

Orientaciones en relación con la prevención de la doble financiación en el ámbito del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.



Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

6 de marzo de 2023

Elaborado por



El artículo 22 del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (“Reglamento del MRR”), refleja la obligación impuesta a los Estados miembros, en su condición de beneficiarios o prestatarios de fondos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión, entre las que se incluye la de establecer sistemas de control que ofrezcan las garantías necesarias de que los fondos se han gestionado de conformidad con todas las normas aplicables, en particular las normas relativas a la doble financiación.

Para hacer efectivo el cumplimiento de tales obligaciones en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del PRTR, señala en su artículo 7 que las entidades que participen en la ejecución del PRTR deben aplicar procedimientos que permitan garantizar la ausencia de doble financiación. Asimismo, de acuerdo con el artículo 13 Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, los órganos responsables y gestores emitirán con la periodicidad establecida un Informe de Gestión en el que expresen el cumplimiento de los principios que son de aplicación, entre ellos, la gestión de los fondos de acuerdo con las normas aplicables, entre otras, las relativas a la doble financiación.

El concepto de “doble financiación” está definido en el Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión (Reglamento Financiero) en términos de “gasto declarado” o “gasto certificado”, por lo que no es fácil su conciliación con el enfoque basado en resultados del MRR. Por ello, con fines aclaratorios, la Comisión Europea elaboró la *“Nota sobre la doble financiación en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia”*.

Las presentes orientaciones trasladan el pronunciamiento de la Comisión Europea al respecto de la doble financiación entre el MRR y otros fondos o programas de la Unión, recogido en el documento mencionado, distribuido entre los Estados miembros en el Grupo de Expertos en la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia. Este documento, que se incorpora como anexo a estas orientaciones, será una referencia adicional al respecto de las medidas de refuerzo en relación con la prevención del riesgo de doble financiación a adoptar por las entidades decisoras y ejecutoras del PRTR, de manera que aseguren el cumplimiento de las exigencias del mencionado artículo 22 del Reglamento del MRR. Estas medidas se enmarcan en el ámbito del control interno del órgano ejecutor (Nivel 1), al que se hace referencia en el PRTR en los siguientes términos: *“Este primer nivel opera fundamentalmente en el ámbito de cada órgano encargado de la ejecución de una actuación enmarcada en el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y constituye el control primario y básico de cualquier actividad administrativa en España, que debe dar seguridad sobre el cumplimiento de los requerimientos legales, de objetivos y de buena gestión financiera exigidos”*.

A estos efectos, deben tenerse en cuenta los documentos descriptivos de cada Componente (<https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes>), en concreto el apartado 10 *“Sinergias con otros fondos UE”*.

Conforme a lo señalado en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, Reglamento MRR) y el Acuerdo de Financiación firmado por la Comisión Europea y el Reino de España (en adelante, Acuerdo de Financiación), uno de los elementos de mayor importancia en la protección de los intereses financieros de la Unión Europea en el ámbito del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, MRR) es evitar la doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas o fondos de la Unión Europea.

La clave para entender el concepto de doble financiación entre el MRR y otro programa o fondo europeo está en que un mismo instrumento jurídico (convenio, contrato, convocatoria o subvención individual o instrumento jurídico de que se trate) se certifique (o se vaya a certificar) como gasto elegible en un fondo europeo y simultáneamente contribuya al cumplimiento de alguna de las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, PRTR) o de algunos de sus hitos u objetivos. **El Estado miembro estaría doblemente financiado, por el reembolso del gasto elegible y por el cobro derivado del cumplimiento de los resultados asociados al PRTR.**

Así, el **artículo 22 del Reglamento MRR** refleja la obligación impuesta a los Estados miembros, en su condición de beneficiarios o prestatarios de fondos en el marco del Mecanismo, de adoptar todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión, entre las que se incluye la de establecer **sistemas de control que ofrezcan las garantías necesarias de que los fondos se han gestionado de conformidad con todas las normas aplicables, en particular las normas relativas a la prevención de la doble financiación.**

Por su parte, el artículo 4 del Acuerdo de Financiación señala la obligación que le incumbe al Estado miembro al respecto de garantizar que no se produzca una doble financiación y en su anexo I, de manera más concreta, enumera los requisitos clave que el sistema de control del Estado miembro ha de reunir para poder aportar tales garantías, entendido este sistema de control como el agregado del control de gestión y las auditorías a realizar por la Autoridad de Control.

Las presentes orientaciones tienen por objeto trasladar las aportadas por la Comisión Europea en la “Nota sobre la doble financiación en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia”, distribuido entre los Estados miembros en el Grupo de Expertos en la ejecución de los planes de recuperación y resiliencia y servir como referencia y ayuda para las diferentes entidades decisoras, ejecutoras e instrumentales en el proceso de definición y planificación de los proyectos, subproyectos y actuaciones, de manera que se evite el riesgo de doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas o fondos de la Unión Europea, teniendo en cuenta las dificultades que en relación con el concepto de doble financiación introducen las características del MRR:

- Su configuración como instrumento europeo de financiación basado en resultados y no en la certificación del gasto en el que se ha incurrido, como sí lo son el resto de fondos europeos.
- El sistema de fijación de la contribución financiera de la Unión para cada Estado miembro, determinada ex ante y justificada sobre la base de los costes estimados de las medidas que forman parte del plan de recuperación y resiliencia de cada Estado miembro,
- La condición de beneficiario, que en el ámbito del MRR es cada Estado miembro.

A la vista de lo anterior, se abordan en este documento las dos posibles situaciones de doble financiación, señaladas igualmente en el documento de la Comisión Europea incluido como Anexo I.

1. Doble financiación a nivel de Estado miembro beneficiario.

Este concepto parte de la base de que todas las entidades decisoras, ejecutoras e instrumentales del PRTR forman parte del “Estado miembro beneficiario”, de manera que la existencia de doble financiación en cualquiera de esos niveles supondría la existencia de doble financiación a nivel de Estado miembro.

El artículo 188 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de julio de 2018 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión recoge la prohibición de la doble financiación como uno de los principios generales aplicables a las subvenciones (concedidas por la UE), que desarrolla en su **artículo 191 indicando que “En ningún caso podrán ser financiados dos veces por el presupuesto los mismos gastos”.**

El concepto de doble financiación está definido, por tanto, en términos de “gasto declarado” (o “gasto elegible certificado”), lo que dificulta su aplicación a aquellos casos en que la contribución de la UE no dependa de la declaración o certificación de un gasto elegible, sino del logro de ciertas “realizaciones” (cumplimiento de las medidas de los planes de recuperación y de sus hitos y objetivos), como es el caso del MRR.

Por su parte, el artículo 9 del Reglamento MRR hace referencia en los siguientes términos a la adicionalidad y complementariedad de la ayuda del MRR: ***“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”.***

La **adicionalidad y complementariedad** son conceptos muy relacionados con el riesgo de doble financiación que se pretende evitar, siendo **el elemento clave la claridad sobre la existencia de aquellas y la perfecta delimitación de los gastos que cada fondo financie**. La Comisión Europea indica que, dadas las características del MRR y el sistema de fijación de la contribución financiera de la Unión (ex ante y justificada sobre la base de los costes estimados), combinación de la financiación debe definirse de antemano, por lo que dicha adicionalidad y complementariedad debió quedar delimitada en el momento del cálculo del coste estimado de cada medida, siendo dicho momento anterior a la aprobación del plan de recuperación y resiliencia de cada estado miembro.

El considerando 62 del Reglamento MRR, establece que: *“las acciones previstas en dicho Reglamento deben ser coherentes con los programas de la Unión en curso y complementarlos, así como evitar la doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas de la Unión de los mismos gastos. En particular, la Comisión y el Estado miembro deben garantizar, en todas las etapas del proceso, una coordinación efectiva para salvaguardar la coherencia, la complementariedad y la sinergia entre las distintas fuentes de financiación. A tal efecto, debe exigirse a los Estados miembros que, cuando presenten sus planes de recuperación y resiliencia a la Comisión, presenten la información pertinente sobre la financiación de la Unión ya existente o prevista”.*

Por lo tanto, el Reglamento del MRR sienta las bases, pero posteriormente es en el plan de recuperación y resiliencia de cada uno de los Estados Miembros donde se incluyen las disposiciones tomadas con el fin de evitar la doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas de la Unión (Artículo 18.4.r) del Reglamento del MRR).

El PRTR, en concreto en la información que figura en el apartado específico *“Sinergias con otros fondos UE”* que, para cada medida, recoge el punto *“10. Financiación”* incluido en el texto de cada uno de los Componentes que configuran el Plan (<https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y->

[componentes](#)) indica cuál es la posibilidad de compatibilidad con otros fondos europeos, la regla general incluida ha sido: ***“El importe del coste de la inversión estimado en el Plan de Recuperación y Resiliencia no incorpora financiación existente o prevista de otros fondos de la Unión Europea. En el cálculo de los hitos y objetivos propuestos en este componente, no se computarán las inversiones realizadas con otros fondos de la Unión Europea.”***

Lo previsto en el PRTR a nivel de medida y ya aprobado por el Consejo de la Unión Europea, ha de mantenerse en la desagregación de las medidas en proyectos y subproyectos, incluyendo los instrumentales, circunstancia que las entidades ejecutoras e instrumentales deben tener en cuenta al definir y planificar sus proyectos, subproyectos y sus respectivas actuaciones. Igualmente deberá comprobarse por las entidades decisoras a nivel de medida y componente que lo definido y planificado por las entidades ejecutoras e instrumentales se ajusta a lo aprobado en el PRTR.

En concreto, para garantizar el cumplimiento de lo recogido en el PRTR aprobado y asegurar la ausencia de doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas de la Unión Europea, el criterio más adecuado es la no concurrencia de diferentes fondos europeos en la ejecución de las actuaciones, o elementos que las formen, que contribuyan al cumplimiento de las medidas, proyectos y subproyectos (incluidos los instrumentales) del PRTR y de los hitos y objetivos de cada una de ellas.

Así, la regla aplicable sería “un proyecto, un fondo europeo”, debiendo seguirse igualmente en sus posibles subproyectos (incluidos los instrumentales) y las actuaciones de unos y otros.

Lo anterior aplica para la mayoría de medidas, salvo en una serie muy limitada de casos expresamente previstos en el PRTR, medidas muy concretas en las que se prevé la contribución de más de un fondo europeo.

En el marco del artículo 28 del Reglamento MRR los Estados miembros deberán ir dando información a la Comisión Europea al respecto de la financiación de las medidas del PRTR para evitar que se produzcan situaciones de doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas y fondos de la Unión.

2. Doble financiación a nivel de perceptor final o destinatario último (es decir, beneficiario diferente del Estado miembro o entidades decisoras, ejecutoras o instrumentales que lo conforman para la ejecución del PRTR).

La doble financiación de determinadas acciones no solo puede producirse porque el convenio, contrato, convocatoria, subvención individual o instrumento jurídico de que se trate pueda recibir financiación de varias fuentes a nivel de la entidad pública que suscriba el instrumento de que se trate, sino que también es posible que, para una misma actuación, unos mismos gastos subyacentes se vinculen por los beneficiarios¹ para justificar actuaciones de convenios, convocatorias o subvenciones individuales diferentes. En este caso, la doble financiación se produciría a nivel de beneficiario de ayuda nacional o destinatario final.

Pero este riesgo no solo afecta a la doble financiación con fuentes europeas, sino también a la posible concurrencia con ayudas financiadas con el presupuesto nacional (no cofinanciadas).

Este riesgo de doble financiación deberá ser también abordado por parte de las entidades decisoras, ejecutoras e instrumentales del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

¹ En este caso, no ha lugar la doble financiación en contratos puesto que un contratista no tiene la condición de perceptor final, beneficiario o destinatario último.

A diferencia del caso anterior (doble financiación a nivel de Estado miembro), en el que las nuevas herramientas de gestión establecidas en la normativa europea implican los riesgos adicionales que deben abordarse según lo señalado antes, en el caso de esta segunda situación de doble financiación, los riesgos son esencialmente los mismos que se llevan afrontando desde siempre en la gestión de ayudas, tanto nacionales como europeas.

A estos efectos, las consultas a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (en adelante, BDNS) por parte de los concedentes de ayudas constituyen una potente herramienta para la detección de los posibles casos de concurrencia de ayudas y, en su caso, de situaciones de doble financiación.

Por ello, es conveniente, y así lo ha puesto de manifiesto la Comisión Europea en reiteradas ocasiones, que las entidades decisoras, entidades ejecutoras y entidades instrumentales incorporen a sus sistemas de gestión y control de las ayudas que concedan en el marco del PRTR, la **consulta sistemática a la BDNS, siendo dos los momentos en los que dicha consulta resulta más necesaria y, llegado el caso, los más efectivos para la prevención y detección de la doble financiación: el momento inmediatamente anterior a que se acuerde la concesión y el momento inmediatamente anterior a reconocerse la obligación y proponerse el pago.**

La Intervención General de la Administración del Estado (en adelante, IGAE) es el órgano responsable de la administración y custodia de la BDNS, con quien habrán de ponerse en contacto las entidades que participen en el PRTR (decisoras, ejecutoras e instrumentales) para articular su acceso a dicha aplicación que permita la realización de las consultas referidas.

La declaración sobre doble financiación en los informes de gestión.

En relación con ambos tipos de riesgo de doble financiación abordados en los apartados anteriores, se ha de hacer referencia a los informes de gestión (de componente, medida, proyecto, subproyecto o subproyecto instrumental) que cada una de las entidades decisoras, entidades ejecutoras y entidades instrumentales habrán de cumplimentar en aplicación de lo dispuesto en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, como soporte de la Declaración de gestión que acompaña a cada solicitud de pago. Dichos informes de gestión han de contener un pronunciamiento expreso sobre la ausencia de doble financiación en su respectivo ámbito.

Por ello, las entidades decisoras, ejecutoras e instrumentales deben adoptar las medidas necesarias que les permitan asegurar a través de sus sistemas de control de gestión que en sus respectivos ámbitos de actuación (en su propio nodo y nodos hijos) no se produce doble financiación de ningún tipo. En el Anexo II.B.6 de la citada Orden se recoge un cuestionario de autoevaluación relativa al estándar mínimo, y en el Anexo III.D hay una referencia orientativa para facilitar el cumplimiento de los requerimientos sobre la compatibilidad con el régimen de ayudas de Estado y prevención de la doble financiación.

Se adjunta a estas orientaciones la nota que la Comisión Europea ha emitido al respecto de la doble financiación, en la que se recogen algunos ejemplos.

Como información adicional para cumplir con el requisito de ausencia de doble financiación:

- el apartado 10, del **Documento del Componente correspondiente** <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes>

- el Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. Análisis del plan de recuperación y resiliencia de España que acompaña a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España.

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_322_4_swd_es.pdf

Anexo I

Nota sobre la doble financiación en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

Esta nota aborda la cuestión de la "doble financiación" entre el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) y otros fondos de la UE. Explica cómo se puede prevenir, identificar y abordar por los Estados miembros y la Comisión. El objetivo de este documento es proporcionar las explicaciones e interpretaciones de los servicios de la Comisión sobre la doble financiación para facilitar la ejecución del MRR de forma coherente.

Los Estados miembros tienen la obligación de evitar la "doble financiación" al ejecutar el MRR. No obstante, las medidas (reformas e inversiones) apoyadas por el MRR pueden recibir apoyo adicional de otros fondos de la UE. El artículo 9 del Reglamento del MRR estipula que *"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**".* Esto también se refleja en el artículo 22 sobre la protección de los intereses financieros de la Unión y en las disposiciones de otros programas de la UE con respecto a las acciones (co)financiadas a través de esos programas (por ejemplo, los fondos cubiertos por el Reglamento sobre disposiciones comunes,² Europa Digital³, Horizonte Europa⁴ o CEF⁵).

1. El enfoque de la "doble financiación" en el MRR es muy diferente al de otros programas de la Unión.

El concepto de "doble financiación" no es fácil de conciliar con el enfoque basado en resultados del MRR. El MRR es un instrumento basado en los resultados, en virtud del cual se concede a los Estados miembros una financiación no vinculada a los costes, que se desembolsa en tramos tras el cumplimiento satisfactorio de una serie de hitos y objetivos. Los costes de la totalidad de las medidas de los Planes de Recuperación y Resiliencia (PRR) se estiman *ex ante*, y los pagos no están sujetos a controles de los costes efectivos de las medidas. En consecuencia, el concepto de costes subvencionables incurridos no es aplicable. No existe un vínculo directo entre los pagos del MRR al Estado miembro y los costes incurridos por éste, y no hay asignación de costes a hitos y objetivos individuales. Por el contrario, la doble financiación en el marco de otros programas de la Unión es generalmente un concepto basado en los costes, que considera que el mismo gasto no debe ser cubierto por el reembolso de otros fondos de la Unión.

² Artículo 63, apartado 9, del Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de la Pesca y de la Acuicultura, así como a las normas financieras aplicables a estos últimos y al Fondo de Asilo, Migración e Integración, al Fondo de Seguridad Interior y al Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de las Fronteras y a la Política de Visados.

³ Artículo 23.1 del Reglamento (UE) 2021/694 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, por el que se establece el Programa Europa Digital

⁴ Artículo 15, apartado 4, del Reglamento (UE) 2021/695 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de abril de 2021, por el que se crea Horizonte Europa

⁵ Artículo 19.1 Reglamento (UE) 2021/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2021, por el que se crea el Mecanismo "Conectar Europa"

Además, el seguimiento de la doble financiación no es fácil, dados los diferentes tipos de beneficiarios y destinatarios del MRR en comparación con la mayoría de los demás fondos de la Unión. Según el apartado 1 del artículo 22 del Reglamento del MRR, el beneficiario de los fondos de la UE desde la perspectiva del MRR es el Estado miembro, mientras que el perceptor final es la entidad que ejecuta el proyecto apoyado. En cambio, en otros programas de la Unión, los beneficiarios de la ayuda financiera de la UE en régimen de gestión compartida, directa o indirecta, pueden ser organismos privados o públicos, operadores económicos o incluso particulares.

El concepto de "doble financiación" en el marco del MRR tiene en cuenta tanto la naturaleza orientada a resultados del mecanismo como el hecho de que el beneficiario puede ser diferente al de otros fondos de la Unión. En el marco del MRR, la doble financiación puede producirse a dos niveles:

- Doble financiación a nivel de los Estados miembros: cada Plan de Recuperación y Resiliencia incluye una estimación de costes ex ante, que identifica claramente qué medidas y sus costes asociados forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia. Los Estados miembros deben identificar en su Plan de Recuperación y Resiliencia "*cuando proceda, información sobre financiación de la Unión existente o prevista*" (artículo 18, apartado 4, letra l, del Reglamento del MRR), lo que permite tenerla en cuenta en la estimación ex ante de los costes. La asignación de la financiación al Estado miembro se justifica sobre la base de esta estimación de costes y esta asignación se aprueba sobre la base de la información y las pruebas proporcionadas por los Estados miembros que demuestran **que estos costes están cubiertos por los fondos del MRR** y no por otros fondos de la UE. Tras la aprobación del PRR y la adopción de la Decisión de Ejecución del Consejo (CID), el apoyo de otros fondos de la Unión para cubrir costes que formaban parte de la estimación de costes realizada para el PRR daría lugar a que el Estado miembro (ya sea él mismo o entidades de ese Estado miembro) recibiera apoyo de dos fuentes de financiación de la Unión diferentes para cubrir los mismos costes.
- Doble financiación a nivel de los perceptores finales: a nivel de **los perceptores finales**, los costes incurridos para lograr los resultados de cualquier medida financiada por el MRR no deben ser cubiertos por otros programas de la Unión (es decir, el perceptor final no debe recibir ayuda para cubrir los mismos costes tanto del MRR - a través del Estado miembro - como de otros fondos de la Unión). La responsabilidad de prevenir, detectar y corregir esta "doble financiación" recae principalmente en el Estado miembro. Si se detecta la doble financiación pero el Estado miembro no la corrige mediante la recuperación de fondos del perceptor final, la Comisión puede, a su vez, **recuperar los fondos del MRR** del Estado miembro, de conformidad con las normas incluidas en los acuerdos de financiación y préstamo celebrados sobre la base del artículo 22 del Reglamento del MRR, o puede recuperar los recursos del otro programa de la Unión en virtud de las normas sectoriales.

2. El marco para prevenir, detectar y corregir la doble financiación en el marco del MRR

En la fase de diseño y evaluación del PRR

En virtud del Reglamento del MRR, los Estados miembros tienen la obligación de incluir en sus PRR información sobre la financiación de la Unión existente o prevista en relación con las medidas cubiertas por sus PRR. La adicionalidad de la ayuda proporcionada por el MRR con respecto a otros fondos y programas de la Unión forma parte de la comprobación de elegibilidad en la evaluación del PRR por parte de la Comisión. Para ello, los Estados miembros deben:

- Incluir en su PRR información y pruebas suficientes que demuestren claramente que el importe del coste total estimado de cada reforma y cada inversión no está cubierto por la financiación existente o prevista de la Unión;
- Detallar los procedimientos, las estructuras y las disposiciones establecidas a nivel nacional y regional con el fin de garantizar que se evite la doble financiación, con explicaciones adecuadas sobre cómo comprobarán y evitarán la doble financiación utilizando su sistema nacional de control;
- Remitirse en el PRR a las disposiciones de seguimiento de la aplicación del MRR.

Según el Reglamento del MRR, si se prevé recibir financiación de cualquier otro fondo o programa de la UE, dicha ayuda no puede cubrir el mismo coste y la **contribución total de la Unión no puede superar el 100% de los costes totales estimados del proyecto**. Esto también está en consonancia con el Reglamento de disposiciones comunes, que permite que una operación reciba ayuda de uno o varios Fondos o de uno o varios programas y de la Unión, pero especifica que, en tal caso, para que un gasto sea subvencionable con cargo a los fondos regulados por dichas disposiciones (como los fondos de cohesión), *"un gasto declarado en una solicitud de pago para uno de los Fondos no podrá declararse para recibir ayuda de otro Fondo o instrumento de la Unión ni del mismo Fondo en el marco de otro programa"*.

En caso de que el apoyo de otros fondos de la UE **se decida después de la adopción del CID** (por ejemplo, porque el programa relacionado se adopta después del CID), dicho apoyo es posible siempre que no cubra las medidas financiadas por el MRR y sus costes estimados asociados. En tal caso, el Estado miembro tendría que declarar dicho apoyo complementario por parte de otros fondos de la UE en FENIX (a través de la correspondiente pantalla de reporte de información) tan pronto como se adopte el programa y explicar qué es lo que se está cubriendo exactamente con los otros fondos de la UE.

Ejemplos:

Para la medida Y, el PRR indica una financiación específica de otros fondos de la UE (50 km de autopista financiados por el MRR; otros 50 km financiados por el FEDER). Los hitos y objetivos se acuerdan teniendo en cuenta esta financiación separada (el objetivo se refiere a la construcción de los 50 km financiados por el MRR, no a los 100 km). Los hitos y los objetivos se alcanzan. Durante la ejecución, el coste incurrido se declara para la ayuda de otros fondos de la UE, y se

ajusta al coste previsto estimado ex ante. El otro fondo de la UE paga su parte del coste real de los 50 km restantes. La ayuda del MRR no se ve afectada en modo alguno. No se ha producido una doble financiación.

En el caso de la medida Z, el PRR no indica ninguna financiación de otros fondos de la UE. Durante la ejecución, otros fondos de la UE proporcionan financiación para la finalización de la medida (pasos adicionales en la ejecución después de que se haya cumplido el objetivo final incluido en el CID) o para inversiones adicionales (paneles solares adicionales), pero no tienen ningún impacto en los objetivos que deben alcanzarse en el marco del PRR. No se ha producido una doble financiación.

Durante la ejecución del PRR

Durante la ejecución del plan, los Estados miembros son responsables de supervisar el uso de los fondos para los fines previstos en el PRR y de evitar la doble financiación. También es responsabilidad del Estado miembro adoptar medidas correctivas cuando se descubra un caso de doble financiación (es decir, recuperar los importes correspondientes del perceptor final).

En la declaración de gestión que acompaña a la solicitud de pago, el Estado miembro confirmará la ausencia de ambos tipos de doble financiación:

- *" los sistemas de control establecidos ofrecen las garantías necesarias de que los fondos se han gestionado de conformidad con todas las normas aplicables, en particular las normas relativas a la prevención de conflictos de intereses, del fraude, de la corrupción y de la doble financiación procedente del Mecanismo y de otros programas de la Unión, de conformidad con el principio de buena gestión financiera".*
- *"Las actividades ejecutadas para alcanzar los hitos y objetivos en el marco del PRR declarados en la solicitud de pago no están financiadas por ningún otro programa o instrumento de la Unión o, en su caso, los demás programas e instrumentos de la Unión no cubren el mismo coste."*

El Estado miembro también adjuntará a la solicitud de pago un resumen de las auditorías y los controles realizados, incluidas las deficiencias detectadas y las medidas correctivas adoptadas.

A través de su revisión de la declaración de gestión y del resumen de auditorías, en caso de que la Comisión tenga dudas sobre una posible doble financiación, la Comisión podrá solicitar más información y/o realizar auditorías sobre el terreno. Asimismo, tal como se exige en las Disposiciones Operativas del MRR, el Estado miembro deberá informar a la Comisión en el Reporte bianual sobre cualquier inversión o reforma apoyada en el marco de su PRR que tenga o reciba financiación de cualquier otro programa de la Unión, indicando también el importe correspondiente. En este contexto, los Estados miembros deberán indicar si se ha producido algún cambio, o si se espera que se produzca algún cambio, en comparación con la financiación recibida de otras fuentes de la UE detallada en su plan adoptado, medida por medida.

La Comisión siempre puede actuar basándose en los datos relacionados con medidas específicas. Los requerimientos de recopilación de datos se indican en las Decisiones de Ejecución del Consejo y se especifican con más detalle en las Disposiciones Operativas. Un elemento clave es la obligación de los Estados miembros, en virtud del artículo 22, apartado 2, letra d), inciso iv),

del Reglamento del MRR, de recopilar y poner a disposición *"una lista de medidas para la ejecución de reformas y proyectos de inversión en el marco del plan de recuperación y resiliencia, junto con el importe total de la financiación pública de dichas medidas y que indique la cuantía de los fondos desembolsados en el marco del Mecanismo y de otros fondos de la Unión"*.

La Comisión y los organismos de los Estados miembros responsables de la gestión y la auditoría de la ejecución de la financiación de la Unión deben tener acceso a estos datos, a fin de poder cruzarlos con los gastos que pretenden declarar como subvencionables por la Unión con cargo a otros fondos. La Comisión podrá solicitar estos datos en el marco de sus auditorías y recuperar el importe correspondiente si los Estados miembros no han corregido la irregularidad.

3. ¿Cómo pueden los Estados miembros y la Comisión abordar los casos de "doble financiación"?

La Comisión puede tener conocimiento de información que indique que determinadas medidas apoyadas por el MRR se están beneficiando o se han beneficiado de otra financiación de la UE. Esto puede dar lugar a casos de doble financiación, especialmente cuando esta información no fue proporcionada por el Estado miembro en su PRR.

A continuación se presentan algunos ejemplos, junto con la respuesta esperada del Estado miembro y la Comisión.

Doble financiación a nivel de perceptor final

Caso 1: *Uno de los perceptores finales que recibe financiación en el marco de la medida X del PRR también recibe ayuda para los mismos costes de otro fondo de la UE (un individuo recibe dos subvenciones superpuestas para su panel solar o una PYME recibe dos veces la misma subvención para la misma acción).*

Respuesta:

- Se trata de doble financiación. Siempre que el Estado miembro detecte y corrija (recupere los fondos del beneficiario final), cumplirá el artículo 22 del Reglamento del MRR.
- El fondo que haya incluido la medida en el programa/plan en último lugar (véase el apartado 4) deberá recuperar el importe del beneficiario/perceptor final y, por tanto, se aplicarán las normas de dicho fondo:
 - Si la recuperación debe producirse con arreglo a las normas de otro fondo de la Unión, este último programa debería corregir la doble financiación que se ha producido; esto significa que no se materializaría una doble financiación ni a nivel del Estado miembro ni a nivel del beneficiario/perceptor final.
 - Si la recuperación debe producirse en el marco del MRR, se aplicarán las normas de recuperación del MRR. En primer lugar, dado que el hito o el objetivo respectivo se ha cumplido infringiendo el artículo 9 del Reglamento del MRR, la Comisión puede recuperar del Estado miembro el importe vinculado a la doble financiación, de conformidad con el artículo 20 del Acuerdo de Financiación (o Acuerdo de Préstamo). En segundo lugar, el Estado miembro tiene la obligación de recuperar del

beneficiario/perceptor final los fondos aportados en el marco de la medida nacional apoyada por el MRR, si es que se aportaron tales fondos.

Doble financiación a nivel de los Estados miembros

Caso 2a: Cuando se presentó el PRR, **no estaba previsto** que la medida recibiera apoyo de otros fondos de la UE. Por lo tanto, esa ayuda adicional de la UE **no se tuvo en cuenta** durante la evaluación del PRR ni para la consecución de los hitos y objetivos pertinentes.

En la fase de ejecución, el Estado miembro tiene conocimiento de que el beneficiario/perceptor final responsable de la ejecución de esa medida ha recibido otra financiación de la UE en el marco de un **programa de Cohesión 2021-2027** que cubre los mismos costes para alcanzar la totalidad o parte del objetivo de la medida. Esto constituye una doble financiación.

Ejemplo 1: El CID prevé un objetivo de construcción de un hospital, cuyo coste estimado cuando el Estado miembro presentó el PRR era de 500 millones de euros, que debía ser cubierto en su totalidad por el MRR. El hospital se construye y cuesta 500 millones de euros. Aunque estos costes no se verifican en general en el marco del seguimiento de la ejecución del PRR, el Estado miembro también obtuvo financiación de cohesión de la UE para 2021-2027 para cubrir parte de los 500 millones de euros de costes de construcción incurridos y declarados.

Ejemplo 2: El CID prevé la construcción de 500 molinos de viento, con un coste estimado de 1.000 millones de euros en el momento de la presentación del PRR, que será cubierto en su totalidad por el MRR. Se construyen 500 molinos de viento. Sin embargo, el Estado miembro obtuvo financiación de cohesión de la UE por valor de 100 millones de euros en el marco de esta inversión, lo que corresponde al coste de 50 molinos de viento.

Hay varias opciones para corregir la doble financiación en este caso:

- Los 50 molinos de viento y el hospital contruidos con la ayuda de los fondos de cohesión de la UE no pueden contar para el objetivo del MRR. Si hay tiempo suficiente hasta la presentación de la solicitud de pago, el Estado miembro realiza **una inversión adicional** sin la ayuda de ningún otro fondo de la UE para garantizar el cumplimiento satisfactorio del hito/objetivo (por ejemplo, construyendo 50 molinos de viento adicionales, alcanzando así el objetivo de 500 molinos de viento en el marco del MRR. En el primer ejemplo, dado que el objetivo se define como la construcción de un hospital, aunque el otro fondo de la UE sólo haya cubierto una parte del coste, la única forma de cumplir el objetivo sería construir otro hospital, lo cual es más difícil de prever).
- Si la medida se incluyó en el acuerdo de ayuda después de la adopción del CID y no hay tiempo para realizar inversiones adicionales en el marco del MRR, la otra financiación de la Unión debe recuperarse en su totalidad. Por lo tanto, en este caso, la financiación de cohesión de la UE prevista para el hospital en el ejemplo 1 o para el coste de 50 molinos de viento en el ejemplo 2 tendría que ser recuperada en su totalidad por la Unión.

Caso 2b: Cuando se presentó el PRR, **no estaba previsto** que la medida recibiera apoyo de otros fondos de la UE. Por lo tanto, esa ayuda adicional de la UE **no se tuvo en cuenta** durante la evaluación del PRR ni para la consecución de los hitos y objetivos pertinentes.

*En la fase de ejecución, el Estado miembro tiene conocimiento de que el beneficiario/perceptor final responsable de la ejecución de esa medida ha recibido otra financiación de la UE **en el marco de un programa de Cohesión 2014-2020** que cubre los mismos costes para alcanzar la totalidad o parte del objetivo de la medida. Esto constituye un caso de doble financiación.*

Ejemplo: El CID prevé un objetivo de construcción de 500 molinos de viento, con un coste estimado de 1.000 millones de euros cuando se presentó el PRR, que sería cubierto en su totalidad por el MRR. Se construyen 500 molinos de viento. Sin embargo, el Estado miembro obtuvo financiación de cohesión de la UE para 2014-2020 por valor de 100 millones de euros en el marco de esta inversión, lo que corresponde al coste de 50 molinos de viento.

Hay varias opciones para corregir la doble financiación en este caso:

- Los 50 molinos de viento contruidos con la ayuda de los fondos de cohesión de la UE no pueden contar para el objetivo del MRR. Si hay tiempo suficiente hasta la presentación de la solicitud de pago, el Estado miembro acomete **una inversión adicional** sin el apoyo de ninguna otra financiación de la UE para garantizar que el hito/objetivo se cumple satisfactoriamente (por ejemplo, construyendo 50 molinos de viento adicionales, alcanzando así el objetivo de 500 molinos de viento en el marco del MRR).
- Si no hay tiempo para realizar inversiones adicionales en el marco del MRR y si la medida se incluyó en el acuerdo de ayuda en el marco de la cohesión 2014-2020 *antes de* la adopción del CID, se produciría una doble financiación y el cumplimiento insatisfactorio del objetivo y la recuperación del pago del MRR relacionado con la doble financiación - véase el apartado cuatro punto 1.

Caso 3: *Tras la actualización de junio de 2022, la contribución financiera máxima del Estado miembro disminuye por debajo de los costes estimados inicialmente. Para cubrir la menor contribución financiera del MRR, el Estado miembro quiere utilizar los fondos de la política de cohesión para ejecutar una inversión en el PRR, pero no solicita un cambio en el PRR.*

Ejemplo 1: El CID prevé un objetivo de construcción de un hospital, cuyo coste estimado cuando se presentó el PRR era de 500 millones de euros, que debe ser cubierto en su totalidad por el MRR. La asignación del Estado miembro disminuye en 500 millones de euros debido al cálculo actualizado de la contribución financiera máxima. En consecuencia, el Estado miembro solicitó y obtuvo financiación de cohesión de la UE para los 500 millones de euros de los costes de construcción del hospital, pero no modificó el PRR.

Ejemplo 2: El CID prevé un objetivo de construcción de 500 molinos de viento, con un coste estimado de 1.000 millones de euros en el momento de presentar el PRR, que será cubierto en su totalidad por el MRR. Se construyen 500 molinos de viento. Para compensar la reducción de la dotación del MRR, el Estado miembro decidió utilizar fondos de cohesión de la UE por valor de 500 millones de euros para la financiación de esta misma inversión, correspondientes al coste de 250 molinos de viento.

Como se indica en las orientaciones de la Comisión sobre los Planes de Recuperación y Resiliencia en el contexto de REPowerEU⁶, en caso de que se reduzca su contribución financiera máxima final, se anima a los Estados miembros a seguir aplicando sus PRR, recurriendo a fuentes de financiación alternativas. En los ejemplos mencionados anteriormente, existen varias opciones en las que se utilizan otros fondos de la UE para apoyar las medidas del MRR:

- Primera opción: los Estados miembros pueden presentar un PRR modificado en el que las medidas específicas (y los hitos y objetivos correspondientes) que no pueden ser apoyadas por el Estado miembro debido a la disminución de la financiación del MRR se **eliminan por completo** del plan (aquí el hospital completo, por ejemplo). Estas inversiones podrían a su vez ser apoyadas por otros fondos de la UE, siempre y cuando sean elegibles para el apoyo de esos fondos. Esto presupone que ningún hito u objetivo relacionado se evaluó como cumplido satisfactoriamente en un tramo desembolsado del MRR.
- Segunda opción: en la medida en que sea imposible identificar medidas enteras cuyos costes correspondan exactamente a la disminución de la financiación, los Estados miembros pueden presentar un plan modificado con el **correspondiente ajuste de los objetivos correspondientes** en el marco del MRR (en el ejemplo 2, 250 molinos de viento en lugar de los 500 previstos, ya que los 250 restantes están financiados por los fondos de cohesión).

Caso 4: No estaba previsto que una medida del PRR recibiera apoyo de otros fondos de la UE. Por lo tanto, esa ayuda adicional de la UE **no se tuvo en cuenta** durante la evaluación del plan y para la determinación de los hitos y objetivos pertinentes.

Debido a un **aumento de precios**, los costes reales de una medida superan los costes estimados inicialmente. El beneficiario/pereceptor final responsable de la ejecución de la medida solicita financiación adicional de los fondos de la política de cohesión de la UE para una parte del proyecto de inversión con el fin de poder financiar los costes adicionales para alcanzar el objetivo o los objetivos de la medida en el marco del PRR.

Ejemplo: El CID prevé un objetivo de construcción de un hospital con financiación del MRR, cuyo coste estimado en el momento de la presentación del PRR era de 500 millones de euros, que serían cubiertos en su totalidad por el MRR. El hospital se construye y cuesta 550 millones de euros. El Estado miembro quiere utilizar los fondos de cohesión de la UE para cubrir los 50 millones de euros adicionales del coste de construcción, indicando que, por ejemplo, un ala del hospital se financiará con esta cantidad.

- La combinación de la financiación debe definirse **por adelantado** (en el momento de la evaluación del plan; o claramente antes del inicio de la ejecución de la medida en cuestión mediante una comunicación oficial del Estado miembro en Fenix en la que se especifique qué medida adicional está financiada por otros fondos de la UE y se señale en el acuerdo de ayuda firmado en el marco del otro fondo de la UE) y la financiación de las diferentes

⁶ Comunicación de la Comisión: Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, 18/05/2022 https://ec.europa.eu/info/files/commission-notice-guidance-recovery-and-resilience-plans-context-repowerEU_en

fuentes de financiación **debe distinguirse claramente/referirse a partes distintas**, por ejemplo: la infraestructura (financiada por el MRR) frente al equipamiento (financiado por Cohesión) de un hospital. En estos casos, un aumento del coste real de la parte financiada por los otros fondos de la Unión (por ejemplo, el equipamiento) puede ser cubierto por estos otros fondos. La Comisión ofrece una orientación clara a los Estados miembros en la preparación de los planes, antes de su presentación oficial.

- Por otra parte, al ser el MRR un programa basado en el rendimiento, el importe que se paga por tramo se fija ex-ante en función de los avances que representan los hitos y objetivos subyacentes al tramo y es independiente del coste real de las reformas e inversiones subyacentes. Los Estados miembros no deben utilizar los fondos de la política de cohesión de la UE **a posteriori** para cubrir en general los costes adicionales de las medidas financiadas por el MRR, ya que ello implica una "doble financiación" para los mismos resultados. Si la Comisión descubriera que esto ha ocurrido, **recuperaría los importes adicionales abonados al beneficiario en el marco del programa de la política de cohesión de la UE**. Como alternativa, el Estado miembro podría presentar una solicitud de revisión del PRR (basada en el art. 21 del RRF si algunas medidas ya no son realizables debido a circunstancias objetivas, como aumentos importantes de los costes o interrupciones importantes de la cadena de suministro) y solicitar la modificación de algunos hitos u objetivos en consecuencia, y entonces se podrían seguir los ejemplos del caso 3 para la cofinanciación de inversiones adicionales con otros fondos de la UE.

Caso 5: *La financiación complementaria de otro fondo de la UE para una medida del PRR estaba prevista cuando se presentó el PRR. Por lo tanto, esa ayuda adicional de la UE **se tuvo en cuenta** durante la evaluación del plan y para la fijación de los hitos y objetivos pertinentes.*

*Debido a una **disminución** de los precios, los costes reales de las medidas son inferiores a los estimados inicialmente.*

Ejemplo: El CID prevé una medida relativa a la mejora de la conectividad digital en las escuelas que se apoya con financiación del MRR (1 millón de ordenadores entregados en las escuelas). El coste estimado de la inversión que cubría el MRR cuando se aprobó el PRR era de 500 millones de euros. Además, otro fondo de la UE cubrirá la financiación de otro millón de ordenadores por un importe de 500 millones de euros. El coste real de un solo ordenador, declarado por el Estado miembro para poder beneficiarse de la otra financiación de la UE, es de 400 euros en lugar de los 500 euros estimados.

- La combinación de la financiación se define **de antemano** (en el momento de la evaluación del plan; o claramente antes del inicio de la ejecución a través de una comunicación oficial del Estado miembro en Fenix, especificando qué medida adicional está financiada por otros fondos de la UE, y señalada en el acuerdo de subvención firmado en el marco del otro fondo de la UE) y la financiación de las diferentes fuentes de financiación **debe distinguirse claramente/referirse a bloques distintos** (tipo de redes instaladas en las escuelas o división territorial, por ejemplo).

- Siempre que el objetivo del MRR de un millón de ordenadores entregados en las escuelas se haya cumplido satisfactoriamente (junto con los demás hitos y objetivos incluidos en la solicitud de pago), esto permite el pago del tramo correspondiente del MRR, incluso si el coste real de la medida subyacente es inferior al estimado inicialmente.
- Por otro lado, si el otro fondo de la UE paga sobre la base de los costes reales/incurridos (**caso a**), los menores costes reales de la medida financiada por los otros fondos de la Unión se reflejarán en la menor ayuda de estos otros fondos de la UE. En el ejemplo, el Estado miembro sólo puede reclamar 400 millones de euros del otro fondo de la UE (y no 500 millones).
- Si el otro fondo de la UE reembolsa sobre la base de la opción de costes simplificados o la financiación no vinculada a los costes (**caso b**), el Estado miembro puede declarar el importe preacordado (500 millones de euros).
- Mientras los beneficiarios finales (las escuelas individuales del ejemplo) no reciban más ayuda de la UE de la que les corresponde (es decir, $2 \times 400 \text{ euros} \times 1 \text{ millón de euros} = 800 \text{ millones de euros}$ en total), no hay doble financiación aunque los Estados miembros reciban más del coste real (900 millones de euros en el caso a y 1 millón de euros en el caso b).

4. En virtud de qué Reglamento deben recuperarse los fondos.

En caso de que se produzca una doble financiación, debe definirse en virtud de qué Reglamento de un fondo de la UE debe efectuarse la recuperación.

Dado que los pagos del MRR no están vinculados a los costes y que el importe a recuperar del Estado miembro podría ser relativamente difícil de definir, podría constituir un punto de corte claro la fecha de adopción de la Decisión de Ejecución del Consejo por la que se aprueba la evaluación del PRR:

1. Cuando una medida está incluida en un acuerdo de ayuda firmado en el marco de otro instrumento de la Unión antes de la fecha de adopción del CID mientras dicha medida también ha sido financiada por el MRR, los fondos del MRR deben recuperarse, ya que esto debería haberse declarado durante el diseño y la evaluación del PRR. Las medidas que han sido apoyadas por otros fondos de la Unión nunca deberían haber sido incluidas en el MRR.
2. Cuando la doble financiación se debe a la financiación de un acuerdo de subvención en el marco de otros fondos de la Unión, firmado después de la adopción del CID en el que se incluyó esta medida por primera vez, el importe desembolsado por otro(s) fondo(s) de la UE que cubra(n) los mismos costes que el MRR debe ser recuperado de los Estados miembros en virtud del Reglamento del otro fondo de la Unión (si los gastos afectados ya han sido incluidos por el Estado miembro en una solicitud de pago presentada a la Comisión).