 31 de agosto de 2026⁵⁷. No obstante, observamos que el Reglamento del MRR no prevé la posibilidad de recuperar fondos relativos a los hitos y objetivos ya cumplidos si no se completan las medidas. Este hecho plantea un riesgo para la consecución de los objetivos del MRR y, por tanto, para los intereses financieros de la UE si dichos Estados miembros no finalizan las medidas acordadas.

⁵⁷ Artículo 18, apartado 4, letra i), del [Reglamento del MRR](#).

Conclusiones y recomendaciones

91 Concluimos que, en las primeras fases de ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), la prefinanciación facilitó el desembolso de los fondos. Sin embargo, la absorción de los fondos adoleció posteriormente de varios retrasos por diversos motivos. Constatamos que la Comisión y los Estados miembros reaccionaron ante estos retrasos, pero en la segunda mitad del período de ejecución del MRR, persisten los riesgos para la absorción y la finalización de las medidas.

92 La prefinanciación de hasta el 13 % prevista en la legislación estaba justificada por la crisis en la que surgió el MRR y permitió el rápido desembolso de los fondos en favor de la mayoría de los Estados miembros (véanse los apartados **18** y **19**). Sin embargo, hallamos que era esencial una rápida utilización de la financiación del MRR para recuperarse de la crisis, pero la absorción de fondos en la primera mitad del período de ejecución del MRR sufrió retrasos en general. En diciembre de 2023, el número de solicitudes de pago presentadas a la Comisión era sensiblemente inferior al previsto en las disposiciones operativas. Sin embargo, los retrasos variaban entre los Estados miembros en cuanto al número de solicitudes de pago presentadas, la financiación solicitada y los hitos y objetivos alcanzados, así como en términos de duración de los retrasos (véanse los apartados **21** a **27**).

93 Los retrasos obedecieron a varios factores, entre ellos, los externos, como el aumento de los precios y la escasez de suministro, así como el tiempo necesario para ejecutar las medidas, especialmente para los proyectos de infraestructuras grandes o innovadores, que se habían subestimado en el momento en que fueron seleccionados para su inclusión en los planes de recuperación y resiliencia. Además, determinadas normas de ejecución del MRR y sus diferentes interpretaciones de aplicación aumentaron el tiempo necesario para ejecutar las medidas (véanse los apartados **28** a **52**).

94 Además, casi la mitad de los fondos del MRR desembolsados a los quince Estados miembros que facilitaron la información correspondiente aún no han llegado a los perceptores finales. Además, los otros siete Estados miembros que recibieron fondos no proporcionaron información completa y coherente sobre la ubicación actual de dichos fondos. Además, la definición del término «perceptor final» se presta a múltiples interpretaciones y se aplicó de manera diferente en medidas similares (véanse los apartados **53** a **56**).

Recomendación 1 – Garantizar una aplicación coherente de la definición de «perceptor final»

La Comisión debe velar por que los Estados miembros tengan una interpretación común de lo que constituye un «perceptor final» y aplicarla de manera sistemática.

Fecha de aplicación prevista: 2024.

95 Tanto la Comisión como los Estados miembros adoptaron algunas medidas para facilitar la absorción, pero los riesgos persisten. Las modificaciones introducidas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia ofrecen la oportunidad de solventar los problemas detectados en la ejecución, pero no deben reducir la ambición general de estos planes. Queda por ver el efecto de estas modificaciones en la absorción (véanse los apartados [57](#) a [63](#)).

96 La Comisión publicó la metodología para evaluar el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos dos años después del inicio del período de ejecución del MRR. Sin embargo, persiste la incertidumbre en cuanto a la reducción de los pagos por incumplimiento de determinados hitos u objetivos, ya que la metodología se presta a distintas interpretaciones. Las orientaciones sobre la aplicación del principio de «no causar un perjuicio significativo» se facilitaron a su debido tiempo, pero las autoridades nacionales consideraron difícil aplicarlo por su complejidad y su carácter novedoso (véanse los apartados [64](#) a [68](#)).

97 Los Estados miembros también adoptaron diversas medidas para mejorar su capacidad administrativa, especialmente contratando más personal, pero no atendieron plenamente las dificultades (véanse los apartados [69](#) y [70](#)). La Comisión y los Estados miembros establecieron sistemas para supervisar la ejecución del MRR, pero la información aportada a veces no estaba completa. Pese a que la Comisión mantiene un contacto periódico con los Estados miembros, no les pide sistemáticamente que faciliten información sobre las medidas adoptadas para hacer frente a los retrasos, a pesar de que la Comisión aplica el MRR en régimen de gestión directa y asume la responsabilidad última (véanse los apartados [71](#) a [75](#)).

Recomendación 2 – Prestar más apoyo y orientación a los Estados miembros

La Comisión debe prestar más apoyo y orientación para atender, según sea necesario, cualquier incertidumbre pendiente en los ámbitos identificados por los Estados miembros.

Fecha de aplicación prevista: 2024.

98 En la segunda mitad del período de ejecución del MRR, es probable que la cantidad y la naturaleza de los hitos y objetivos que deben alcanzarse, así como el paso de las reformas a las inversiones, planteen retos adicionales para la absorción oportuna de los fondos. Dados los retrasos ya patentes al final de 2023, consideramos que existe el riesgo de que no todas las medidas previstas se completen dentro del plazo de ejecución del MRR (véanse los apartados **78** a **85**).

Recomendación 3 – Hacer un seguimiento y mitigar el riesgo de incumplimiento de las medidas y sus consecuencias financieras

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

- a) determinar las medidas que presenten el mayor riesgo de no completarse, a más tardar el 31 de agosto de 2026;
- b) hacer un seguimiento sistemático de estas medidas y acordar acciones para superar los retrasos;
- c) mitigar el riesgo de financiar medidas no finalizadas.

Fecha de aplicación prevista: 2024.

99 También observamos que la cuantía de fondos recibidos por los Estados miembros no refleja necesariamente la cantidad y la importancia de los hitos y objetivos cumplidos. Además, la relación entre los fondos y la consecución de hitos y objetivos difiere entre los Estados miembros. Esto puede dar lugar a que una parte significativa de los fondos desembolsados se destinen a medidas que no se hayan completado. Esto plantea riesgos ya que el Reglamento del MRR no prevé la posibilidad de recuperar fondos relativos a los hitos y objetivos ya cumplidos si no se completan las medidas (véanse los apartados **86** a **90**).

Recomendación 4 – Reforzar el diseño, en lo que respecta a la absorción, de futuros instrumentos basados en la financiación no vinculada a los costes

Si la Comisión diseña instrumentos basados en una financiación no vinculada a los costes, esta institución debería:

- a) garantizar un vínculo estrecho entre los desembolsos y los avances en la consecución de los objetivos;
- b) abordar la ausencia de la posibilidad de recuperar fondos si no se completan las medidas.

Fecha prevista de aplicación: Al diseñar instrumentos basados en una financiación no vinculada a los costes.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, en Luxemburgo, el 4 de julio de 2024.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy

Presidente

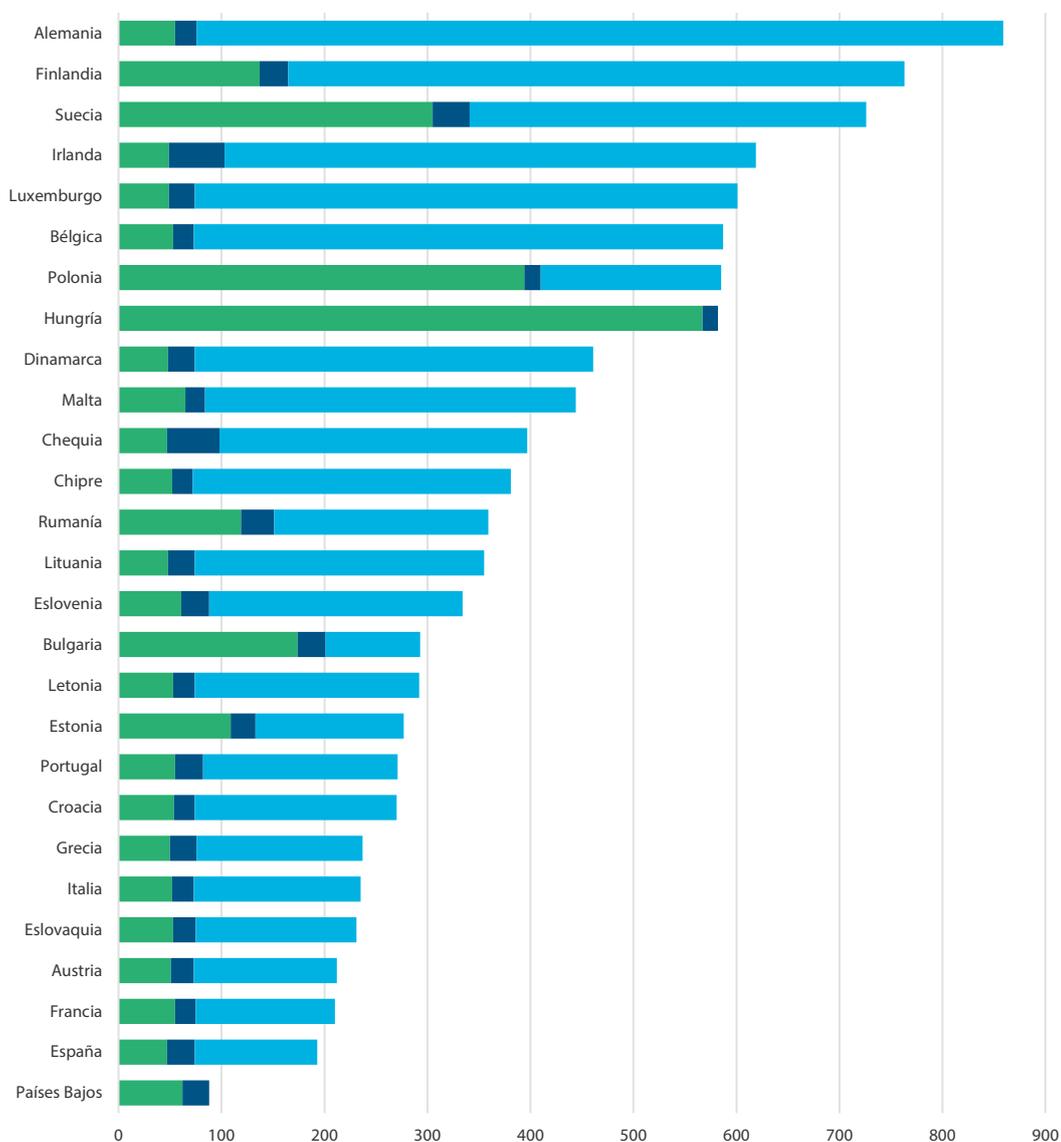
Anexos

Anexo I – Información principal sobre las encuestas del Tribunal a los Estados miembros

Destinatarios	Tema	Muestra	Período	Porcentaje de respuestas
Órganos de coordinación del MRR	Absorción en general	27 Estados miembros	Abril – junio de 2023	96 %
Organismos de ejecución del MRR		20 Estados miembros para los que hemos obtenido los contactos pertinentes		61 %
Autoridades de auditoría		27 Estados miembros		70 %

Anexo II – Fases y plazo (en días) del procedimiento necesarios para el cumplimiento

- Tiempo necesario para la evaluación del plan nacional de recuperación y resiliencia por parte de la Comisión
- Tiempo necesario para la aprobación por el Consejo de la evaluación del plan nacional de recuperación y resiliencia por parte de la Comisión
- Tiempo necesario para firmar las disposiciones operativas tras la aprobación por el Consejo de la evaluación del plan nacional de recuperación y resiliencia



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del cuadro de indicadores de recuperación y resiliencia de la Comisión.

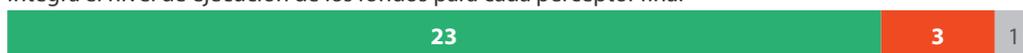
Anexo III – Funcionalidades de los sistemas nacionales de seguimiento informático para el seguimiento de la absorción de los fondos del MRR en el ámbito nacional

■ Sí ■ No ■ No procede

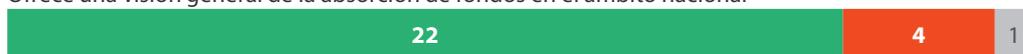
Permite el seguimiento de la consecución de los hitos y objetivos en cualquier momento determinado



Integra el nivel de ejecución de los fondos para cada receptor final



Ofrece una visión general de la absorción de fondos en el ámbito nacional



Ofrece una visión general de la absorción de los fondos en el ámbito del receptor final



Notifica retrasos en cada fase de ejecución incluso antes de alcanzar el plazo para alcanzar el hito u objetivo pertinente



Ofrece una visión general de la absorción de fondos en el ámbito regional



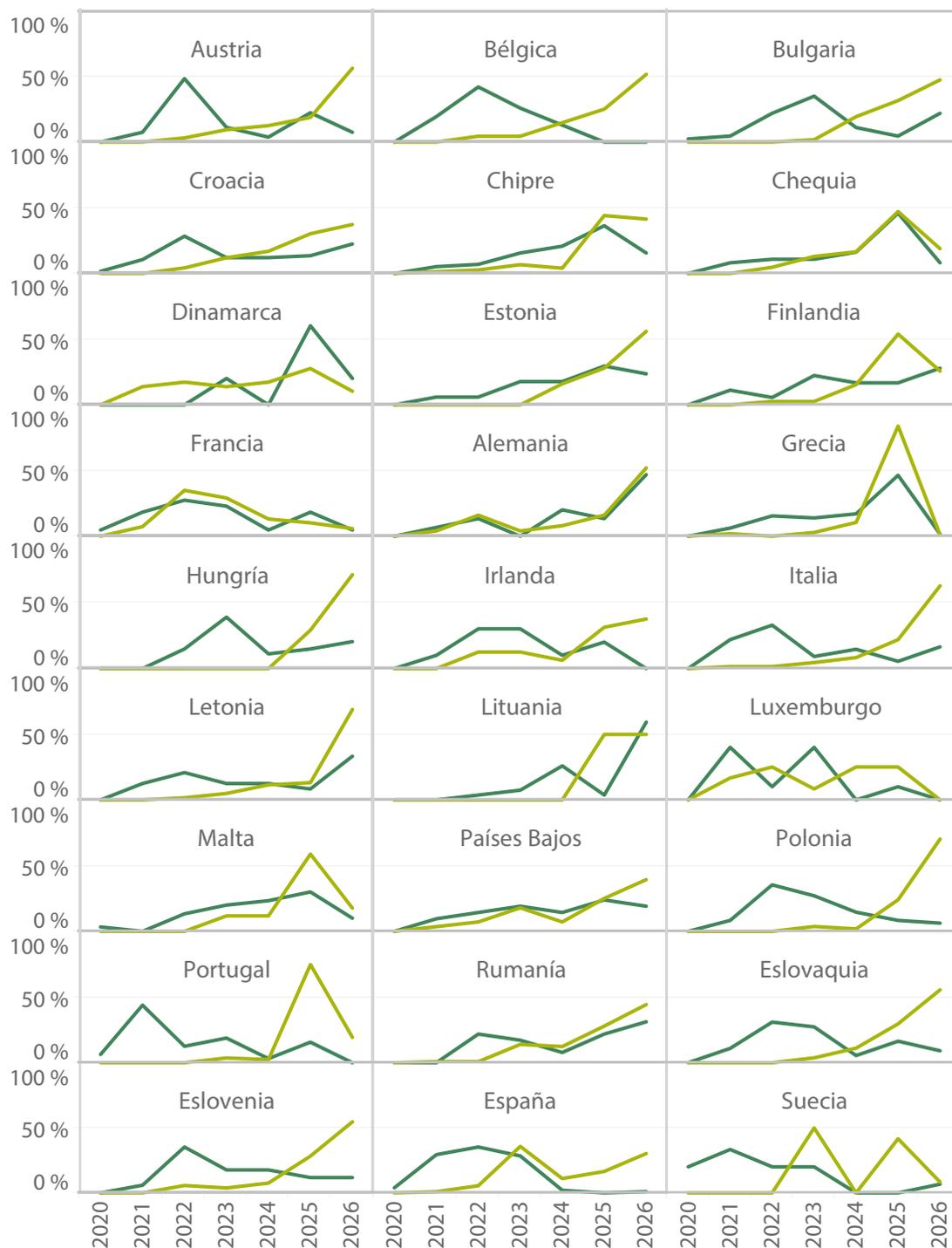
Prevé controles para identificar una posible reversión de los hitos y objetivos previamente alcanzados



Fuente: Encuesta del Tribunal de Cuentas Europeo a los organismos de coordinación del MRR.

Anexo IV – Porcentaje de reformas e inversiones que deben completarse cada año (por Estado miembro)

Legenda: ■ Inversión ■ Reforma



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

Abreviaciones

MRR: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Glosario

Absorción: Medida en que los Estados miembros han recibido financiación del MRR procedente de la Comisión para el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos.

Disposición operativa: Acuerdo entre la Comisión y un Estado miembro sobre cuestiones técnicas relacionadas con la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia.

Eficacia: Medida en que se alcanzan los objetivos perseguidos mediante las actividades acometidas.

Fondo de Cohesión: Fondo de la UE destinado a reducir las disparidades económicas y sociales en la UE financiando inversiones en los Estados miembros donde la renta nacional bruta por habitante sea inferior al 90 % de la media de la UE.

Hito: Medida cualitativa de progresión hacia la consecución de una reforma o una inversión.

Inversión: Gasto en una actividad, proyecto u otra acción incluida en el ámbito de aplicación del Reglamento que, según se espera, aporte resultados beneficiosos a la sociedad, la economía o el medio ambiente.

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Mecanismo de apoyo financiero de la UE para mitigar el impacto económico y social de la pandemia de COVID-19, estimular la recuperación y hacer frente a los retos de un futuro más ecológico y digital.

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

Objetivo: Medida cuantitativa de progresión de un Estado miembro hacia la consecución de una reforma o una inversión.

Perceptor final: Persona física o jurídica que recibe fondos del MRR para ejecutar una medida incluida en el plan de recuperación y resiliencia de un Estado miembro.

Plan de recuperación y resiliencia: Documento en el que se exponen las reformas e inversiones previstas de un Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

Reforma: Acción o proceso de introducción de cambios y mejoras con un impacto significativo en efectos duraderos en el funcionamiento de un mercado o una política, en el funcionamiento o en las estructuras de una institución o administración, o en los avances hacia los objetivos políticos pertinentes, como el crecimiento y el empleo, la resiliencia y la doble transición.

Rendimiento: Grado en el que una acción, proyecto o programa financiado por la UE cumple sus objetivos y optimiza sus recursos.

Resultado: Efecto inmediato de un proyecto o programa una vez terminado, como, por ejemplo, la mejora de la empleabilidad de los participantes en un curso o la mejora de la accesibilidad tras la construcción de una nueva carretera.

Seguimiento: Observación y comprobación sistemática, en parte mediante indicadores, de los progresos realizados para alcanzar un objetivo.

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.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-13>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-13>

Equipo auditor

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

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala IV (Regulación de mercados y economía competitiva), presidida por Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Ivana Maletić, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Sandra Diering, jefa de Gabinete, y Tea Vlainić, agregada de Gabinete; Juan Ignacio González Bastero, gerente principal; Giorgos Tsikkos, jefe de tarea, y los auditores Felipe Andrés Miguélez, Sorana Rotta y Valentina-Adriana Visan. Michael Pyper prestó asistencia lingüística. Alexandra-Elena Mazilu prestó asistencia en el diseño gráfico.



Ivana Maletić



Sandra Diering



Tea Vlainić

Juan Ignacio Gonzales
Bastero

Giorgos Tsikkos



Sorana Rotta



Valentina-Adriana Visan



Michael Pyper

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2024

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.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-2505-6	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/800482	QJ-AB-24-013-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2522-3	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/77158	QJ-AB-24-013-ES-N

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), dotado de 724 000 millones de euros, se estableció en respuesta a la pandemia de COVID-19.

Tras auditar la absorción de los fondos del MRR, concluimos que se dan avances, aunque con ciertos retrasos.

A pesar de las diversas medidas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros para atender estos retrasos, persisten los riesgos relativos a la finalización de las medidas y, por tanto, a la consecución de los objetivos del MRR.

Constatamos que el Reglamento del MRR no ofrece la posibilidad de recuperar los fondos si no se completan las medidas y que los desembolsos efectuados a los Estados miembros no reflejan necesariamente la cantidad e importancia de los hitos y objetivos conseguidos.

Entre las recomendaciones que formulamos, cabe mencionar que la Comisión aporte orientaciones adicionales cuando sea necesario, supervise el incumplimiento de las medidas y refuerce el diseño de otros instrumentos similares futuros que guarden relación con la absorción.

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



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

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

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/contact

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors