

Informe Especial

Doble financiación con cargo al presupuesto de la UE

Los sistemas de control carecen de elementos esenciales para mitigar el creciente riesgo que plantea el modelo de financiación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia no vinculado a los costes



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-V
Introducción	01-18
Varios programas de financiación de la UE apoyan los objetivos de cohesión	01-05
Marco jurídico relativo a la doble financiación	06-14
La prohibición de la doble financiación es un principio fundamental del presupuesto de la UE	06-07
El modelo de ejecución es distinto de los modelos aplicados a la política de cohesión y al Mecanismo «Conectar Europa»	08-10
En el marco del modelo de financiación no vinculada a los costes, la doble financiación puede implicar que se financien dos veces las mismas realizaciones o resultados	11-14
Evitar la doble financiación es una responsabilidad compartida entre la Comisión y los Estados miembros	15-18
Alcance y enfoque de la fiscalización	19-24
Observaciones	25-98
La definición actual de doble financiación no tiene en cuenta las especificidades de los modelos de ejecución no vinculados a los costes	25-35
El Reglamento del MRR utiliza la definición tradicional, basada en los costes, de doble financiación que figura en el Reglamento Financiero, aunque su financiación no está vinculada a los costes	26-29
La combinación de diferentes instrumentos de la UE requiere controles adicionales para mitigar el riesgo de doble financiación	30-31
Las medidas de «coste cero» no estaban explícitamente previstas en el Reglamento del MRR, lo cual aumenta el riesgo de que se financien dos veces reformas con inversiones subyacentes en particular	32-35

Las medidas preventivas de la Comisión y los Estados miembros por sí solas no bastan para evitar la doble financiación	36-59
Las orientaciones de la Comisión se publicaron tarde, siguen estando incompletas y guían a los Estados miembros hacia controles basados en los costes	37-43
Las medidas de la Comisión en la fase de programación no fueron suficientes para evitar la doble financiación	44-52
Los Estados miembros evitan combinar el apoyo del MRR con otros instrumentos de la UE para evitar la doble financiación	53-54
La introducción del MRR dio lugar a una mayor necesidad de coordinación para prevenir y detectar la doble financiación	55-59
Los controles de los Estados miembros para determinar la ausencia de doble financiación presentan deficiencias	60-82
Las verificaciones de gestión relativas a la doble financiación se basan en los gastos reales en que se haya incurrido, y, principalmente, en las autodeclaraciones	61-68
El panorama fragmentado de los sistemas de gestión informática dificulta la eficacia de los controles cruzados relativos a la doble financiación	69-71
No está generalizado el uso de Arachne para detectar los riesgos de doble financiación en los Estados miembros	72-77
Trabajo de auditoría limitado sobre la doble financiación en los Estados miembros	78-82
La Comisión ofrece garantías de ausencia de doble financiación sobre la base de pruebas limitadas	83-98
Las verificaciones de la Comisión antes del pago no están específicamente dirigidas a la doble financiación	84-87
Las auditorías de la Comisión cubren el riesgo de doble financiación hasta cierto punto	88-91
La Comisión no había detectado ningún caso de doble financiación al final de nuestro trabajo de campo ni había aplicado reducciones del apoyo del MRR motivadas por insuficiencias del sistema	92-93
La Comisión basa sus garantías de ausencia de doble financiación en pruebas escasas	94-98
Conclusiones y recomendaciones	99-110

Anexos:

Anexo I – Disposiciones legales sobre doble financiación

Anexo II – Estructura de gobernanza y control de los fondos de la política de cohesión, el MRR y el MCE en los Estados miembros y en la Comisión

Anexo III – Enfoque de los Estados miembros y de la Comisión para corregir la doble financiación de los fondos de la política de cohesión, el MRR y el MCE

Anexo IV – Publicaciones pertinentes del Tribunal de Cuentas Europeo

Siglas y acrónimos

Glosario

Respuestas de la Comisión

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) se estableció en respuesta a la pandemia de COVID-19, y dio lugar al primer despliegue a gran escala de ayuda financiera de la UE no vinculada los costes reales, y a un mayor riesgo de doble financiación de las mismas realizaciones o resultados. Se esperaba que el modelo de financiación del MRR obtuviera resultados de manera eficiente y que al mismo tiempo simplificara la gestión financiera. Sin embargo, la simplificación no debe debilitar la protección de los intereses financieros de la UE; además, evitar la doble financiación es un principio fundamental para la buena gestión financiera de los fondos de la UE.

II En nuestra auditoría evaluamos si los sistemas establecidos por la Comisión y los Estados miembros para prevenir, detectar y corregir la doble financiación entre el MRR, por una parte, y los fondos de la política de cohesión y el Mecanismo «Conectar Europa», por otra, estaban bien diseñados y aplicados. En un contexto en el que el apoyo a los objetivos de cohesión mueve importes sin precedentes provenientes de los distintos instrumentos de la UE, nuestro objetivo era contribuir a la protección de los intereses financieros de la UE frente al riesgo de doble financiación.

III En general, nuestra auditoría demuestra que el riesgo de doble financiación aumenta cuando se recurre a financiación no vinculada a los costes. Concluimos que los sistemas establecidos y aplicados por la Comisión y los Estados miembros todavía no son suficientes para mitigar adecuadamente el aumento del riesgo de doble financiación entre el MRR, los fondos de la política de cohesión y el Mecanismo «Conectar Europa» Teniendo en cuenta las insuficiencias del entorno de control, difícilmente puede detectarse la doble financiación.

IV Los sistemas de control carecen de elementos esenciales para mitigar el aumento del riesgo de doble financiación:

- o En primer lugar, la definición de doble financiación establecida en el Reglamento Financiero y utilizada para el MRR no tiene en cuenta los modelos de ejecución no vinculados a los costes. La Comisión aún no ha aclarado suficientemente qué tipos de costes deben tenerse en cuenta ni cómo abordar el riesgo de que se declaren y, por tanto, financien dos veces las mismas realizaciones o resultados. Las medidas de «coste cero» no estaban explícitamente previstas en el Reglamento del MRR, lo cual aumenta la posibilidad de que se financien dos veces con cargo al presupuesto de la UE.

- En segundo lugar, tanto la Comisión como los Estados miembros han adoptado medidas para evitar la doble financiación, pero estas no pueden ser suficientes por sí solas. Las orientaciones de la Comisión sobre cómo evitar la doble financiación dirigen a los Estados miembros hacia controles basados en los costes. Sin embargo, se publicaron con retraso y no especifican los requisitos mínimos de control. Además, la Comisión tuvo dificultades para evaluar la adicionalidad de las medidas del MRR, porque los programas de cohesión del período 2021-2027 aún no estaban finalizados y a menudo no se disponía de información detallada. La Comisión no tuvo en cuenta en su evaluación las medidas de coste cero con respecto a las cuales los Estados miembros no proporcionaban estimaciones de costes.
- En tercer lugar, los Estados miembros examinados en la presente auditoría llevan a cabo verificaciones de gestión de la doble financiación a partir de los gastos reales en que hayan incurrido, si bien algunos solo realizaron un trabajo de auditoría limitado sobre la doble financiación. El difícil entorno de control se debe principalmente a un panorama informático fragmentado (que resta eficacia a los controles cruzados para detectar la doble financiación), así como al uso limitado de Arachne u otras herramientas de extracción de datos y bases de datos de proyectos, y la dificultad de intercambiar y cotejar de datos.
- En cuarto lugar, la garantía que la Comisión puede ofrecer sobre ausencia de doble financiación se basa en pruebas limitadas. A raíz de nuestro trabajo de campo, la Comisión identificó los dos primeros casos potenciales de doble financiación en un Estado miembro.

V En este contexto, y en relación con el déficit de fiabilidad que notificamos en nuestro [Informe Especial 07/2023](#), recomendamos a la Comisión:

- Ceñir la definición de doble financiación a las especificidades del modelo de financiación no vinculada a los costes.
- Reforzar los controles de las medidas de coste cero.
- Aclarar y reforzar los requisitos de control de la doble financiación en el marco de los programas e instrumentos de financiación que utilizan financiación no vinculada a los costes.
- Reforzar la coordinación entre los programas y los instrumentos de financiación.

- Crear y utilizar sistemas informáticos y herramientas de extracción de datos integrados e interoperables para todos los programas e instrumentos de financiación.
- Reforzar la garantía de ausencia de doble financiación al utilizar financiación no vinculada a los costes.

Introducción

Varios programas de financiación de la UE apoyan los objetivos de cohesión

01 La UE financia acciones destinadas a reforzar la cohesión económica, social y territorial entre los Estados miembros y dentro de sus territorios y a reducir las disparidades entre regiones¹. Los fondos de la política de cohesión («cohesión»), el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) son los principales programas de la UE que financian los objetivos de cohesión.

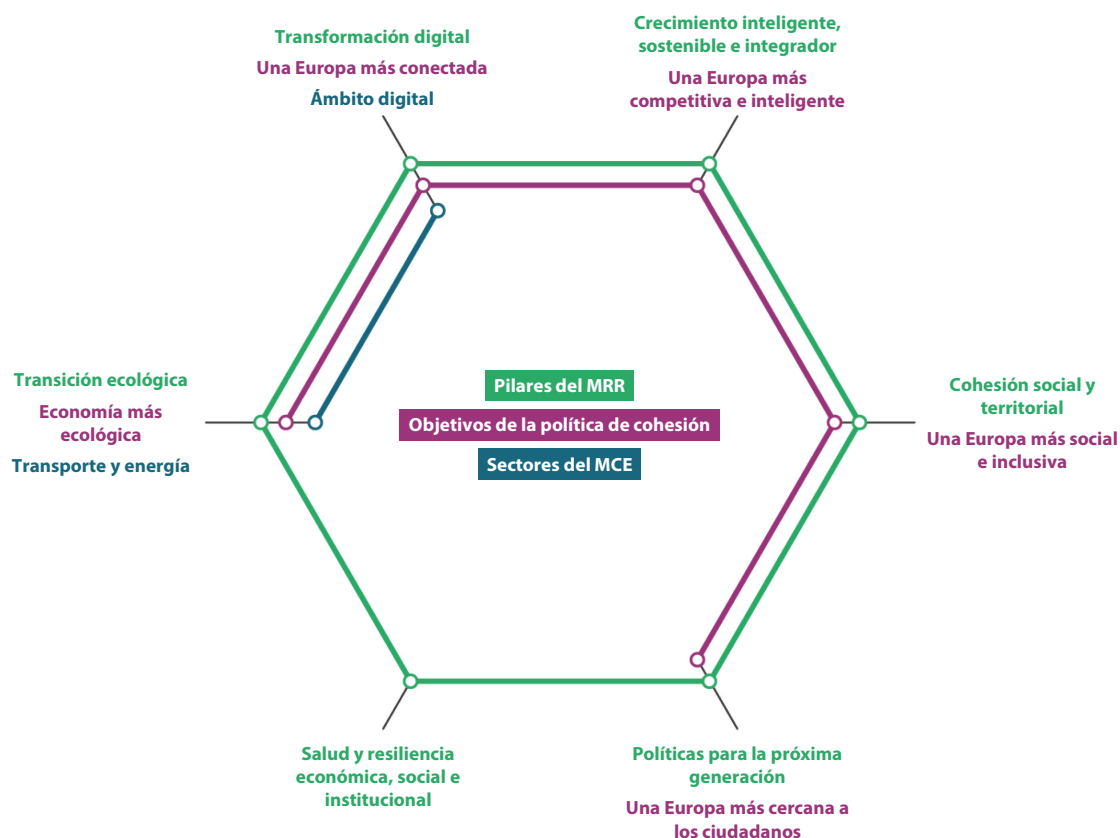
- La cohesión es la principal política de inversión a largo plazo de la UE. Se ejecuta a través de una amplia gama de proyectos en el marco de acuerdos de asociación plurianuales y programas cofinanciados por los fondos de la política de cohesión [el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo Social Europeo (FSE)/Fondo Social Europeo Plus (FSE+)].
- El Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) invierte en redes transeuropeas de infraestructuras de transporte, telecomunicaciones y energía.
- El MRR es un instrumento temporal único creado a raíz de la pandemia de COVID-19. Proporciona ayuda financiera a las reformas e inversiones establecidas en los planes nacionales de recuperación y resiliencia de los Estados miembros, con el fin de abordar las prioridades comunes de la UE y los retos específicos de cada país identificados principalmente en el contexto del Semestre Europeo.

02 Aunque los tres programas de financiación se diseñaron para fines específicos, todos ellos contribuyen a los objetivos de cohesión y apoyan prioridades superpuestas mediante la financiación de una amplia gama de proyectos en ámbitos políticos similares (véase la *ilustración 1*). Además, los Reglamentos correspondientes instan a que se garanticen sinergias y coordinación entre los programas².

¹ Artículo 174 del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (TFUE).

² Para el MRR, artículo 28 del [Reglamento \(UE\) 2021/241](#) (Reglamento del MRR). Para cohesión, artículo 5, apartado 3, del [Reglamento \(UE\) 2021/1060](#) [Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC)]. Para el MCE, artículo 10, apartado 2, del [Reglamento \(UE\) 2021/1153](#) (Reglamento MCE).

Ilustración 1 – Ámbitos políticos que se solapan en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, la política de cohesión y el Mecanismo «Conectar Europa»



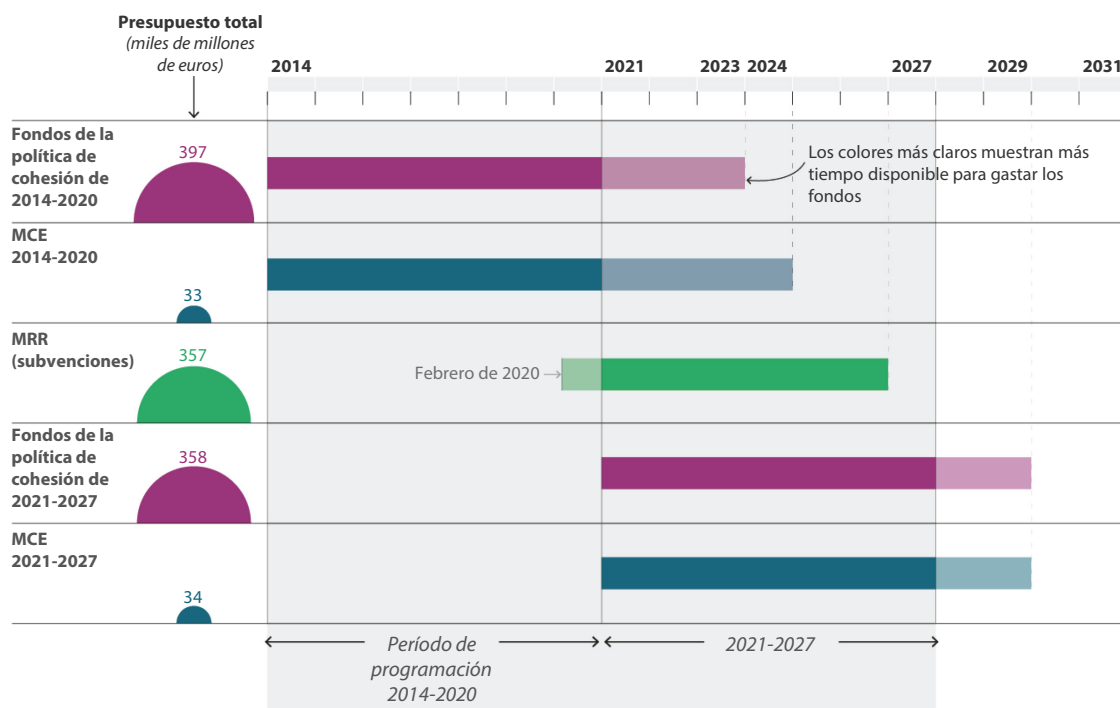
Nota: Se trata de una representación simplificada con fines ilustrativos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

03 La UE financia el MRR con 648 000 millones de euros, de los cuales hasta 629 000 millones de euros se tomarán en préstamo en los mercados de capitales. Se ponen a disposición de los Estados miembros hasta 357 000 millones de euros mediante subvenciones no reembolsables. Esto se añade a las aportaciones de cohesión y del MCE, que proporcionan 358 000 millones de euros y 34 000 millones de euros, respectivamente, en el marco del presupuesto a largo plazo de la UE para el período 2021-2027 («marco financiero plurianual»).

04 El período de subvencionabilidad del MRR, comprendido entre febrero de 2020 y agosto de 2026, coincide en gran medida con el de cohesión para el período 2021-2027 y con los programas del MCE, así como con los últimos años del período 2014-2020 (*ilustración 2*).

Ilustración 2 – Asignación presupuestaria y períodos de subvencionabilidad de los fondos de la política de cohesión, el Mecanismo «Conectar Europa» y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia



Nota: Se trata de una representación simplificada con fines ilustrativos. Los datos relativos a cohesión incluyen los importes preasignados a los Estados miembros y REACT-UE (para el período 2014-2020), y excluyen los importes transferidos al MCE. Los datos del MCE incluyen la contribución del Fondo de Cohesión y de la movilidad militar (para 2021-2027). El período de subvencionabilidad del MCE es aplicable a MCE-Transporte, mientras que MCE-Energía y MCE-Digital no tienen un plazo definido para gastar los fondos.

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

05 El panorama financiero de la UE ha evolucionado a lo largo de los años y los nuevos instrumentos, incluidos los ajenos al presupuesto, se han multiplicado, lo que ha provocado fragmentación. El MRR, financiado principalmente mediante empréstitos del [Instrumento Europeo de Recuperación \(NextGenerationEU\)](#), se suma a esta «galaxia de fondos»³.

³ Informe Especial 05/2023: «El panorama financiero de la UE – Un mosaico que exige un mayor grado de simplificación y de rendición de cuentas», apartados I, II, 18 y 20.

Marco jurídico relativo a la doble financiación

La prohibición de la doble financiación es un principio fundamental del presupuesto de la UE

06 Evitar la doble financiación es un principio fundamental para la protección de los intereses financieros de la UE⁴. La ausencia de doble financiación es también un requisito previo para la buena gestión financiera del presupuesto de la UE⁵.

07 El Reglamento Financiero⁶ prohíbe la doble financiación de las subvenciones gestionadas directamente por la Comisión. En los Reglamentos sectoriales por los que se establecen los fondos de la política de cohesión, el MCE y el MRR se recuerda esta obligación. La combinación de financiación procedente de diferentes programas de la UE solo se permite cuando los mismos costes no estén cubiertos por múltiples fuentes de la UE. No existen tales disposiciones con respecto a la gestión indirecta. En el *anexo I* se enumeran las disposiciones legales pertinentes.

⁴ Artículo 1 del [Reglamento \(CE, Euratom\) n.º 2988/95 del Consejo](#) relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas.

⁵ Considerando 130 y artículo 36 y 63 del [Reglamento Financiero](#).

⁶ Artículo 191, apartado 3, del [Reglamento Financiero](#).

El modelo de ejecución es distinto de los modelos aplicados a la política de cohesión y al Mecanismo «Conectar Europa»

08 En el marco de la financiación de cohesión y del MCE, la Comisión desembolsa la financiación de la UE principalmente reembolsando los costes subvencionables de los proyectos realmente contraídos, a veces utilizando opciones de costes simplificados o, en algunos casos, mediante financiación no vinculada a los costes directamente sobre la base de la consecución de resultados o condiciones predefinidos⁷. Por el contrario, los pagos del MRR a los Estados miembros se basan exclusivamente en la financiación no vinculada a los costes y se desembolsan tras el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos en materia de inversiones y reformas establecidos en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia⁸. Se esperaba que la financiación no vinculada a los costes permitiera que el MRR obtuviera resultados de manera eficiente y que al mismo tiempo simplificara la gestión financiera⁹.

⁷ Artículo 125, apartado 1, del [Reglamento \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) (Reglamento Financiero). [Informe Especial 24/2021](#) «Financiación basada en el rendimiento de la política de cohesión: una respetable ambición, pero persistían los obstáculos en el período 2014-2020», apartados 06, 90, 93, 100 y 101. En este contexto, observamos que el modo en que el modelo de financiación no vinculada a los costes se aplica en virtud de la política de cohesión es diferente del empleado para el MRR.

⁸ Artículo 24, apartado 3, del [Reglamento del MRR](#).

⁹ Considerandos 18, 44 y 51 del [Reglamento del MRR](#).

09 Para recibir la asignación completa de subvenciones, los Estados miembros tuvieron que facilitar estimaciones de costes de las reformas e inversiones previstas en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia, que fueron evaluados por la Comisión¹⁰. Sobre esta base, el Consejo asignó la financiación de la UE mediante la adopción de una decisión para cada Estado miembro¹¹. Sin embargo, los desembolsos a los Estados miembros no están ligados a los costes estimados de las medidas del MRR ni a los gastos reales en que hayan incurrido los perceptores finales¹². El calendario de pagos y el importe de cada pago son resultado de negociaciones con cada Estado miembro en las que se tiene en cuenta la proporción de hitos y objetivos, así como su importancia relativa¹³. Los Estados miembros deben justificar el cumplimiento satisfactorio de los hitos y los objetivos relacionados con un pago, pero no han de aportar pruebas de los gastos en que hayan incurrido para justificar las solicitudes de pago, y la Comisión no comprueba estos gastos¹⁴.

10 Los Estados miembros no tienen que recurrir a la financiación no vinculada a los costes para proporcionar apoyo del MRR a los perceptores finales. Pueden decidir utilizar cualquier forma de contribución financiera, incluido el reembolso de los gastos reales en que hayan incurrido.

¹⁰ Artículo 11; artículo 18, apartado 4, letra k), y artículo 19, apartado 3, letra i), del [Reglamento del MRR](#).

¹¹ *Ibid.*, artículo 20.

¹² [Análisis 01/2023](#), recuadro 10.

¹³ [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», apartados 73 a 76.

¹⁴ Artículo 180, apartado 3, del [Reglamento Financiero](#). Considerando 18 del [Reglamento del MRR](#).

En el marco del modelo de financiación no vinculada a los costes, la doble financiación puede implicar que se financien dos veces las mismas realizaciones o resultados

11 En nuestro [análisis de 2023](#) señalamos que los logros pueden ser objeto de doble notificación, ya que una operación puede financiarse tanto en el marco del MRR como en el de cohesión¹⁵. En particular, no existen requisitos legales para garantizar que los datos de rendimiento no se divulguen dos veces

12 En la política de cohesión, en la que los pagos suelen basarse en el reembolso de los gastos subvencionables en que se haya incurrido, la doble notificación de las mismas realizaciones o resultados obedece a un problema de seguimiento del rendimiento, pero no está necesariamente relacionada con la doble financiación.

13 En cambio, si se emplea el modelo de financiación no vinculada a los costes, como en el caso del MRR, declarar dos veces las mismas realizaciones o resultados puede dar lugar a doble financiación. Los pagos con cargo al presupuesto de la UE basados en la financiación no vinculada a los costes pueden ser impulsados por la consecución de varios tipos de indicadores de rendimiento (realizaciones/resultados o hitos/objetivos) Sin embargo, estos indicadores corresponden a acciones con respecto a las cuales se ha incurrido en costes. Utilizar estos indicadores como bases para los pagos puede dar lugar a doble financiación, bien porque estos costes ya hayan sido reembolsados, o porque hayan sido declarados dos veces en virtud de diferentes instrumentos de la UE basándose en la financiación no vinculada a los costes. Por tanto, en principio, la doble financiación puede darse cuando se financian dos veces los mismos costes subyacentes de una acción, o cuando se declaran y, por tanto, financian dos veces las mismas realizaciones o resultados.

14 Por consiguiente, el riesgo de doble financiación presenta dos dimensiones: una de coste y otra de rendimiento. Así ocurriría, por ejemplo, si se financiara la construcción de diez turbinas eólicas en virtud de la política de cohesión, cuando, al mismo tiempo la construcción de estas turbinas fuera un objetivo en virtud del MRR.

¹⁵ [Análisis 01/2023](#), apartado 83.

Evitar la doble financiación es una responsabilidad compartida entre la Comisión y los Estados miembros

15 La Comisión y multitud de administraciones nacionales y regionales no solo aplican los fondos de cohesión, del MCE y del MRR en paralelo, sino que también lo hacen con arreglo a diferentes modos de gestión. Esto da lugar a estructuras de gobernanza y control de varios niveles y que se solapan parcialmente:

- Los fondos de cohesión se ejecutan en régimen de gestión compartida, y la Comisión aprueba los programas y supervisa su ejecución, mientras que los Estados miembros o las regiones se encargan de las operaciones cotidianas, incluida la prevención de la doble financiación¹⁶.
- El MRR es ejecutado en régimen de gestión directa por la Comisión, y los Estados miembros, que son los beneficiarios, se encargan de ejecutar las inversiones y reformas en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia. Los Estados miembros son los principales responsables de la protección de los intereses financieros de la UE, incluida la prevención, detección y corrección de la doble financiación¹⁷. Pueden basarse en sus sistemas nacionales de gestión presupuestaria.
- El caso del MCE es diferente, ya que la Comisión lo gestiona directamente y también tiene que prevenir, detectar y corregir por sí misma las irregularidades, incluida la doble financiación¹⁸. Los Estados miembros deben validar todas las solicitudes presentadas a la Comisión¹⁹.

16 La responsabilidad con respecto a la ejecución del presupuesto de la UE recae, en última instancia, en la Comisión, tanto en régimen de gestión directa como compartida²⁰. En particular, debe garantizar la protección efectiva de los intereses financieros de la UE y obtener garantías suficientes de los Estados miembros sobre el cumplimiento de las normas nacionales y de la UE²¹.

¹⁶ Artículo 69, apartados 1 y 2, del RDC.

¹⁷ Artículo 22 del Reglamento del MRR.

¹⁸ Considerandos 51 y 57, y artículo 13 del Reglamento MCE.

¹⁹ *Ibid.*, artículo 11, apartado 6.

²⁰ Artículo 317 del TFUE. Artículos 56 y 62, apartado 3, del Reglamento Financiero.

²¹ Considerando 54 del Reglamento del MRR. Considerando 55 del RDC. Análisis 01/2023, apartado 107.

17 En la práctica, tanto en el caso de cohesión como en el del MRR, la Comisión debe evaluar la complementariedad entre los fondos de la UE, verificar, mediante auditorías, que los Estados miembros dispongan de sistemas adecuados y adopten medidas correctoras cuando no cumplan sus obligaciones de prevenir, detectar y corregir la doble financiación y otras irregularidades. Cuando sea necesario, puede reducir la ayuda y recuperar los importes pagados indebidamente²².

18 En el *anexo II* se ofrecen más detalles sobre las funciones y responsabilidades de los distintos agentes en el ámbito de cohesión, el MRR y el MCE. En el *anexo III* se presenta el enfoque aplicado por la Comisión y por los Estados miembros para corregir los casos y las insuficiencias sistémicas derivados de la doble financiación.

²² Artículo 11, apartado 1, letra b); artículo 22, apartado 3, letra a), y artículos 70, 97 y 104 del RDC. Artículo 19, apartado 3, letra j), y artículo 22, apartado 5, del [Reglamento del MRR](#).

Alcance y enfoque de la fiscalización

19 En un contexto de volúmenes sin precedentes de financiación provenientes de distintos instrumentos de la UE y del primer desembolso a gran escala de ayuda financiera de la UE a los Estados miembros no vinculada a los costes reales, el objetivo de nuestra auditoría era contribuir a la protección de los intereses financieros de la UE frente a la doble financiación. La fiscalización abarcó el diseño y la aplicación de los sistemas establecidos por la Comisión y los Estados miembros para prevenir, detectar y corregir la doble financiación, pero su propósito no era identificar casos individuales de doble financiación. En particular, examinamos si:

- el marco jurídico definía claramente el concepto de doble financiación para el modelo de financiación no vinculada a los costes del MRR;
- la Comisión y los Estados miembros habían establecido y aplicado mecanismos suficientes para evitar el riesgo de doble financiación;
- los Estados miembros seleccionados habían establecido y aplicado sistemas adecuados para detectar y corregir la doble financiación;
- la Comisión disponía de sistemas sólidos para ofrecer garantías razonables sobre la ausencia de doble financiación.

20 Nuestro trabajo de auditoría abarcó los períodos 2014-2020 y 2021-2027 de la financiación de cohesión (FC, FEDER y FSE/FSE+) y del MCE. En el caso del MRR, examinamos la programación y la ejecución del componente de subvención hasta febrero de 2024. Las principales entidades auditadas fueron la Comisión y una selección de Estados miembros. La fiscalización no examinó el riesgo de doble financiación con fondos nacionales.

21 Examinamos el marco jurídico y las directrices de la Comisión y entrevistamos al personal de la Comisión y a las autoridades de los Estados miembros que ejecutan los fondos de cohesión, el MCE y el MRR. También analizamos las respuestas y las pruebas justificativas adjuntas de algunos Estados miembros al cuestionario de auditoría dirigido a las autoridades encargadas de la ejecución de:

- planes nacionales de recuperación y resiliencia y programas operativos (PO) de cohesión seleccionados en Chequia, Francia e Italia, y
- planes nacionales de recuperación y resiliencia en Malta, Austria, Portugal y Eslovaquia.

22 En el primer grupo de Estados miembros, seleccionamos para realizar visitas sobre el terreno 14 proyectos de 6 PO del FC, el FEDER y el FSE en el período 2014-2020, y 16 hitos y objetivos de planes nacionales de recuperación y resiliencia asociados a 15 reformas e inversiones. En el segundo grupo, realizamos un examen documental de 13 hitos y objetivos asociados a 13 medidas. Examinamos las medidas preventivas, las verificaciones de la gestión y las auditorías efectuadas por las autoridades nacionales para detectar el riesgo de doble financiación, realizando también pruebas sobre los controles y las herramientas informáticas. Seleccionamos a los siete Estados miembros con arreglo a criterios tales como los avances en la ejecución de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, la arquitectura nacional o regional de los PO de cohesión, el uso de sistemas informáticos, el equilibrio geográfico, el tamaño, la cobertura anterior del Tribunal y los proyectos, hitos y objetivos en los que detectamos un riesgo de doble financiación. También consultamos a las autoridades griegas sobre su sistema informático para la gestión de los fondos de la UE.

23 Además, examinamos los controles y auditorías aplicados por la Comisión para detectar doble financiación —realizando también pruebas sobre los controles— en relación con los PO de cohesión seleccionados y los hitos y objetivos de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, además de seis proyectos del MCE con riesgo de doble financiación del MRR.

24 Por último, el presente informe también se basa en otros informes especiales y anuales, análisis y dictámenes que hemos publicado recientemente (*anexo IV*).

Observaciones

La definición actual de doble financiación no tiene en cuenta las especificidades de los modelos de ejecución no vinculados a los costes

25 En esta sección examinamos si el marco jurídico que define el concepto de doble financiación es claro, coherente y exhaustivo en el contexto de los programas e instrumentos de financiación de la UE con diferentes modelos de ejecución: en cohesión y en el MCE se utiliza principalmente un modelo de ejecución basado en los costes, mientras que el MRR desembolsa financiación con arreglo a la financiación no vinculada a los costes (apartados **08** a **10**).

El Reglamento del MRR utiliza la definición tradicional, basada en los costes, de doble financiación que figura en el Reglamento Financiero, aunque su financiación no está vinculada a los costes

26 El Reglamento Financiero hace referencia a la doble financiación como un concepto basado en los costes, que prohíbe que el mismo coste se financie dos veces con cargo al presupuesto de la UE²³. Esto proporciona una buena base para los programas de financiación basados en los costes. En el caso de los instrumentos basados en la financiación no vinculada a los costes, el Reglamento Financiero afirma que no se aplican las normas sobre la prohibición de la doble financiación²⁴, de modo que renuncia a la obligación de verificar la doble financiación basada en los costes, pero sin aportar más aclaraciones.

27 El Reglamento del MRR presenta la misma definición de doble financiación basada en los costes, a pesar de que los desembolsos del MRR no reembolsan los gastos subvencionables en que se haya incurrido, sino que recompensan el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos. La ausencia de doble financiación, desde el punto de vista de los costes, significa que las reformas y las inversiones no deben recibir apoyo de otros fondos de la UE que cubran «el mismo coste»²⁵.

²³ Artículo 188 y artículo 191, apartado 3, del [Reglamento Financiero](#)

²⁴ Artículo 180, apartado 3, letra a), del [Reglamento Financiero](#).

²⁵ Artículo 9 del [Reglamento del MRR](#).

28 Sin embargo, el Reglamento del MRR no especifica el concepto de doble financiación en el marco del modelo de financiación no vinculada a los costes aplicado por el MRR, en particular su dimensión de rendimiento, o sea, el riesgo de que las mismas realizaciones o resultados se financien dos veces (apartados **13** y **14**), ni qué tipos de costes deben tenerse en cuenta para la doble financiación. Según las orientaciones técnicas de la Comisión, en el marco del MRR, evitar la doble financiación desde el punto de vista de los costes puede significar que:

- o los costes estimados *ex ante* de las reformas e inversiones en los planes nacionales de recuperación y resiliencia no están cubiertos por otros fondos de la UE (en los Estados miembros);
- o los costes realmente contraídos para lograr los resultados de las medidas financiadas por el MRR no están cubiertos por otros fondos de la UE (en el ámbito de los perceptores finales); sin embargo, las orientaciones técnicas no especifican si el término «resultados» se refiere al cumplimiento de hitos y objetivos.

El MRR no cubre la cofinanciación nacional obligatoria de otros fondos de la UE²⁶.

29 Esta falta de armonización entre las disposiciones sobre doble financiación del Reglamento Financiero, el Reglamento del MRR y las orientaciones de la Comisión tiene consecuencias significativas para los Estados miembros en la determinación de lo que constituye doble financiación y para el establecimiento de sistemas de control eficaces del MRR. Dado que los Estados miembros no logran interpretar con claridad la disposición relativa a la doble financiación del Reglamento del MRR, también existen incertidumbres sobre el tipo de controles que permitirían abordar este riesgo de manera eficaz. En cualquier caso, solo los perceptores finales pueden verificar si los costes realmente contraídos para cumplir los hitos y objetivos de los planes nacionales de recuperación y resiliencia no están cubiertos por otros fondos de la UE. Sin tales verificaciones no puede excluirse la doble financiación, ya que la fuente de financiación para las mismas realizaciones o resultados puede ser el MRR, pero también otros instrumentos de la UE.

²⁶ SWD(2021) 12, p. 42.

La combinación de diferentes instrumentos de la UE requiere controles adicionales para mitigar el riesgo de doble financiación

30 Ya hemos observado que, en la práctica, los Estados miembros disponen de una única cartera de proyectos para inversiones previstas con cargo al presupuesto de la UE²⁷. Dado que el MRR apoya en gran medida los mismos tipos de inversiones, o tipos similares, que cohesión y el MCE, las previstas inicialmente en el marco de estos programas de financiación pueden trasladarse al MRR.

31 El riesgo de doble financiación aumenta cuando pueden financiarse las mismas inversiones con cargo a diferentes instrumentos de la UE. Cohesión, MCE y MRR permiten combinar fuentes de financiación de la UE, siempre que no se produzca una doble financiación. Estas combinaciones son posibles en diferentes niveles dependiendo del instrumento:

- Política de cohesión: Para la misma operación (proyecto, contrato, acción o grupo de proyectos).
- MCE: Para el mismo proyecto global en virtud de MCE-Transporte, pero no para proyectos individuales, ya que las normas de subvencionabilidad solo permiten seleccionar proyectos cuya única fuente de financiación de la UE sea el MCE.
- MRR: Para la misma medida de los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Sin embargo, existe incertidumbre sobre si esto también es posible para el mismo proyecto individual, pues el Reglamento del MRR utiliza indistintamente los términos «proyecto» y «medida».

La posibilidad de combinar la financiación de la UE en distintos niveles complica aún más los esfuerzos de los Estados miembros para mitigar eficazmente el riesgo de doble financiación.

²⁷ Análisis 01/2023, apartado 5.

Las medidas de «coste cero» no estaban explícitamente previstas en el Reglamento del MRR, lo cual aumenta el riesgo de que se financien dos veces reformas con inversiones subyacentes en particular

32 El modelo de financiación no vinculada a los costes permite disociar el importe de la financiación concedida de los gastos subyacentes en que se haya incurrido. Sin embargo, en términos jurídicos, el MRR es un instrumento de financiación que presupone la existencia de costes relativos a las reformas y las inversiones durante la aplicación. El Reglamento del MRR exigía a los Estados miembros que justificaran los costes totales estimados de las medidas presentadas en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia²⁸. Sin embargo, no especifica explícitamente que determinadas medidas pueden tener unos costes estimados nulos. Además, la obligación de los Estados miembros de recopilar datos sobre la aplicación de reformas e inversiones con fines de auditoría y control no distingue entre medidas con y sin costes²⁹. Las orientaciones de la Comisión introdujeron en 2021 la posibilidad de incluir medidas sin costes estimados en los planes nacionales de recuperación y resiliencia³⁰.

33 En la fase de preparación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, y de acuerdo con la Comisión, los Estados miembros consideraron algunas medidas como de coste cero³¹ y no proporcionaron estimaciones de costes para ellas. Nuestro análisis revela que alrededor del 75 % de las medidas de reforma de los planes nacionales de recuperación y resiliencia no cuentan con estimaciones de costes *ex ante*. Al mismo tiempo, encontramos casos en los que los Estados miembros consideraban reformas con inversiones subyacentes significativas y un coste asociado sustancial como medidas de coste cero en virtud del MRR (*recuadro 1*).

²⁸ Artículo 18, apartado 4, letra k), del [Reglamento del MRR](#).

²⁹ Artículo 22, apartado 2, letra d), inciso iv), del [Reglamento del MRR](#).

³⁰ [SWD\(2021\) 12](#), p. 14.

³¹ [Informe Anual relativo al ejercicio 2022](#), apartado 11.29.

Recuadro 1

Reforma de los planes nacionales de recuperación y resiliencia con inversiones subyacentes consideradas de coste cero: Ejemplo de Malta

En el plan nacional de recuperación y resiliencia maltés, la reforma «Promover el trabajo a distancia en el servicio público» incluye el objetivo de «15 instalaciones de oficina que permiten el trabajo a distancia de los funcionarios de los servicios públicos en las islas maltesas». Esta medida se calificó de coste cero porque Malta no había presentado ninguna estimación de costes, aunque requería la puesta en funcionamiento de al menos 140 estaciones de trabajo, una inversión subyacente que implicaba costes concretos, significativos y fácilmente medibles. Según las autoridades maltesas, estas estaciones de trabajo se financiaban con fondos nacionales.

Hallamos un caso similar en Austria.

34 No obstante, la Comisión alega que, por definición, no puede haber doble financiación para las medidas de coste cero, ya que el MRR no cubre ningún coste de su ejecución que esté totalmente financiado por otras fuentes. La Comisión comunicó por primera vez esta opinión en 2023 en respuesta a un caso específico que notificamos en nuestro informe anual relativo al ejercicio 2022³². A juicio de la Comisión, la doble financiación solo puede producirse en relación con una medida del MRR con respecto a la cual el Estado miembro haya facilitado un coste estimado.

³² Informe Anual relativo al ejercicio 2022, respuestas de la Comisión al capítulo 11, pp. 449 y 454.

35 Sin embargo, como ya hemos señalado anteriormente, las medidas de coste cero no eliminan la posibilidad de doble financiación, ya que los desembolsos del MRR dependen del cumplimiento de hitos y objetivos para las medidas con o sin costes estimados. Este era el contexto del caso que presentamos de doble financiación relacionado con una medida de coste cero en nuestro informe anual relativo a 2022³³. En la práctica, el cumplimiento de hitos y objetivos para las medidas con un coste estimado cero contribuye a liberar pagos a los Estados miembros. Por el contrario, el incumplimiento de dichos hitos y objetivos implica una reducción de los pagos correspondientes. Dada la naturaleza del MRR, puede existir doble financiación si las mismas realizaciones o resultados se financian dos veces, por el MRR y otros instrumentos de la UE. Sin embargo, ni los Estados miembros ni la Comisión han llevado a cabo controles de la doble financiación de las medidas de coste cero. Por lo tanto, de hecho, el riesgo de doble financiación es mayor en el caso de las medidas de coste cero que en el de las medidas con costes estimados.

³³ Informe Anual relativo al ejercicio 2022, apartados 11.29 y 11.30.

Las medidas preventivas de la Comisión y los Estados miembros por sí solas no bastan para evitar la doble financiación

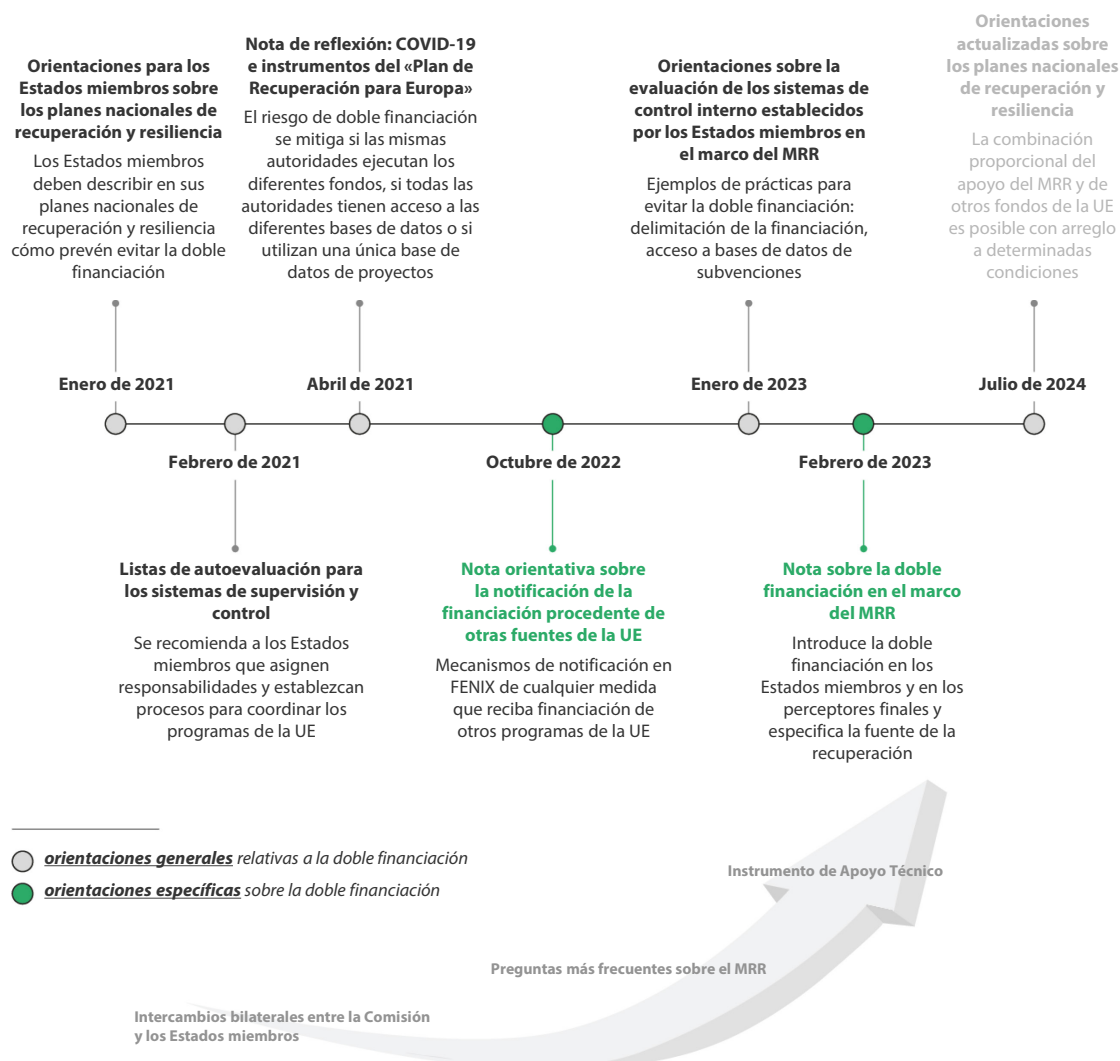
36 Tanto la Comisión como los Estados miembros son responsables de establecer y aplicar eficazmente sistemas que ofrezcan garantías razonables en relación con la prevención, detección y corrección de la doble financiación (apartados **06** y **07**). En esta sección evaluamos las medidas adoptadas por la Comisión y los Estados miembros para evitar la doble financiación.

Las orientaciones de la Comisión se publicaron tarde, siguen estando incompletas y guían a los Estados miembros hacia controles basados en los costes

37 En 2021, la Comisión emitió orientaciones generales relativas a la doble financiación en el MRR, pero no compartió sus primeras orientaciones técnicas específicas sobre la doble financiación con los Estados miembros hasta septiembre de 2022, y las finalizó en febrero de 2023. En aquella fase, todos los Estados miembros ya habían presentado sus planes nacionales de recuperación y resiliencia a la Comisión, 25 de los 27 habían sido adoptados por el Consejo, y se habían efectuado ocho pagos (además de la prefinanciación). Las últimas orientaciones se publicaron en julio de 2024³⁴ (*ilustración 3*).

³⁴ C/2024/4618.

Ilustración 3 – Calendario de las orientaciones facilitadas por la Comisión



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

38 En sus orientaciones técnicas específicas sobre doble financiación, la Comisión reconocía las dificultades prácticas que afrontaban los Estados miembros para evitar la doble financiación en virtud del modelo de financiación no vinculada a los costes del MRR, y especificaba que la doble financiación puede producirse en dos niveles:

- en los Estados miembros, cuando el apoyo de otros fondos de la UE cubra los costes incluidos en las estimaciones de costes de las medidas de los planes nacionales de recuperación y resiliencia;
- en los perceptores finales, cuando los gastos en que hayan incurrido para lograr los resultados de la medida del MRR financiada están cubiertos por otros programas de la UE, es decir, cuando el receptor final recibe ayuda para cubrir los mismos costes tanto del MRR como de otros fondos de la UE, que es en primer término responsabilidad del Estado miembro.

39 El Reglamento del MRR permite a los Estados miembros basarse en sus sistemas nacionales de control³⁵. En sus orientaciones técnicas de enero de 2023, la Comisión facilitaba ejemplos de prácticas para evitar la doble financiación en virtud del MRR. Sin embargo, no especificaba cuáles son los requisitos mínimos necesarios para que los sistemas de control resulten eficaces contra la doble financiación en el nuevo contexto de la financiación no vinculada a los costes del MRR.

40 Ya hemos señalado anteriormente que la simplificación no debe ir en detrimento de la rendición de cuentas³⁶. 15 de las 26 autoridades de los 7 Estados miembros objeto de la presente auditoría consideraban que las orientaciones y la asistencia de la Comisión no llegaban a ser suficientes, 16, que las orientaciones no eran fácilmente aplicables y 18, que se habían facilitado tarde.

41 En octubre de 2022, la Comisión publicó una nueva nota de orientaciones técnicas sobre la obligación de los Estados miembros de informar dos veces al año en FENIX (herramienta de notificación para el MRR) de las medidas de los planes nacionales de recuperación y resiliencia que reciben o han recibido apoyo de otras fuentes de la UE³⁷. Además, aparte de sus notas orientativas generales y específicas, la Comisión creó una plataforma de «preguntas frecuentes», celebró [reuniones de grupos de expertos](#) y mantuvo intercambios bilaterales con los distintos Estados miembros. Ocasionalmente, la Comisión también emitió recomendaciones de auditoría que son, en esencia, orientaciones sobre cuestiones técnicas que deberían haber estado disponibles *ex ante*. La aclaración bilateral de las cuestiones técnicas plantea el riesgo de que los Estados miembros no reciban la misma información.

³⁵ Artículo 22, apartado 1, del [Reglamento del MRR](#).

³⁶ [Documento informativo 05/2018](#): «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», apartado 38.

³⁷ Artículos 27 y 28 del [Reglamento del MRR](#). Artículo 1.12 de las disposiciones operativas.

42 En sus intercambios bilaterales, la Comisión orientó además a los Estados miembros hacia controles tradicionales basados en los costes efectuados en las partidas de costes individuales, así como en las cuentas de los perceptores, en caso necesario (*recuadro 2*). Estos controles son necesarios para comprobar que los costes realmente contraídos para cumplir los hitos y objetivos de los planes nacionales de recuperación y resiliencia no están cubiertos por otros fondos de la UE (apartado **29**), pero limitan la reducción de la carga administrativa y de los costes de los controles, que era una de las expectativas del MRR. Esto es un ejemplo de conflicto de prioridades entre reducir la carga administrativa, por un lado, y proporcionar garantías mediante control y auditoría, por otro.

Recuadro 2

Orientaciones de la Comisión que guían a los Estados miembros hacia sistemas de control basados en los costes: ejemplos de Austria y Chequia

En julio de 2023, las autoridades austriacas querían determinar si dividir los costes de un proyecto entre el MRR y otros programas de la UE a prorrata, de modo que la ayuda que no superase el 100 % de los costes totales estimados, cumpliría el requisito de que no haya doble financiación en el marco del MRR. Durante intercambios bilaterales, la Comisión explicó que no lo haría y recomendó dividir el proyecto en elementos claramente separables que pudieran recibir financiación de la UE a través del MRR o de otros programas de la UE, pero no de ambos. Sin embargo, la orientación de la Comisión de julio de 2024 permite la combinación proporcional del apoyo del MRR y de otros fondos de la UE en determinadas condiciones.

En Chequia, los auditores de la Comisión no pudieron llegar a la conclusión de que hubiera habido doble financiación en 17 escuelas que habían recibido financiación del FSE para proyectos que utilizaron opciones de costes simplificados en relación con la compra de equipos de TIC y eran también perceptores finales de apoyo del MRR. Recomendaron que en el futuro se incluyeran controles de la contabilidad analítica de los perceptores finales para los proyectos con opciones de costes simplificados.

43 Varios Estados miembros solicitaron apoyo técnico adaptado del Instrumento de Apoyo Técnico para reforzar sus sistemas de control de los planes nacionales de recuperación y resiliencia respecto a la doble financiación, lo que ilustra su necesidad de orientación y asistencia adicionales. 13 Estados miembros ejecutaron estos proyectos con un presupuesto total de 6,3 millones de euros.

Las medidas de la Comisión en la fase de programación no fueron suficientes para evitar la doble financiación

La evaluación de la adicionalidad por parte de la Comisión en el marco del MRR se basó en información limitada

44 Las inversiones financiadas tanto en el marco del MRR como en el de cohesión deben planificarse y ejecutarse de modo que los dos instrumentos se complementen y no se dupliquen entre sí³⁸. La adicionalidad en el marco del MRR significa que las reformas e inversiones pueden recibir apoyo de otros programas e instrumentos de la UE, siempre que dicho apoyo no cubra el mismo coste³⁹. Así pues, la adicionalidad implica la posibilidad de combinar la financiación de la UE, respetando al mismo tiempo el principio de que no haya doble financiación. Esto se puede lograr financiando diferentes operaciones que se refuerzan entre sí o financiando diferentes elementos de una misma operación⁴⁰. En ambos casos, si no se hace con cuidado, puede surgir un riesgo de doble financiación.

45 Este riesgo fue reconocido por la Comisión, cuyo objetivo era, por tanto, evaluar, en la fase de programación, si los costes estimados de las medidas de los planes nacionales de recuperación y resiliencia se sumaban a la financiación de otros programas de la UE. Para confirmar las justificaciones de los Estados miembros con respecto al coste estimado total de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia, la Comisión también comprobó si habían aportados información suficiente que demostrara que las estimaciones no incluían otra financiación de la UE⁴¹. Sin embargo, disponía de medios limitados para verificar la adicionalidad con los acuerdos de asociación y los programas del período 2021-2027, ya que aún no se habían finalizado en ninguno de los Estados miembros objeto de nuestra auditoría. Anteriormente hemos notificado que la evaluación que realiza la Comisión de los costes estimados totales era apropiada, aunque la Comisión también señaló la falta de información disponible al evaluar los planes nacionales de recuperación y resiliencia e identificó deficiencias relativas a los costes⁴².

³⁸ Artículo 11, apartado 1, letra b), y artículo 22, apartado 3, letra a), del [RDC](#). Artículo 28 del [Reglamento del MRR](#).

³⁹ Artículos 5 y 9 del [Reglamento del MRR](#).

⁴⁰ [Análisis 01/2023](#), apartados 5 y 49.

⁴¹ Artículo 18, apartado 4, letra k); artículo 19, apartado 3, letra i), y anexo V, criterio 2.9 del [Reglamento del MRR](#).

⁴² [Informe Especial 21/2022](#), apartados 69, 72 y 118.

46 Además, en su evaluación de la adicionalidad con otros instrumentos de financiación, la Comisión tampoco abarcó las medidas con un coste estimado cero, lo que aumenta aún más el riesgo de doble financiación, en particular en el caso de las reformas con inversión subyacente. Durante nuestra auditoría hallamos medidas de coste cero que abordaban los requisitos ya existentes para acceder a la financiación de cohesión y posiblemente incluso podrían constituir casos de doble financiación en dos Estados miembros (*recuadro 3*).

Recuadro 3

Medida de coste cero que aborda los requisitos ya existentes para acceder a la financiación de cohesión: Ejemplo de Malta

En su primera solicitud de pago de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, Malta informó del cumplimiento de un hito en la adopción de una estrategia de especialización inteligente, y no facilitó una estimación de costes para esta medida.

Sin embargo, los Estados miembros ya tenían que contar con una estrategia de este tipo para acceder a la financiación de cohesión para la investigación y la innovación en el período 2014-2020 (condicionalidad *ex ante*) y en el período 2021-2027 (condición favorecedora). Por lo tanto, este hito desbloquea la financiación del MRR con respecto a una producción que, en cualquier caso, es necesaria para cohesión.

Según las autoridades maltesas, los costes de preparación de la estrategia no habían recibido apoyo a través de la asistencia técnica en el marco de cohesión.

Encontramos un caso similar de condición favorecedora que contribuye a un hito de los planes nacionales de recuperación y resiliencia en Eslovaquia, además del caso que identificamos en el Informe Anual relativo a 2022 y clasificamos como doble financiación⁴³.

47 En materia de cohesión, la Comisión evaluó las complementariedades con otros instrumentos de la UE durante el proceso de aprobación de los acuerdos de asociación y los programas del período 2021-2027. Para cada objetivo político seleccionado, los Estados miembros facilitaron un documento en el que se describían las complementariedades entre los PO de cohesión y sus planes nacionales de recuperación y resiliencia, aunque con distintos niveles de detalle.

⁴³ Informe Anual relativo al ejercicio 2022, apartado 11.30.

48 La información de los Estados miembros seleccionados a menudo carecía de los detalles necesarios para identificar ámbitos de posible solapamiento entre MRR y cohesión. Sin esta información, los Estados miembros corren un mayor riesgo de doble financiación, especialmente si las líneas de demarcación entre lo que cubre el MRR y lo que cubre cohesión no están bien establecidas y no existe un seguimiento continuo durante la ejecución (*recuadro 4*).

Recuadro 4

Ausencia de seguimiento de la delimitación entre MRR y cohesión o de las medidas en riesgo: Ejemplo de Francia

En Francia, el organismo que coordina la política de cohesión elaboró una guía sobre la delimitación entre planes nacionales de recuperación y resiliencia y cohesión. Como ya hemos señalado, esto ayuda a establecer los principales principios de delimitación, pero no elimina la necesidad de una mayor coordinación y delimitación en el ámbito regional y en los proyectos durante la ejecución⁴⁴. Por ejemplo, la guía señala que las medidas de los planes nacionales de recuperación y resiliencia que apoyan a los sectores aeronáutico y automovilístico no se benefician de la financiación del FEDER. Sin embargo, las empresas de estos sectores pueden beneficiarse de numerosos regímenes del FEDER en el marco de PO regionales, por lo que existe un riesgo de doble financiación. Hasta la fecha no se ha llevado a cabo ningún seguimiento del uso de la demarcación a escala nacional, regional o local ni de las medidas en riesgo de solapamiento.

⁴⁴ Análisis 01/2023, recuadro 9. Versión 3 de la [guía](#) publicada por las autoridades francesas.

49 La Comisión también elaboró informes semestrales en FENIX para recibir actualizaciones de los Estados miembros sobre las medidas de los planes nacionales de recuperación y resiliencia que recurrieran a otra financiación de la UE tras su adopción (apartado 41). Se espera que los Estados miembros indiquen en FENIX únicamente la financiación anterior no notificada recibida por una inversión de un plan nacional de recuperación y resiliencia o por una reforma de otros programas de la UE. Las notificaciones en FENIX incluyen cambios con respecto a información presentada en la adopción de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, y no proporciona información sobre cómo se mitiga el riesgo de doble financiación. Además, en el sistema informático utilizado para gestionar el MCE, los proyectos que también reciben apoyo del MRR no están marcados. En resumen, incluso en régimen de gestión directa, la Comisión no mantiene una visión completa y actualizada de la adicionalidad de la financiación de la UE.

La Comisión introdujo hitos de auditoría y de control en algunos planes nacionales de recuperación y resiliencia a raíz de su evaluación

50 Anteriormente informamos de que, si bien la evaluación por la Comisión de los sistemas de control del MRR era exhaustiva, a menudo se condicionaba al cumplimiento pendiente de determinados requisitos⁴⁵. En particular, la información sobre los controles previstos por los Estados miembros y sobre las fuentes de datos era con frecuencia limitada.

51 Nuestro análisis de las listas de comprobación de la Comisión para la evaluación de la descripción de los sistemas de control de la doble financiación en los planes nacionales de recuperación y resiliencia puso de manifiesto que abarcaban los mecanismos de los Estados miembros para los controles cruzados y para el uso de fuentes de datos. Sin embargo, no abarcaban explícitamente los derechos de acceso de las múltiples administraciones afectadas con el propósito de mejorar la interoperabilidad de los sistemas informáticos utilizados.

⁴⁵ Artículo 19, apartado 3, letra j), y anexo V, criterio 2.10, del [Reglamento del MRR](#). [Informe Especial 21/2022](#), apartados 106 a 111. [Informe Especial 07/2023](#): «Concepción del sistema de control de la Comisión para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia – El nuevo modelo de ejecución sigue presentando lagunas de fiabilidad y rendición de cuentas a escala de la UE, a pesar del exhaustivo trabajo previsto», apartados 25 a 27.

52 Cuando la Comisión llegaba a la conclusión de que los sistemas de control de un Estado miembro no serían eficaces, añadía hitos de auditoría y control, que debían cumplirse antes de la primera solicitud de pago tras la evaluación de la Comisión. De los planes nacionales de recuperación y resiliencia originales evaluados, solo el de Bélgica contenía un hito relativo a mecanismos generales para evitar la doble financiación. En el caso de dos Estados miembros (Hungría y Polonia), la Comisión también incluyó hitos relativos a la utilización de Arachne, para, entre otras cosas, el control y la auditoría de la doble financiación (apartados **72** a **77**). Tras la reevaluación de los sistemas de control de los Estados miembros para la revisión de sus planes nacionales de recuperación y resiliencia a fin de integrar REPowerEU y, en algunos Estados miembros, teniendo en cuenta las conclusiones de sus auditorías, la Comisión introdujo hitos adicionales relativos a doble financiación o ajustó los hitos existentes para abarcar la doble financiación en siete Estados miembros (Bélgica, Irlanda, Chipre, Austria, Portugal, Finlandia y Suecia). Sin embargo, la Comisión había desembolsado pagos de alrededor de 4 000 millones de euros en ayudas del MRR antes de introducir estos hitos. Hasta que se subsanen, persistirán las insuficiencias correspondientes de los sistemas de control con respecto a la doble financiación y los pagos futuros quedarán bloqueados.

Los Estados miembros evitan combinar el apoyo del MRR con otros instrumentos de la UE para evitar la doble financiación

53 Durante la auditoría, observamos que, a modo de precaución, Chequia, Francia, Italia y Portugal evitaron la combinación del MRR con otros programas de la UE para medidas específicas. Este enfoque contribuye a mitigar el riesgo de doble financiación (*recuadro 5*).

Recuadro 5

Mitigación del riesgo de doble financiación evitando la combinación del apoyo del MRR con otros fondos de la UE: Ejemplo de Chequia

El Ministerio de Transportes aplica el principio de disociación sistemática de recursos al no permitir combinar diferentes fuentes de financiación de la UE para un mismo proyecto. El sistema informático interno del organismo de ejecución no permite el registro de las ayudas del plan nacional de recuperación y resiliencia combinadas con otra financiación de la UE. Del mismo modo, las autoridades de gestión de los PO «Transporte» y «Medio Ambiente» utilizan únicamente fondos de cohesión.

Cuando el ministerio preguntó a la Comisión cómo dividir el ahorro de energía logrado mediante inversiones en las mismas estaciones ferroviarias financiadas tanto por el FC/FEDER (mediante el PO nacional «Medio ambiente») como por el plan nacional de recuperación y resiliencia, la Comisión recomendó que estos ahorros se notificaran en su totalidad, independientemente de las contribuciones específicas de cada instrumento al coste de las inversiones.

Las autoridades checas decidieron no aplicar este enfoque y, en 2022, transfirieron siete proyectos del PO «Medio ambiente» al plan nacional de recuperación y resiliencia. La ejecución de seis de estos proyectos ya había comenzado. Además, dos de ellos se habían completado y, en otro proyecto, se habían reembolsado íntegramente los costes subvencionables reales en que se había incurrido. Se recuperaron los pagos efectuados a la administración ferroviaria como beneficiario en el marco del PO «Medio ambiente».

54 Además, cuando se detectaron riesgos de doble financiación y no era posible establecer una delimitación clara entre los fondos de la UE, la Comisión y los Estados miembros también modificaron medidas en los planes nacionales revisados de recuperación y resiliencia para evitar combinar diferentes instrumentos de financiación de la UE (*recuadro 6*).

Recuadro 6

Mitigación del riesgo de doble financiación eliminando proyectos en riesgo al revisar los planes nacionales de recuperación y resiliencia: Ejemplo de Italia

El tramo Bicocca-Catenanuova de la línea ferroviaria de alta velocidad Palermo-Catania se incluyó en el plan de recuperación y resiliencia de Italia y también recibió financiación del FEDER. El objetivo de los planes nacionales de recuperación y resiliencia abarcaba la construcción de 37,4 kilómetros con financiación de la UE procedente del MRR y del FEDER.

Dado que en la práctica no fue posible separar las dos fuentes de financiación de la UE por kilómetro construido, Italia propuso un método prorrateado para determinar el número de kilómetros de ferrocarril atribuibles al apoyo del MRR tras la adopción de los planes nacionales de recuperación y resiliencia originales. Este método no se aplicó. Por último, para evitar el riesgo de que se financien dos veces las mismas realizaciones o resultados, se eliminó el tramo ferroviario de los planes nacionales de recuperación y resiliencia revisados en diciembre de 2023⁴⁶.

Se siguió el mismo enfoque para otros tramos ferroviarios.

La introducción del MRR dio lugar a una mayor necesidad de coordinación para prevenir y detectar la doble financiación

La Comisión no formalizó su marco de coordinación interna hasta abril de 2023

55 Los servicios de la Comisión intercambian información sobre complementariedades entre los programas de la UE y sobre los sistemas de control de los Estados miembros en reuniones informales de los equipos nacionales. Llevan a cabo consultas interservicios que sirven para consultar formalmente a otras direcciones generales sobre las evaluaciones de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y las solicitudes de pago, la adopción de los programas de cohesión 2021-2027, así como las convocatorias del MCE y la selección final de proyectos.

⁴⁶ Decisión de Ejecución 16051/23 del Consejo.

56 Anteriormente constatamos que el Grupo de Trabajo de Recuperación y Resiliencia (RECOVER) y la DG Asuntos Económicos y Financieros colaboraron periódicamente con otras direcciones generales durante el proceso de evaluación de los planes nacionales de recuperación y resiliencia⁴⁷. Sin embargo, solo hay registros limitados de esta cooperación que abarcan ámbitos de posible solapamiento con un mayor riesgo de doble financiación. La DG Asuntos Económicos y Financieros firmó un memorando de entendimiento con la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión para facilitar el intercambio de información sobre cuestiones de auditoría, pero no hasta abril de 2023. Con arreglo al Reglamento del MRR, los Estados miembros deben, si se solicita, proporcionar datos sobre los perceptores finales más allá de **los 100 mayores** a efectos de auditoría y control. Sin embargo, la ausencia de acceso directo a la lista completa de perceptores finales del MRR limita la capacidad de la Comisión para identificar casos potenciales de doble financiación (apartado **62**).

La coordinación entre las medidas nacionales de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y los programas de cohesión regionales es especialmente difícil

57 La introducción del MRR también aumentó la necesidad de coordinación regional y entre los Estados miembros. Dado que no existe ningún requisito legal para crear estructuras de coordinación específicas, cada Estado miembro definió sus propios mecanismos.

58 En consecuencia, constatamos que el alcance de la cooperación y el intercambio de datos sobre proyectos y beneficiarios entre el MRR y las autoridades de cohesión varía en función de las estructuras de gobernanza de cada Estado miembro. En varios de los Estados miembros que revisamos, las mismas autoridades supervisan tanto cohesión como el MRR. Sin embargo, cuando diferentes autoridades aplican el MRR y la cohesión, aumenta la necesidad de coordinación externa para comprobar el aumento de la doble financiación (**recuadro 7**).

⁴⁷ Informe Especial 21/2022, apartados 26 y 29.

Recuadro 7

Dificultades de coordinación entre los planes nacionales de recuperación y resiliencia y los programas de cohesión regional: Ejemplo de Italia

En Italia, paralelamente al plan nacional de recuperación y resiliencia, existen 58 programas de cohesión para el período 2021-2027 gestionados por diferentes autoridades nacionales y regionales.

En el plan nacional de recuperación y resiliencia de Italia, los agentes clave que garantizan una coordinación de alto nivel son la estructura de misiones del plan nacional de recuperación y resiliencia dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros y el organismo de coordinación del MRR dentro del Ministerio de Economía y Hacienda. Además, las unidades de misión de cada ministerio son responsables de las reformas e inversiones de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y de los avances hacia los hitos y objetivos. Supervisan la ejecución de los proyectos por organismos de ejecución, como las regiones, las autoridades locales y otros organismos públicos o privados. Si bien en los PO nacionales, el mismo organismo puede servir como autoridad de gestión y unidad de misión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, como el Ministerio de Infraestructuras y Transportes, en los PO regionales, normalmente no existe cooperación directa entre las autoridades de gestión y las unidades centrales de misión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

Encontramos ejemplos similares de coordinación complicada en Francia.

59 En conjunto, aunque la Comisión y los Estados miembros adoptaron medidas preventivas en distinto grado, estas por sí mismas no pueden mitigar por completo el riesgo de doble financiación, por lo que sigue siendo necesario realizar auditorías y un control de las medidas del MRR sobre el terreno. En las siguientes secciones del informe se examinan estos aspectos.

Los controles de los Estados miembros para determinar la ausencia de doble financiación presentan deficiencias

60 Para complementar la prevención, los Estados miembros deben poner en marcha verificaciones y auditorías de gestión para detectar y corregir la doble financiación durante la ejecución⁴⁸. En esta sección evaluamos si su configuración y ejecución fueron adecuados para una muestra de hitos y objetivos del MRR y proyectos de cohesión de los Estados miembros seleccionados.

Las verificaciones de gestión relativas a la doble financiación se basan en los gastos reales en que se haya incurrido, y, principalmente, en las autodeclaraciones

61 El cotejo de los datos sobre los perceptores de la financiación de la UE y sus proyectos es una de las principales verificaciones de gestión para detectar la doble financiación. El uso de fuentes de datos internas (planes de financiación de proyectos, registros contables) y externas (bases de datos regionales, nacionales o de la UE) permite identificar proyectos con riesgo de doble financiación. Las verificaciones de gestión pueden llevarse a cabo en diferentes fases:

- *ex ante*, durante la selección de proyectos;
- antes del pago a los perceptores;
- *ex post*, tras la finalización del proyecto.

⁴⁸ Artículos 74 y 77 del RDC. Artículo 22 del Reglamento del MRR.

62 Las normas sectoriales específicas exigen que los Estados miembros recopilen y faciliten el acceso a datos sobre los perceptores de fondos de la UE que permitan realizar controles cruzados. En el ámbito de cohesión, las autoridades de gestión deben recopilar y almacenar datos sobre cada operación por vía electrónica y publicar listas de operaciones seleccionadas para recibir ayuda, incluidos datos sobre beneficiarios y contratistas, si procede⁴⁹. En el marco del MRR, los Estados miembros deben recopilar datos sobre los perceptores finales de los fondos, contratistas y subcontratistas, así como sobre los proyectos, para aplicar las medidas de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, incluidos los importes realmente pagados a los perceptores finales en el marco del MRR y de otros fondos de la UE⁵⁰. Desde marzo de 2023, los Estados miembros han facilitado información a la Comisión sobre los **100 perceptores finales** que reciben la mayor parte de la financiación del MRR⁵¹. Esta información también se publica en un **mapa interactivo**. Sin embargo, la Comisión no puede comprobar la fiabilidad de estos datos debido a los derechos de acceso limitados proporcionados por el Reglamento del MRR (apartado **56**). Además, el detalle y la estructura de estos datos no siempre son suficientes para permitir controles cruzados entre bases de datos, por lo que es necesario cotejar los datos.

63 Nuestro análisis puso de manifiesto que 6 de los 7 Estados miembros seleccionados han establecido sistemas de control basados en los costes para evitar la doble financiación mediante controles de gastos y facturas, de forma similar a los establecidos en cohesión (**recuadro 8**).

⁴⁹ Artículo 49, apartado 3; artículo 69, apartado 2, y artículo 72, apartado 1, letra e), del **RDC**.

⁵⁰ Artículo 22, apartado 2, letra d), del **Reglamento del MRR**.

⁵¹ Artículo 1, apartado 10, del **Reglamento (UE) 2023/435** en lo que respecta a los capítulos de REPowerEU en los planes nacionales de recuperación y resiliencia.

Recuadro 8

Verificaciones de gestión en el marco de los planes nacionales de recuperación y resiliencia similares a las de cohesión: Ejemplo de Chequia

En Chequia, la doble financiación se comprueba *ex ante*, durante la selección de proyectos, y para cada solicitud de pago por parte del perceptor. Durante la selección de proyectos, las autoridades cotejan la información del solicitante con fuentes internas y, en cierta medida, externas, como el registro nacional de subvenciones, Arachne y el registro de proyectos de cohesión. Antes del pago al perceptor se comprueba que las mismas facturas, marcadas con un número de proyecto único, no han sido reembolsadas previamente. Estos controles se basan en los costes y, en general, son similares a los aplicados en los planes nacionales de recuperación y resiliencia y en los proyectos de cohesión.

64 Cuando los Estados miembros recurren a controles basados en los costes, no esperamos que se reduzca la carga administrativa ni los costes de control, pues los Estados miembros deben verificar el cumplimiento de los hitos y objetivos, además de garantizar la protección de los intereses financieros de la UE. En este contexto, las autoridades de Chequia, Italia y Eslovaquia consideraron que abordar el riesgo de doble financiación en el MRR es al menos tan complejo como en cohesión.

65 El otro Estado miembro seleccionado se basa principalmente en la delimitación *ex ante* del MRR con respecto a cohesión y, a falta de verificaciones específicas de la gestión de los planes nacionales de recuperación y resiliencia, solo aborda el riesgo de doble financiación a través de los controles existentes en el ámbito de cohesión (*recuadro 9*).

Recuadro 9

Deficiencias en las verificaciones de gestión relativas a la doble financiación en el marco de los planes nacionales de recuperación y resiliencia: Ejemplo de Francia

Cada ministerio tuvo que facilitar al organismo de coordinación del MRR una descripción de su sistema de control, y en particular con respecto a la doble financiación. El organismo de coordinación evaluó las descripciones, pero no el funcionamiento real de los sistemas.

Ni el organismo de coordinación ni los ministerios que ejecutan el plan nacional de recuperación y resiliencia proporcionaron instrucciones específicas para controlar la doble financiación. Los ministerios visitados no conocían el tipo de controles realizados por los organismos delegados y no habían verificado ninguno de ellos.

Solo se habían llevado a cabo controles cruzados con los datos de los proyectos de cohesión para uno de los seis hitos y objetivos seleccionados del plan nacional de recuperación y resiliencia. El Ministerio de Trabajo, que gestiona tanto las medidas de los planes nacionales de recuperación y resiliencia como el PO nacional del FSE, verificó manualmente la doble financiación solo en los proyectos de planes nacionales de recuperación y resiliencia considerados en situación de riesgo. Revisó los costes reembolsados de los proyectos del FSE que podrían solaparse para garantizar que abarcaban actividades distintas de las incluidas en el plan nacional de recuperación y resiliencia. La verificación se llevó a cabo únicamente en los beneficiarios del FSE («*missions locales*», es decir, centros de servicios sociales locales), sobre la base de los tipos de costes cubiertos, ya que la lista de perceptores finales del MRR (los jóvenes que recibieron el apoyo) no permitía realizar controles cruzados para detectar duplicaciones.

66 Los controles de las declaraciones formales con otras fuentes de información y los controles cruzados entre las bases de datos de proyectos son esenciales para detectar casos de doble financiación. En Italia, el Tribunal detectó un caso en el que los controles cruzados practicados por los organismos de ejecución contribuyeron a detectar entradas de datos erróneas y el recurso a otra financiación de la UE. Sin embargo, estos controles se realizaron cuando la Comisión ya había recibido la solicitud de pago del MRR para el hito correspondiente ([recuadro 10](#)).

Recuadro 10

Los controles cruzados para identificar la doble financiación detectan entradas erróneas de datos y otra financiación de la UE: Ejemplo de Italia

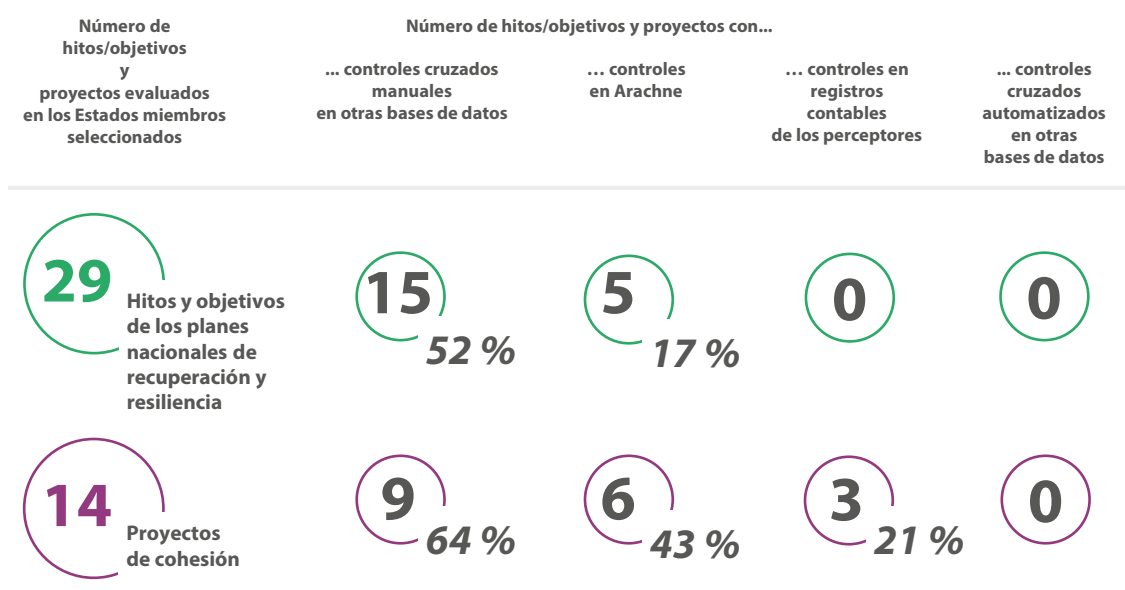
Para cumplir el hito del plan nacional de recuperación y resiliencia italiano «Programa de innovación para la calidad de la vivienda», al menos 15 regiones y provincias autónomas tuvieron que firmar acuerdos destinados a reconstruir y aumentar el parque de vivienda social.

Cuando el ministerio responsable solicitó una declaración sobre la ausencia de doble financiación, los organismos de ejecución cotejaron los datos del sistema informático central de Italia relativo al MRR (conocido como «ReGiS») con otras fuentes de datos. Estos controles específicos se efectuaron cuando ya se había realizado el segundo pago del MRR vinculado al hito, y antes de que se hubieran efectuado realmente los pagos a los perceptores finales de esta medida.

Hallaron errores en el registro de otra financiación de la UE en ReGiS para 32 de los 34 proyectos controlados, y la ausencia de registro de otra financiación de la UE para dos proyectos. Un proyecto podría financiarse también a través del FEDER, y el segundo, a través de otra medida del plan nacional de recuperación y resiliencia. Las autoridades italianas y la Comisión acordaron en octubre de 2023, tras nuestra visita de auditoría a Italia, excluir el proyecto financiado por el FEDER de la consecución del objetivo final del plan nacional de recuperación y resiliencia de la medida. Esto indica que el proyecto estaba en riesgo de doble financiación.

67 Nuestro análisis también reveló que los sistemas de control para evitar la doble financiación de los Estados miembros dependen en gran medida de las autodeclaraciones de los perceptores de fondos de la UE, que no son cotejadas con otras fuentes, como las bases de datos existentes sobre proyectos financiados por la UE y la herramienta Arachne de puntuación de riesgos. Los controles cruzados realizados se realizaron manualmente (*ilustración 4*). Las auditorías de la Comisión identificaron también problemas similares.

Ilustración 4 – Revisión de las verificaciones de gestión de los Estados miembros relativas a la doble financiación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de pruebas recibidas de los Estados miembros seleccionados.

68 Cuando los pagos se basan en la financiación no vinculada a los costes, se puede producir la doble financiación cuando las mismas realizaciones o resultados se financian dos veces (apartados **11** a **14**). Constatamos que los sistemas de control de los Estados miembros seleccionados no tenían en cuenta este riesgo. En las verificaciones de gestión no se comprueba si las realizaciones financiadas por cohesión o por el MCE se han contabilizado con respecto al cumplimiento de los hitos y objetivos del MRR, y viceversa. Esto plantea el riesgo de doble financiación cuando se presenta la solicitud de pago correspondiente a la Comisión ([recuadro 11](#)).

Recuadro 11

Riesgo de doble financiación cuando las realizaciones del MCE y el MRR se solapan: Ejemplo de Austria

La medida «Construcción de nuevos ferrocarriles y electrificación de ferrocarriles regionales» del plan nacional de recuperación y resiliencia de Austria incluye el hito «Finalización del proyecto de construcción». El hito, que debía cumplirse en 2025 y fue aprobado por el Consejo a propuesta de la Comisión, abarca la entrada en funcionamiento de toda la línea ferroviaria «Koralmbahn», incluida la ruta de enlace de Estiria al túnel de Koralm, a pesar de que el MRR solo cubrió alrededor del 9 % de los costes totales del proyecto para la línea.

Un proyecto del MCE también financió obras en la ruta de enlace de Estiria hacia el túnel de Koralm, como se indica en el plan nacional de recuperación y resiliencia de Austria. Dado que la descripción del hito anterior no es lo suficientemente específica como para excluir el solapamiento con el proyecto financiado por el MCE en la ruta de enlace de Estiria, en particular la sección Wettmannstätten-Deutschlandsberg, existe el riesgo de que el resultado de algunas obras se declare, y, por tanto se financie, con cargo tanto al MCE como al MRR.

El panorama fragmentado de los sistemas de gestión informática dificulta la eficacia de los controles cruzados relativos a la doble financiación

69 La eficacia de las verificaciones de gestión y auditorías para detectar la doble financiación requiere disponer de herramientas informáticas integradas o interoperables que permitan controles cruzados automatizados entre las diversas bases de datos locales, regionales, nacionales y de la UE utilizadas para registrar todos los proyectos y perceptores de financiación de la UE. La refundición de 2024 del Reglamento Financiero requerirá que los Estados miembros faciliten a la Comisión información electrónica sobre los proyectos y los perceptores. Este cambio entrará en vigor a partir del marco financiero plurianual posterior a 2027⁵².

⁵² Artículo 36, apartados 2 y 6, y artículo 277, apartado 5, del [Reglamento Financiero](#) (refundido).

70 Constatamos que los Estados miembros encontraron dificultades cuando utilizaban numerosos sistemas informáticos locales para ejecutar sus planes nacionales de recuperación y resiliencia. Con una configuración descentralizada, los controles cruzados automatizados para detectar una posible doble financiación son prácticamente imposibles, porque las herramientas informáticas no son interoperables. Los derechos de acceso restringido, la necesidad de consultar múltiples bases de datos y los datos no normalizados de los proyectos también obstaculizan la eficacia de los controles cruzados (*recuadro 12*).

Recuadro 12

Los sistemas informáticos fragmentados dificultan la detección de la doble financiación: Ejemplos de Chequia y Francia

En Chequia, los ministerios y los organismos de ejecución utilizan sus propios sistemas informáticos locales para gestionar la ejecución del plan nacional de recuperación y resiliencia e identificar proyectos con riesgo de doble financiación. Sin embargo, estos sistemas no son interoperables y proporcionan medios limitados para realizar controles cruzados automatizados.

El plan nacional de recuperación y resiliencia de Francia se ejecuta a través de ministerios centrales, que delegan responsabilidades en operadores públicos o servicios públicos descentralizados. En cambio, los fondos de cohesión son ejecutados principalmente por las regiones (hubo 37 PO regionales y 2 PO nacionales en el período 2014-2020). Los sistemas informáticos regionales y nacionales no son interoperables, y los diversos organismos no tienen acceso a los sistemas de los demás.

71 Grecia e Italia han establecido sistemas informáticos centralizados para el seguimiento de los hitos y los objetivos de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y los costes reales. Esto les ayuda a identificar señales de alerta para la doble financiación (*recuadro 13*).

Recuadro 13

Los sistemas informáticos centralizados facilitan la detección de la doble financiación: Ejemplos de Grecia e Italia

Grecia ha creado un sistema informático central conocido como «Ergorama» para supervisar la ejecución de los proyectos de cohesión, MCE y MRR, entre otros. Se aplican los mismos flujos de trabajo que abarcan todo el ciclo de vida de los proyectos y los mismos requisitos para la declaración de costes a los proyectos de cohesión y a los planes nacionales de recuperación y resiliencia. Ergorama también es interoperable con otros sistemas nacionales, lo que le permite realizar controles automatizados de la duplicación de facturas presentadas para su reembolso. También crea informes que pueden utilizarse para identificar la doble financiación, por ejemplo, en todos los contratos con el mismo contratista o en todas las operaciones o proyectos con el mismo perceptor.

El sistema ReGiS de Italia abarca proyectos del MRR y proporciona enlaces a herramientas y bases de datos⁵³ que incluyen datos sobre los proyectos de cohesión 2014-2020. No todas las autoridades de gestión ni de auditoría de los programas de cohesión 2014-2020 tenían acceso al sistema ReGiS en el momento de nuestra auditoría. A pesar de ello, a partir de noviembre de 2023, todas las autoridades de gestión de los programas de cohesión 2021-2027 tenían que registrar los datos de los proyectos en este sistema.

No está generalizado el uso de Arachne para detectar los riesgos de doble financiación en los Estados miembros

72 **Arachne** es la herramienta de extracción de datos y puntuación de riesgos de la Comisión para ayudar a las autoridades nacionales en sus controles y auditorías a detectar irregularidades y fraude, incluida la doble financiación⁵⁴. La Comisión desarrolló Arachne para cohesión y posteriormente la amplió al MRR. Esta herramienta enriquece los datos sobre proyectos financiados por la UE cargados por los Estados miembros a partir de otras bases de datos externas para identificar a los beneficiarios, contratistas, subcontratistas o socios que participan en varios proyectos.

⁵³ [OpenCoesione](#), PIAF-IT, [Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche](#).

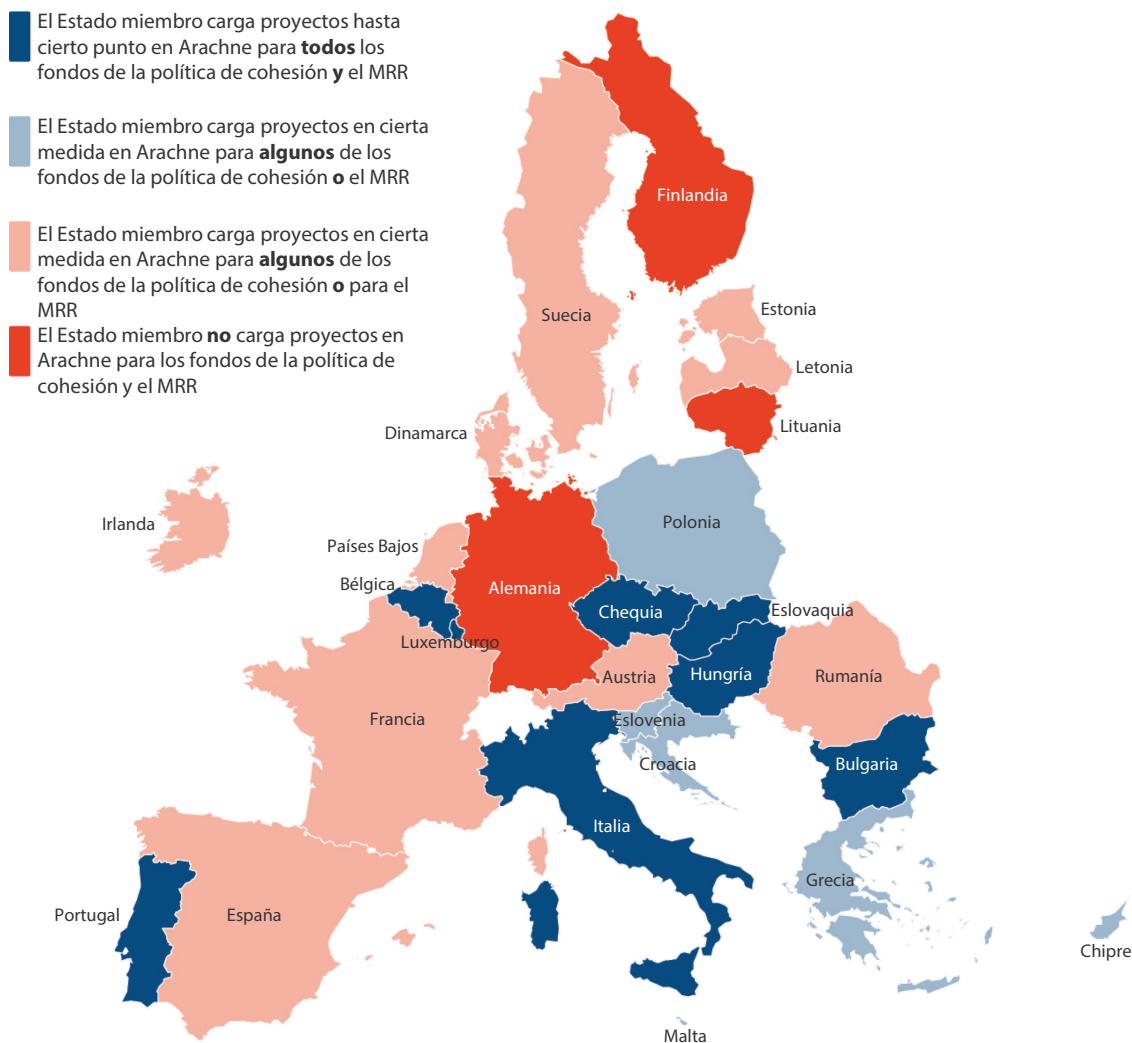
⁵⁴ Apartado 32 del [Acuerdo Interinstitucional](#) sobre disciplina presupuestaria. Artículo 22, apartado 4, del [Reglamento del MRR](#). Considerando 72 del [RDC](#).

73 En diciembre de 2023, la Comisión cargó en Arachne datos relativos a unos 470 000 proyectos de más de 10 000 de euros en régimen de gestión directa e indirecta. Aunque no evaluamos la exhaustividad de estos datos cargados, permitirán ampliar el uso de Arachne más allá de los proyectos gestionados por los Estados miembros.

74 Arachne calcula las puntuaciones de riesgo, incluida una sobre la «concentración» (es decir, participación en varios proyectos), que es un indicador clave del riesgo de doble financiación. En abril de 2024, Arachne consideraba que el 3 % de los proyectos de cohesión y del MRR cargados tenían un riesgo de concentración «muy alto», y el 22 % de los proyectos, un riesgo de concentración entre «medio» y «alto».

75 Sin embargo, el uso de Arachne por los Estados miembros no es obligatorio con arreglo a los marcos legales para cohesión ni para el MRR. Su utilidad depende en gran medida de que los Estados miembros carguen voluntariamente datos completos, exactos y fiables sobre los proyectos para todos los programas de la UE. Además, para permitir la detección de doble financiación entre cohesión y el MRR, los Estados miembros deben enviar datos de los proyectos a Arachne con respecto a ambos instrumentos. Constatamos que algunos Estados miembros lo utilizaban para cohesión y para el MRR, mientras que la mayoría enviaban solo los datos relativos a cohesión, pero no para el MRR, o viceversa, o no lo utilizaban en absoluto (*ilustración 5*).

Ilustración 5 – Los Estados miembros cargan en Arachne datos relativos a cohesión y al MRR



Nota: La Comisión no verifica la integridad, exactitud y fiabilidad de los datos de los proyectos cargados por los Estados miembros en Arachne.

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

76 Identificamos incoherencias significativas entre los datos sobre los proyectos de cohesión contenidos en Arachne y los incluidos en [Kohesio](#), la base de datos de la UE de proyectos de cohesión. En particular, el número de proyectos de cohesión cargados en las dos bases de datos no coincide y tampoco hay ningún registro público para todos los proyectos del MRR. Además, cuando se utiliza, la Comisión no verifica la calidad de los datos del proyecto cargados en Arachne por los Estados miembros. Esto limita la utilidad de Arachne y Kohesio para identificar los perceptores y los proyectos con riesgo de doble financiación.

77 Algunos Estados miembros utilizan herramientas informáticas nacionales para comprobar la doble financiación como alternativa a Arachne (por ejemplo, el Transparenzdatenbank austriaco) o para complementarlo (por ejemplo, PIAF-IT de Italia), pero no calculan las puntuaciones de riesgo y la recogida de datos y los derechos de acceso no siempre son exhaustivos en todos los programas de financiación de la UE y en todos los Estados miembros.

Trabajo de auditoría limitado sobre la doble financiación en los Estados miembros

78 Para ofrecer garantías a la Comisión sobre la ausencia de doble financiación, las autoridades de auditoría de cohesión y las entidades fiscalizadoras de los planes nacionales de recuperación y resiliencia llevan a cabo auditorías de operaciones y de hitos y objetivos, así como auditorías de sistemas.

79 Ninguno de los Estados miembros abarcados por esta auditoría modificaron su enfoque de auditoría de la doble financiación en los perceptores finales con la introducción del MRR. No distinguen entre los programas de financiación de la UE ni se dirigen específicamente a ningún instrumento. Su trabajo de auditoría consistió principalmente en controles cruzados manuales con otras bases de datos de proyectos. Además, no se cubre el riesgo de que las mismas realizaciones o resultados se financien dos veces (**recuadro 14**).

Recuadro 14

Controles parciales de auditoría para detectar la doble financiación tanto en el marco del MRR como en el de cohesión: Ejemplo de Chequia

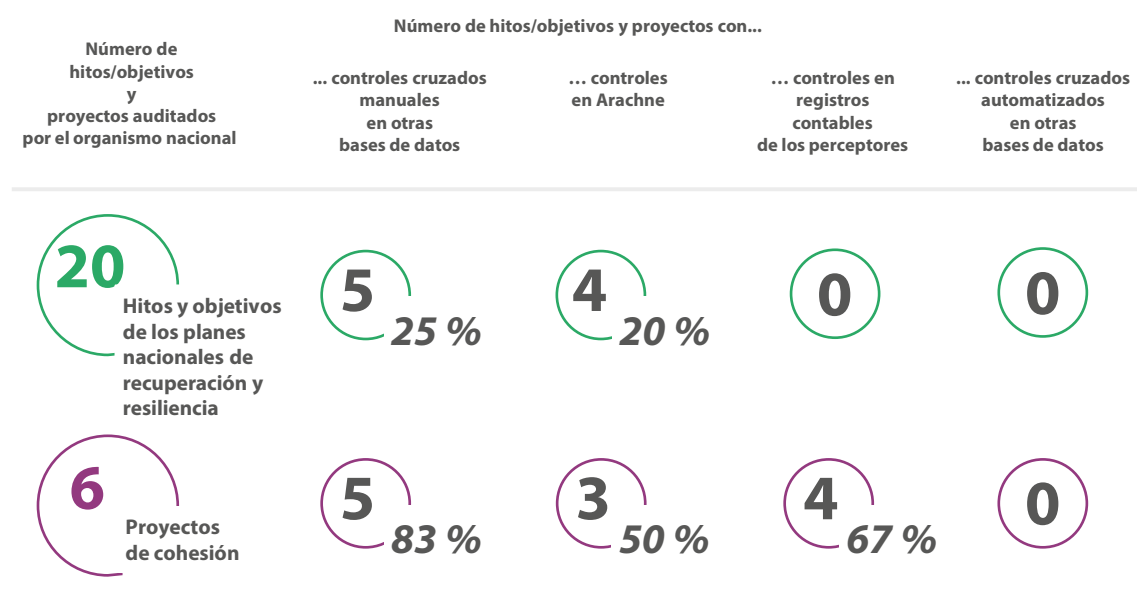
En Chequia, el enfoque de auditoría sobre la doble financiación no distingue entre el PRR y los programas de cohesión.

La autoridad de auditoría de los programas de cohesión verifica que los beneficiarios no han recibido financiación de la UE para los mismos proyectos que cubren los mismos costes mediante el cotejo manual de diferentes bases de datos de proyectos y la revisión de los registros contables de los beneficiarios de otras subvenciones y de la posible doble financiación de facturas en el marco de diferentes proyectos. Sin embargo, la fiabilidad de los datos de realización solo se comprueba en el caso de los proyectos de cohesión finalizados, y la autoridad de auditoría no verifica los posibles solapamientos con los hitos y objetivos del plan nacional de recuperación y resiliencia.

En el caso del MRR, el trabajo de auditoría relativo a la doble financiación implica controles similares, prestando especial atención a los sistemas de control. En la práctica, las verificaciones se amplían a los registros contables de los perceptores solo cuando ya se ha identificado un riesgo de doble financiación. Sin embargo, puesto que tampoco hay procedimientos de auditoría específicos para contrarrestar el riesgo de que se declaren y, por tanto, se financien dos veces las mismas realizaciones o resultados, puede que no se identifiquen algunos casos de riesgo de doble financiación.

80 Al final de junio de 2024, ninguno de los Estados miembros de nuestra muestra había detectado casos de doble financiación. Examinamos las auditorías de los Estados miembros seleccionados con respecto a una muestra de proyectos de cohesión y de hitos y objetivos del MRR. El trabajo de auditoría sobre la doble financiación fue limitado y consistió principalmente en controles cruzados manuales con otras bases de datos de proyectos. En la *ilustración 6* se resumen los resultados de nuestros controles.

Ilustración 6 – Revisión del trabajo de auditoría de los Estados miembros relativo a la doble financiación



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de pruebas recibidas de los Estados miembros seleccionados.

81 Todos los Estados miembros seleccionados ofrecieron garantías de ausencia de doble financiación. Estas garantías se derivaban principalmente de sus verificaciones de gestión y también de algunos trabajos de auditoría. En el [recuadro 15](#) se presentan varios ejemplos de limitaciones en el trabajo de auditoría subyacente.

Recuadro 15

Garantía de ausencia de doble financiación basada en un trabajo de auditoría limitado: Ejemplos de Malta e Italia

En Malta estaban en curso dos auditorías de sistemas cuando se presentó la primera solicitud de pago a la Comisión. Habida cuenta de la falta de trabajo de auditoría finalizado, la entidad fiscalizadora no ofreció garantías de ausencia de doble financiación. Sin embargo, el organismo de coordinación del MRR confirmó la ausencia de doble financiación en su declaración de gestión, ya que consideraba que las reformas de coste cero incluidas en la primera solicitud de pago no estaban en situación de riesgo. Además, la declaración de gestión y el resumen de auditoría fueron firmados por el director del organismo de coordinación, lo cual plantea dudas sobre los conflictos de intereses y la segregación inadecuada de funciones.

En Italia, los resúmenes de auditoría proporcionaban garantías de ausencia de doble financiación en relación con los hitos y objetivos de la solicitud de pago anterior, pero no con respecto a los de la solicitud de pago que acompañaban.

82 Entre los Estados miembros seleccionados, solo Francia llevó a cabo una auditoría de sistemas específica sobre la doble financiación. En general, la entidad fiscalizadora francesa ofreció garantías con reservas sobre el funcionamiento del sistema de control del plan nacional de recuperación y resiliencia (opinión con reservas), en particular sobre la ausencia de doble financiación. Dado que la Comisión consideró que los hitos y objetivos se habían cumplido satisfactoriamente, se pagaron los fondos del MRR (*recuadro 16*).

Recuadro 16

Insuficiencias detectadas en una auditoría específica sobre la doble financiación en el marco de los planes nacionales de recuperación y resiliencia: Ejemplo de Francia

Antes de que Francia presentara su segunda solicitud de pago, su entidad fiscalizadora del MRR llevó a cabo una auditoría de sistemas específica sobre la doble financiación en 2022, ya que reconoció el alto nivel de riesgo y consideró que el sistema de control era débil. Identificó varias deficiencias, tales como:

- insuficiencias en la gobernanza y la coordinación que obstaculizan el seguimiento de las medidas de prevención;
- procedimientos heterogéneos e incompletos en el organismo de coordinación y en los ministerios encargados de la ejecución;
- sistemas informáticos fragmentados sin controles integrados;
- la calidad insuficiente de los datos y la diversidad de categorías de datos dificultan los controles cruzados relativos a la doble financiación.

En el momento de la fiscalización no se había aplicado ninguna de las recomendaciones.

La Comisión ofrece garantías de ausencia de doble financiación sobre la base de pruebas limitadas

83 En esta sección se examina el fundamento en el que se basan las garantías de ausencia de doble financiación que ofrece la Comisión. Con este fin, examinamos las verificaciones que realiza la Comisión antes del pago, incluidas las que practicó a las declaraciones de gestión de los Estados miembros, y su trabajo de auditoría.

Las verificaciones de la Comisión antes del pago no están específicamente dirigidas a la doble financiación

84 Antes de liberar fondos, la Comisión debe asegurarse de que obtiene garantías suficientes de los Estados miembros o de los beneficiarios. Para ello, la Comisión efectúa sus propias verificaciones.

85 En cuanto a los programas de cohesión, antes de autorizar pagos a un Estado miembro, la Comisión examina la información disponible sobre si se han cumplido las condiciones favorecedoras, se ha presentado el último paquete de garantía, y los sistemas de gestión y control ofrecen las garantías necesarias sobre la legalidad y regularidad del gasto⁵⁵. Sin embargo, no realiza controles específicos relativos a la doble financiación.

86 En el caso del MCE, gestionado directamente por la Comisión, los controles de doble financiación se llevan a cabo en la fase de contratación y antes del pago basándose principalmente en las autodeclaraciones y la información facilitada por los beneficiarios. En el período 2021-2027, los proyectos del MCE están sujetos a un control automático de proyectos similares gestionados en la misma base de datos de la Comisión. Los controles cruzados con otras fuentes de información, entre ellas Arachne, solo se llevaron a cabo en pocos casos. En el caso de proyectos específicos sin una ubicación precisa en el acuerdo de subvención, como el despliegue de estaciones de recarga para vehículos eléctricos en Francia y Portugal, la Comisión solo puede comprobar la doble financiación en una fase posterior durante la ejecución una vez que se hayan determinado las ubicaciones exactas.

⁵⁵ Artículo 15, apartados 5 y 6; artículo 70, apartado 1; artículo 91, apartado 2, artículo 96, artículo 97, y artículo 98, apartado 1, del [RDC](#).

87 En el MRR, la Comisión solo comprueba la doble financiación antes del pago si los Estados miembros señalan posibles problemas en sus declaraciones de gestión o en sus resúmenes de auditoría, o si sus propias evaluaciones y auditorías anteriores revelaron posibles problemas de doble financiación que afecten al cumplimiento de los hitos y objetivos. Anteriormente informamos de que el Reglamento del MRR no considera condición para el pago el cumplimiento de las condiciones de subvencionabilidad o los principios horizontales, incluida la ausencia de doble financiación⁵⁶. También constatamos que en 12 de los 14 resúmenes de auditoría presentados a la Comisión que examinamos para esta auditoría solo se proporcionan garantías limitadas de ausencia de doble financiación.

Las auditorías de la Comisión cubren el riesgo de doble financiación hasta cierto punto

88 Las auditorías de la Comisión relativas a cohesión y al MCE cubren la doble financiación con el MRR del mismo modo que con cualquier otro programa de financiación de la UE basado en los costes, independientemente del mayor riesgo que implican los ámbitos políticos similares y sus diferentes modelos de ejecución. No se cubre el riesgo de que se declaren y, por tanto, financien dos veces las mismas realizaciones o resultados.

⁵⁶ Informe Especial 07/2023, apartados 29 y 30.

89 En cuanto a cohesión, la doble financiación no es un factor de riesgo en la evaluación de los sistemas de control. La Comisión se basa principalmente en el trabajo de las autoridades de auditoría, cuya fiabilidad, según hemos constatado a menudo, es limitada⁵⁷. En particular, algunas autoridades de auditoría no corroboraron sistemáticamente las autodeclaraciones presentadas por los beneficiarios⁵⁸. La Comisión solo realiza sus propios controles si los controles de una autoridad de auditoría no son satisfactorios o si ha detectado riesgos específicos. En tales casos, podrá cotejar los datos de los proyectos con otras bases de datos para identificar proyectos similares y consultar los registros contables de los beneficiarios. La Comisión solo verifica los datos de rendimiento de los proyectos finalizados auditados por las autoridades de auditoría. Aún no ha practicado ninguna auditoría temática de los sistemas de control que aplican los Estados miembros para evitar la doble financiación.

90 Respecto del MCE, la Comisión considera que el riesgo de doble financiación es bajo y no constituye un criterio de muestreo. El trabajo de auditoría de partidas de costes específicos no suele complementarse con comprobaciones cruzadas con bases de datos externas.

91 La Comisión reconoce la doble financiación como un riesgo para la buena gestión financiera en el marco del MRR⁵⁹ y lo cubre principalmente a través de auditorías de sistemas sobre la protección de los intereses financieros de la UE. En estas auditorías se examina el diseño y el establecimiento de sistemas de control en los organismos de coordinación y ejecución centrándose en establecer una delimitación entre el MRR y otros programas de financiación de la UE, la coordinación entre las autoridades y sus mecanismos para evitar la doble financiación. Las auditorías de sistemas se complementan con auditorías *ex post* de los hitos y objetivos y con auditorías de cumplimiento del trabajo de los organismos de auditoría. En conjunto examinamos 14 auditorías de la Comisión y encontramos algunas pruebas de controles cruzados entre bases de datos de proyectos para identificar doble financiación en 8 de ellos.

⁵⁷ Informe Anual relativo al ejercicio 2022, apartados 6.44 a 6.53. Informe Anual relativo al ejercicio 2023, apartados 6.45 a 6.56.

⁵⁸ Análisis 03/2024: «Visión general del marco de fiabilidad y de los factores clave que contribuyen a los errores en el gasto de cohesión 2014-2020», apartado 61.

⁵⁹ DG Asuntos Económicos y Financieros: Audit strategy for the RRF, pp. 12 y 13.

La Comisión no había detectado ningún caso de doble financiación al final de nuestro trabajo de campo ni había aplicado reducciones del apoyo del MRR motivadas por insuficiencias del sistema

92 En mayo de 2024, una vez finalizado nuestro trabajo de campo, la Comisión identificó dos casos potenciales de doble financiación en un Estado miembro. Este limitado número de casos identificados hasta la fecha puede indicar que las herramientas disponibles no son suficientemente eficaces para detectar casos de doble financiación.

93 En el marco del MRR, la Comisión tiene derecho a reducir y recuperar el «importe afectado» en casos de doble financiación del Estado miembro de que se trate si este último no realiza la propia corrección, aunque no está obligada a hacerlo⁶⁰. En su orientación más reciente (julio de 2024), la Comisión aclaró que este es el importe del contrato o contratos o de la adjudicación o adjudicaciones en los que se ha producido doble financiación. Además, al final de 2023, las auditorías de la Comisión habían detectado insuficiencias en los sistemas de control de varios Estados miembros en relación con la doble financiación, pero la Comisión no había impuesto ninguna reducción a tanto alzado del apoyo del MRR⁶¹.

⁶⁰ Artículo 22, apartado 5, del [Reglamento del MRR](#). Artículo 4, apartado 2, y artículo 19, apartado 2, letra a), del convenio de financiación.

⁶¹ Artículo 22, apartado 5, del [Reglamento del MRR](#). Artículo 11, apartado 1, y artículo 19, apartado 2, letra b), del convenio de financiación.

La Comisión basa sus garantías de ausencia de doble financiación en pruebas escasas

94 En la política de cohesión, la Comisión ofrece garantías de ausencia de doble financiación mediante su declaración sobre la legalidad y regularidad del gasto. Obtiene esta garantía, que se refleja en un porcentaje de error cuantificado, principalmente a partir de los resultados de las auditorías de los Estados miembros. Además, la Comisión recibe resultados de auditoría sobre la fiabilidad de la información relativa al rendimiento procedente de las autoridades de auditoría y de sus propias auditorías de cumplimiento, y los incluye en sus informes anuales de actividades⁶². Sin embargo, en su declaración de fiabilidad no cubre la información sobre el rendimiento⁶³.

95 En el caso del MRR, la Comisión ofrece garantías sobre la legalidad y regularidad de los pagos sobre la base de una evaluación cualitativa de los resultados del control, sin cuantificar su impacto financiero⁶⁴. Su garantía sobre la legalidad y regularidad de los pagos no cubre la doble financiación, ya que la condición para el pago es el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos⁶⁵. La Comisión, en cambio, ofrece garantías de ausencia de doble financiación, extrayendo conclusiones sobre la buena gestión financiera y la protección de los intereses financieros de la UE⁶⁶.

⁶² Informe anual de actividades de 2023 de la DG Política Regional y Urbana, p. 14. Informe anual de actividades de 2023 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, p. 47.

⁶³ Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartados 10.29 y 10.61. Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartados 3.44 y 3.45. Informe del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el rendimiento del presupuesto de la UE relativo al ejercicio 2019, apartados 1.13 a 1.23.

⁶⁴ Informe anual de actividades de 2023 de la DG Asuntos Económicos y Financieros, p. 83.

⁶⁵ Informe Anual relativo al ejercicio 2022, apartado 11.11.

⁶⁶ Artículo 22, apartado 5, del Reglamento del MRR. Informe anual de actividades de 2023 de la DG Asuntos Económicos y Financieros, p. 86. Anexos al informe anual de actividades de 2023 de la DG Asuntos Económicos y Financieros, p. 154.

96 La Comisión obtiene garantías de protección de los intereses financieros de la UE principalmente a partir de los Estados miembros⁶⁷, complementada por su propio trabajo de auditoría. Anteriormente ya informamos de que se dispone de escasa información verificada sobre el cumplimiento de las normas nacionales y de la UE por parte de los proyectos de inversión financiados por el MRR, y que esto repercute en la garantía que la Comisión puede proporcionar, con el consiguiente déficit de rendición de cuentas en la UE⁶⁸. Actualmente, en una auditoría en curso, estamos examinando las medidas adoptadas por la Comisión en este ámbito, así como los sistemas de control de los Estados miembros para garantizar el cumplimiento de las normas nacionales y de la UE⁶⁹. En relación con la doble financiación, constatamos que algunos Estados miembros llevan a cabo un trabajo de auditoría limitado y que no todos los Estados miembros ofrecen garantías razonables sobre la ausencia de doble financiación (apartados **78** a **82** y **87**). Además, las propias auditorías de la Comisión se centran en el diseño y en el establecimiento de sistemas de control de los Estados miembros para evitar la doble financiación también con controles cruzados limitados entre las bases de datos de proyectos (apartado **91**).

97 Además, tanto para el MRR como para el gasto de cohesión, la Comisión no ofrece garantías de ausencia de doble financiación que podría producirse si se declararan y, por tanto, financiaran dos veces las mismas realizaciones o resultados.

98 Consideramos que las garantías que la Comisión puede proporcionar respecto de la ausencia de doble financiación para los diferentes instrumentos de financiación abarcados por esta auditoría son limitadas. La Comisión no es suficientemente transparente en este sentido y, por ejemplo, no emite una reserva por motivos de reputación relativa a la garantía que proporciona de ausencia de doble financiación.

⁶⁷ Artículo 22, apartado 2, letra c), del [Reglamento del MRR](#). Convenio de financiación, artículo 4, apartado 2, y artículo 11, apartado 4.

⁶⁸ [Informe Especial 07/2023](#), apartados IV, 32 a 36 y 93.

⁶⁹ [Informe Anual relativo a 2023](#), apartado 11.15.

Conclusiones y recomendaciones

99 Tradicionalmente, la mayor parte de la financiación de la UE se proporciona a través de subvenciones que reembolsan los gastos en que se haya incurrido realmente. Desde 2018, el Reglamento Financiero ha permitido que la financiación de la UE se desembolse sin ningún vínculo con los costes a través del modelo de ejecución de la financiación no vinculada a los costes. Con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), por primera vez se utiliza a gran escala este modelo de ejecución para efectuar pagos a los Estados miembros.

100 En general, nuestra auditoría muestra que el riesgo de doble financiación ha aumentado con la introducción de instrumentos basados en la financiación no vinculada a los costes, y es mayor cuando diferentes programas de financiación de la UE con diferentes modelos de ejecución, normas y marcos de gobernanza y rendición de cuentas pueden financiar medidas y acciones similares durante el mismo período. En la actualidad, este riesgo es aún mayor debido a los importes sin precedentes de financiación de la UE disponibles.

101 Concluimos que los sistemas establecidos y aplicados por la Comisión y los Estados miembros todavía no son suficientes para mitigar adecuadamente el aumento del riesgo de doble financiación entre el MRR, los fondos de la política de cohesión y el Mecanismo «Conectar Europa». El MRR tenía por objeto obtener resultados de manera eficiente y simplificar la gestión financiera. Sin embargo, cuando los Estados miembros utilizan controles basados en los costes para los instrumentos que utilizan financiación no vinculada a los costes, como también aconsejó la Comisión, no esperamos que la carga administrativa y los costes del control se reduzcan en comparación con los de los instrumentos tradicionales basados en los costes. Anteriormente hemos señalado que la simplificación no debe ir en detrimento de la rendición de cuentas. Hasta la fecha, la Comisión no ha aclarado suficientemente cómo diseñar sistemas de control que tengan en cuenta el modelo de ejecución de la financiación no vinculada a los costes del MRR y que ofrezcan garantías razonables de ausencia de doble financiación en los Estados miembros y en los perceptores finales.

102 Observamos varias prácticas que ayudaron a los Estados miembros a mitigar el riesgo de doble financiación, en particular una delimitación bien establecida y sistemas informáticos más centralizados. Por otra parte, cuando el entorno de control se basa principalmente en autodeclaraciones y existe un panorama fragmentado de autoridades nacionales y regionales que aplican programas e instrumentos de financiación en ámbitos políticos que se solapan, sin sistemas informáticos interoperables, difícilmente puede detectarse la doble financiación.

103 La definición tradicional de doble financiación basada en los costes en el Reglamento Financiero, que también se utiliza en el Reglamento del MRR, no tiene en cuenta la nueva realidad del modelo de ejecución de la financiación no vinculada a los costes del MRR. Hasta ahora, la Comisión no ha aclarado suficientemente la definición de doble financiación en el contexto del MRR basada en financiación no vinculada a los costes, en particular el riesgo de que se declaren y, por tanto, financien dos veces las mismas realizaciones o resultados, el tipo de costes que se tendrían en cuenta, ni las consecuencias para los sistemas de control de los Estados miembros. Además, la Comisión y los Estados miembros aplicaron medidas de coste cero del MRR que no estaban explícitamente previstas en el Reglamento del MRR ni sujetas a ninguna verificación, con el consiguiente aumento del riesgo de doble financiación (apartados 26 a 35).

Recomendación 1 – Ceñir la definición de doble financiación a las especificidades del modelo de financiación no vinculada a los costes

La Comisión debería aclarar la definición de doble financiación a fin de tener en cuenta tanto los costes como la dimensión del rendimiento cuando los programas o instrumentos de financiación de la UE liberan fondos a través de modelos de ejecución de la financiación no vinculada a los costes:

- a) en las orientaciones;
- b) en su próxima propuesta de revisión del Reglamento Financiero.

Fecha de aplicación prevista: a) antes del final de 2024, b) cuando se proponga la próxima revisión del Reglamento Financiero.

Recomendación 2 – Reforzar los controles de las medidas de coste cero

Recomendamos a la Comisión:

- a) Tratar las medidas consideradas de coste cero como cualquier otra medida en términos de delimitación y control, especialmente cuando puedan implicar costes de inversión.
- b) Para los futuros programas o instrumentos de la UE basados en la financiación no vinculada a los costes, dejar de aceptar medidas de coste cero cuando impliquen inversiones o costes directos. En el caso de las reformas que no impliquen inversiones ni costes directos, considerar otras alternativas, como las condiciones favorecedoras, teniendo en cuenta el mayor riesgo de doble financiación de las medidas de coste cero.

Fecha de aplicación prevista: a) al final de 2024 para el MRR; b) si se programan y ejecutan futuros programas o instrumentos de la UE basados en la financiación no vinculada a los costes.

104 Tanto la Comisión como los Estados miembros han adoptado medidas para evitar la doble financiación, pero estas no pueden bastar por sí solas para evitar el riesgo de doble financiación. Las orientaciones de la Comisión sobre la doble financiación orientan a los Estados miembros hacia controles basados en los costes. No obstante, se publicaron con retraso y no especifican los requisitos mínimos de control (apartados [37](#) a [43](#)).

105 La evaluación por la Comisión de la adicionalidad de las medidas del MRR resultó difícil porque los programas de cohesión del período 2021-2027 aún no estaban finalizados y a menudo no se disponía de información detallada. Las medidas de coste cero se excluyeron de la evaluación de la adicionalidad en el marco del MRR, e identificamos medidas de coste cero que abordaban requisitos ya establecidos para acceder a la financiación de cohesión. En los Estados miembros se estableció una delimitación entre los distintos programas de financiación de la UE con distintos niveles de detalle. En la práctica, varios Estados miembros impiden la doble financiación evitando la combinación de varios programas de financiación de la UE (apartados [44](#) a [54](#)).

106 La coordinación dentro de la Comisión y en los Estados miembros ha cobrado más importancia a raíz de la introducción del MRR, debido a la red de responsabilidades entre múltiples agentes y al flujo de datos e información necesario para prevenir y detectar la doble financiación. La cooperación y el intercambio de información en los Estados miembros resulta especialmente difícil si las autoridades responsables de las medidas de los planes nacionales de recuperación y resiliencia no son las mismas que las encargadas de los programas de cohesión regionales (apartados 55 a 59).

Recomendación 3 — Aclarar y reforzar los requisitos de control de la doble financiación en el marco de los programas e instrumentos de financiación que utilizan financiación no vinculada a los costes

La Comisión debe proporcionar orientaciones específicas sobre los requisitos mínimos de control para los Estados miembros con el fin de garantizar la ausencia de doble financiación en el MRR y en cualquier otro programa e instrumento de financiación que utilicen la financiación no vinculada a los costes, con inclusión de controles en los beneficiarios o perceptores finales de los gastos reales en que hayan incurrido.

Fecha prevista de aplicación: Final de 2024.

Recomendación 4 – Reforzar la coordinación entre los programas y los instrumentos de financiación

Recomendamos a la Comisión:

- a) reforzar la coordinación y difundir buenas prácticas sobre la delimitación entre los diferentes programas e instrumentos de financiación de los Estados miembros para evitar la doble financiación;
- b) abogar por que todos los organismos nacionales y regionales, que participan en la cadena de control y auditoría de un Estado miembro determinado tengan acceso a información completa sobre los perceptores de la financiación de la UE y proyectos, de modo que puedan detectar la doble financiación;
- c) garantizar que sus propios servicios tengan acceso a los mismos datos.

Fecha de aplicación prevista: Mediados de 2025.

107 Los Estados miembros objeto de la presente auditoría han establecido verificaciones de gestión de la doble financiación basadas en los gastos reales en que hayan incurrido. Dependen en gran medida de las autodeclaraciones y solo realizan controles cruzados limitados en las bases de datos de proyectos. Cuando los controles cruzados son efectuados por los Estados miembros, han detectado proyectos con riesgo de doble financiación tras presentar la correspondiente solicitud de pago a la Comisión. También hallamos un caso en el que había riesgo de que se declararan y, por tanto, financiaran dos veces las mismas realizaciones (apartados [61](#) a [68](#)).

108 Debido a la configuración actual, la detección de la doble financiación es una tarea compleja que implica verificaciones manuales intensivas en recursos, el acceso a múltiples bases de datos de proyectos nacionales, regionales y de la UE, y la coordinación entre las autoridades de distintos niveles administrativos. El difícil entorno de control se debe principalmente a un panorama informático fragmentado, sin interoperabilidad entre sistemas, que permitiría controles cruzados automatizados, así como un uso limitado de Arachne u otras herramientas de extracción de datos y bases de datos de proyectos, derechos de acceso restringidos y difícil intercambio y correspondencia de datos (apartados [69](#) a [77](#)).

109 Ninguno de los Estados miembros abarcados en esta auditoría modificó su enfoque de auditoría de la doble financiación en el nivel de los perceptores finales con la introducción del MRR, y su trabajo de auditoría consiste principalmente en controles cruzados manuales con otras bases de datos de proyectos. En algunos casos, estos solo llevaron a cabo un trabajo de auditoría limitado y, por tanto, partían de una base limitada para ofrecer garantías de ausencia de doble financiación. Además, no se cubre el riesgo de que se declaren y, por tanto, financien dos veces las mismas realizaciones o resultados (apartados [78](#) a [82](#)).

Recomendación 5 – Crear y utilizar sistemas informáticos y herramientas de extracción de datos integrados e interoperables para todos los programas e instrumentos de financiación

Con el fin de detectar posibles casos de doble financiación, la Comisión debería:

- a) apoyar e incentivar a los Estados miembros para que establezcan y utilicen sistemáticamente sistemas informáticos integrados e interoperables dentro del Estado miembro para todos los programas e instrumentos de financiación;
- b) interconectar Arachne con otras bases de datos de la Comisión de proyectos financiados por la UE y sus beneficiarios para aumentar su potencial.

Estas herramientas informáticas deben ser fácilmente accesibles para todas las partes pertinentes de la cadena de control y auditoría.

Fecha de aplicación prevista: a) mediados de 2025, o al proponer el marco jurídico para el período posterior a 2027, y b) al final de 2025.

110 En mayo de 2024, una vez concluido nuestro trabajo de campo, la Comisión había identificado dos casos potenciales de doble financiación en un Estado miembro. Hasta la fecha, la Comisión no ha impuesto ninguna corrección a tanto alzado por las insuficiencias del sistema detectadas en sus auditorías. Las garantías que la Comisión puede proporcionar respecto de la ausencia de doble financiación para los instrumentos de financiación abarcados por esta auditoría son limitadas. La Comisión no es suficientemente transparente en cuanto a las limitadas pruebas en las que se basa. Además de las garantías recibidas de los Estados miembros basadas en su limitado trabajo, la Comisión también obtiene garantías de sus propias auditorías, que, en el caso del MRR, se han centrado hasta ahora en el diseño de los sistemas de control de los Estados miembros para evitar la doble financiación, con solo algunos controles cruzados de proyectos y perceptores (apartados [84](#) a [98](#)).

Recomendación 6 — Reforzar la garantía sobre la ausencia de doble financiación al utilizar financiación no vinculada a los costes

La Comisión debe reforzar la garantía de ausencia de doble financiación que obtiene de su propio trabajo de auditoría y de los sistemas de control de los Estados miembros mediante la cobertura de ambas dimensiones (costes y realizaciones o resultados) cuando se utilice el modelo de ejecución de la financiación no vinculada a los costes.

Fecha de aplicación prevista: A más tardar en abril/mayo de 2025, cuando se prepare la próxima declaración de fiabilidad.

El presente informe fue aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión de 26 de septiembre de 2024.

Por el Tribunal de Cuentas Europeo

Tony Murphy

Presidente

Anexos:

Anexo I – Disposiciones legales sobre doble financiación

Legislación	Disposición
<p>Artículo 188 y artículo 191, apartado 3, del Reglamento Financiero</p>	<p>Artículo 188</p> <p>«Las subvenciones estarán sujetas a los principios de:</p> <p>[...]</p> <p>d) <i>concesión no acumulativa y prohibición de la doble financiación;</i></p> <p>[...]»</p> <p>Artículo 191, apartado 3,</p> <p>«En ningún caso podrán ser financiados dos veces por el presupuesto los mismos gastos».</p>
<p>Artículo 63, apartado 9, del RDC.</p>	<p>«Una operación podrá recibir ayuda de uno o más Fondos o de uno o más programas y de otros instrumentos de la Unión. En tales casos, el gasto declarado en una solicitud de pago para uno de los Fondos no deberá declararse con ninguno de los siguientes fines:</p> <p>a) para conseguir ayuda de otro Fondo o instrumento de la Unión;</p> <p>b) para conseguir ayuda del mismo Fondo en el marco de otro programa».</p>
<p>Artículo 9 del Reglamento del MRR</p>	<p>«La ayuda concedida en el marco del Mecanismo se sumará a la proporcionada con arreglo a otros programas e instrumentos de la Unión. Las reformas y los proyectos de inversión podrán recibir ayuda de otros programas e instrumentos de la Unión siempre que dicha ayuda no cubra el mismo coste».</p>
<p>Artículo 19, apartado 1, del Reglamento MCE.</p>	<p>«Una acción que haya recibido una contribución en el marco del MCE también podrá recibir contribuciones de otro programa de la Unión, [...] a condición de que las contribuciones no cubran los mismos gastos».</p>

Anexo II – Estructura de gobernanza y control de los fondos de la política de cohesión, el MRR y el MCE en los Estados miembros y en la Comisión

En los ámbitos nacional y regional de los Estados miembros	
Cohesión	<p>En los Estados miembros, cientos de autoridades nacionales y regionales participan en la programación, la aplicación, el seguimiento y la auditoría de cohesión.</p> <p>Las autoridades de gestión centrales o regionales se encargan de la selección de proyectos y de las verificaciones de gestión. Presentan declaraciones de gestión que certifican que los gastos declarados son legales y regulares, incluido el cumplimiento del principio de que no haya doble financiación, y proporcionan información sobre los resultados de los proyectos.</p> <p>Las autoridades de auditoría emiten dictámenes de auditoría sobre el funcionamiento eficaz de los sistemas de gestión y control de cada programa y sobre la legalidad y regularidad del gasto declarado a la Comisión.</p>
MRR	<p>Cada Estado miembro confía a un ministerio principal la responsabilidad general de su plan nacional de recuperación y resiliencia. Este Ministerio actúa como coordinador y punto de contacto único para la Comisión.</p> <p>Puede encomendarse a otros ministerios o autoridades la ejecución de proyectos en el marco de un componente específico de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y medir el cumplimiento de hitos y objetivos, y la garantía del funcionamiento del sistema de control, en particular para evitar la doble financiación.</p> <p>Junto con cada solicitud de pago a la Comisión, el coordinador deberá presentar una declaración de gestión en la que confirme que los sistemas de control del Estado miembro ofrecen las garantías necesarias de que los fondos se han gestionado de conformidad con todas las normas aplicables, incluida la ausencia de doble financiación, y la entidad fiscalizadora proporciona un resumen de auditoría de las auditorías nacionales llevadas a cabo y un nivel global de garantía.</p>
MEC	<p>El Estado miembro de que se trate debe aceptar todas las solicitudes de proyectos presentadas por los promotores de proyectos a las convocatorias lanzadas por la Comisión. La Comisión adopta formalmente la decisión de selección después de que un comité compuesto por representantes de todos los Estados miembros haya emitido su dictamen sobre la selección de proyectos que vayan a financiarse con cargo al MCE.</p>

En la Comisión	
Cohesión	<p>Los servicios de la Comisión encargados de la política de cohesión son la Dirección General (DG) de Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. Su dirección de auditoría conjunta lleva a cabo auditorías de conformidad y de sistemas, en particular sobre el riesgo de doble financiación.</p>
MRR	<p>La DG Asuntos Económicos y Financieros y el Grupo de Trabajo de Recuperación y Resiliencia de la Secretaría General (RECOVER) son responsables del MRR.</p> <p>La Comisión evaluó si se esperaba que los sistemas de control descritos en los planes nacionales de recuperación y resiliencia fueran eficaces para evitar la doble financiación y si los costes estimados de las medidas no estaban cubiertos por otra financiación de la UE. Realiza auditorías de sistemas sobre la protección de los intereses financieros de la UE y auditorías de hitos y objetivos.</p>
MEC	<p>La Comisión ejecuta el MCE a través de la DG Movilidad y Transportes, la DG Energía y la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, así como su Agencia Ejecutiva Europea de Clima, Infraestructuras y Medio Ambiente (CINEA) y la Agencia Ejecutiva Europea en los ámbitos de la Salud y Digital (HaDEA).</p> <p>La CINEA tiene en cuenta el riesgo de doble financiación <i>ex ante</i> durante la evaluación de las solicitudes de proyectos y antes de efectuar los pagos a los beneficiarios, así como <i>ex post</i> en las auditorías sobre la legalidad y regularidad del gasto de los proyectos.</p>

Anexo III – Enfoque de los Estados miembros y de la Comisión para corregir la doble financiación de los fondos de la política de cohesión, el MRR y el MCE

En los Estados miembros	
Cohesión	Si una autoridad de gestión detecta un caso de doble financiación, el importe pagado indebidamente debe recuperarse del beneficiario ⁷⁰ . Si un caso solo es detectado por la autoridad de auditoría, también debe ir acompañado de una corrección financiera ⁷¹ .
MRR	Si un Estado miembro detecta un caso de doble financiación en el marco del MRR, el organismo de ejecución debe recuperar el importe pagado indebidamente al perceptor final e informar del caso a la Comisión en su declaración de gestión ⁷² .
MEC	Los Estados miembros no participan en el tratamiento de los casos de doble financiación.

En la Comisión	
Cohesión	En caso de doble financiación, la Comisión podrá aplicar suspensiones de pago o, si el Estado miembro no adopta medidas correctoras, debe aplicar una corrección financiera al importe de los gastos no subvencionables. También debe aplicar correcciones a tanto alzado del 5 %, 10 %, 25 % o 100 % de los gastos afectados por deficiencias graves en los sistemas de gestión y control de los Estados miembros ⁷³ .

⁷⁰ Artículo 69, apartado 2, y artículo 74, apartado 1, del RDC.

⁷¹ Artículo 69, apartado 2; artículo 77, apartado 3; artículo 103, y anexo XX del RDC.

⁷² Artículo 22 del Reglamento del MRR. Artículo 4, apartado 2; artículo 11, apartados 1 y 2, y anexo I del convenio de financiación.

⁷³ Artículos 97 y 104 del RDC.

En la Comisión	
MRR	<p>Cualquier caso de doble financiación constituye un incumplimiento grave de una obligación del convenio de financiación, para el cual la subvención del MRR debe reducirse en el «importe afectado»⁷⁴.</p> <p>En el caso de las deficiencias en los sistemas de control de los Estados miembros, incluidas las insuficiencias en los controles de la doble financiación, la Comisión podrá aplicar reducciones a tanto alzado del 5 %, el 10 %, el 25 % o el 100 % a las subvenciones del MRR, dependiendo de la gravedad de la deficiencia⁷⁵.</p>
MEC	<p>La Comisión recupera directamente de los beneficiarios los gastos no subvencionables afectados por la doble financiación⁷⁶.</p>

⁷⁴ Artículo 4, apartado 2, y artículo 19, apartado 2, letra a), del convenio de financiación.

⁷⁵ Artículo 4, apartado 2, y artículo 19, apartado 2, letra b), del convenio de financiación.

⁷⁶ Considerandos 51 y 57, y artículo 13 del [Reglamento MCE](#).

Anexo IV – Publicaciones pertinentes del Tribunal de Cuentas Europeo

Informes anuales	
Informe Anual relativo al ejercicio 2013.	Capítulo 10
Informe Anual relativo al ejercicio 2016.	Capítulo 3
Informe sobre el rendimiento del presupuesto de la UE – Situación al final de 2019	
Informe Anual relativo al ejercicio 2022	Capítulos 6 y 11
Informe Anual relativo al ejercicio 2023	Capítulos 6 y 11
Informes especiales	
Informe Especial 24/2021	Financiación basada en el rendimiento de la política de cohesión: una respetable ambición, pero persistían los obstáculos en el período 2014-2020
Informe Especial 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
Informe Especial 07/2023	Concepción del sistema de control de la Comisión para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia – El nuevo modelo de ejecución sigue presentando lagunas de fiabilidad y rendición de cuentas a escala de la UE, a pesar del exhaustivo trabajo previsto
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
Informe Especial 13/2024	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
Informe Especial 14/2024	Transición ecológica – La contribución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia es poco clara

Análisis	
Análisis 05/2018	Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020 (documento informativo)
Análisis 08/2019	Obtención de resultados en cohesión (documento informativo)
Análisis 01/2023	La financiación de la UE a través de la política de cohesión y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: Un análisis comparativo
Análisis 03/2024	Visión general del marco de fiabilidad y de los factores clave que contribuyen a los errores en el gasto de cohesión 2014-2020
Dictámenes	
Dictamen 01/2017	Dictamen sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión
Dictamen 06/2018	Dictamen sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados
Dictamen 06/2020	Dictamen sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia
Dictamen 04/2022	Dictamen 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

Siglas y acrónimos

FC: Fondo de cohesión

FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FSE: Fondo Social Europeo

MCE: Mecanismo «Conectar Europa»

MRR: Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

PO: Programa operativo

RDC: Reglamento sobre disposiciones comunes

Glosario

Adicionalidad: Principio según el cual la financiación de la UE, en particular a través de los fondos de la política de cohesión, debe complementar el gasto nacional en lugar de sustituirlo. O, en el contexto del MRR, el principio horizontal de que las reformas e inversiones del MRR pueden beneficiarse de otra financiación de la UE, siempre que no cubra los mismos costes que el apoyo del MRR.

Arachne: Herramienta de prospección de datos y puntuación de riesgos desarrollada por la Comisión para ayudar a las autoridades de gestión en la administración y gestión de los Fondos EIE y de la PAC.

Autoridad de auditoría: Entidad nacional independiente responsable de auditar los sistemas y operaciones de un programa de gasto de la UE.

Autoridad de gestión: Autoridad (pública o privada) nacional, regional o local designada por un Estado miembro para gestionar un programa financiado por la UE.

Declaración de gestión: Declaración que acompaña a la solicitud de pago de un Estado miembro, en la que se confirma que se cumplen las condiciones para recibir financiación, que toda la información justificativa es completa y exacta, y que el Estado miembro ha obtenido garantías de que se han respetado todas las normas aplicables.

Financiación no vinculada a los costes: Modelo de ejecución de la financiación basado en el cumplimiento de las condiciones jurídicas o en la consecución de resultados en lugar de en el gasto real.

Fondos de la política de cohesión: Fondos de la UE que apoyan la cohesión económica, social y territorial en toda la UE. Para el período 2014-2020: El Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión. Para 2021-2027: El Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo Plus, el Fondo de Cohesión y el Fondo de Transición Justa. El presente informe no abarca el Fondo de Transición Justa.

Gestión directa: Gestión de un fondo o un programa de la UE únicamente por la Comisión, a diferencia de la gestión compartida.

Hito: Medida cualitativa de los avances de un Estado miembro en la realización de una reforma o inversión en su plan de recuperación y resiliencia.

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 ecológico y digital.

Medida de coste cero: Medida del MRR para la que un Estado miembro no proporciona una estimación de costes y que no contribuye al coste total estimado del plan de recuperación y resiliencia de dicho Estado miembro.

Objetivo: Medida cuantitativa de los avances de un Estado miembro en la realización de una reforma específica o de una inversión en su plan de recuperación y resiliencia.

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.

Política de cohesión: Política de la UE destinada a reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones y los Estados miembros promocionando la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la cooperación transfronteriza e interregional.

Programa operativo: Marco básico para la ejecución de proyectos de cohesión financiados por la UE en un período determinado, que refleja las prioridades y los objetivos establecidos en acuerdos de asociación entre la Comisión y los distintos Estados miembros.

Realización: Lo que se produce o consigue mediante un proyecto, como cursos de formación impartidos o la construcción de una carretera.

Reembolso basado en los costes: Reembolso de los costes subvencionables en que haya incurrido realmente el beneficiario, justificado mediante documentos justificativos.

Reglamento Financiero: Principal conjunto de normas que rigen cómo se fija y se emplea el presupuesto de la UE, así como los procesos asociados como el control interno, la notificación, la auditoría y la aprobación de la gestión.

Reglamento sobre disposiciones comunes: Reglamento por el que se establecen las normas por las que se rigen ocho fondos de la UE, incluidos los cuatro fondos de la política de cohesión. El Reglamento vigente abarca el período 2021-2027.

Rendimiento: Grado en el que una acción, proyecto o programa financiado por la UE cumple sus objetivos y ofrece la mejor relación calidad-precio.

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.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-22>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-22>

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 realizada por la Sala II «Inversión para la cohesión, el crecimiento y la inclusión», presidida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Annemie Turtelboom, Miembro del Tribunal, con la asistencia de Eric Braucourt, jefe de Gabinete, y Guido Fara, agregado de Gabinete; Friedemann Zippel, gerente principal; Cristina Jianu, jefa de tarea; Marion Boulard y Michele Zagordo, jefes de tarea adjuntos; Marcel Bode y Tomas Krajtł, auditores, y Christos Aspris, auditor informático. Paola Magnanelli, Michael Pyper y Fayçal Reghif prestaron apoyo lingüístico. Alexandra Mazilu prestó asistencia en el diseño gráfico.



De izquierda a derecha: Paola Magnanelli, Christos Aspris, Friedemann Zippel, Fayçal Reghif, Eric Braucourt, Annemie Turtelboom, Michael Pyper, Michele Zagordo y Guido Fara.

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 excluido 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 978-92-849-3099-9	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/5742662	QJ-01-24-006-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3100-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/8400988	QJ-01-24-006-ES-N

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) dio lugar al primer despliegue a gran escala de ayuda financiera de la UE no vinculada los costes reales con la expectativa de obtener resultados y simplificar. En esta auditoría, evaluamos los sistemas de la Comisión y de los Estados miembros para evitar la doble financiación entre el MRR, por una parte, y los fondos de la política de cohesión y el Mecanismo «Conectar Europa», por otra. Con importes sin precedentes provenientes de financiación de la UE disponibles para los objetivos de cohesión, concluimos que el riesgo de doble financiación aumenta cuando se recurre a financiación no vinculada a los costes. Teniendo en cuenta las insuficiencias del entorno de control, constatamos que difícilmente puede detectarse la doble financiación. Formulamos recomendaciones para contribuir a la protección de los intereses financieros de la UE.

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