



Consejo de la
Unión Europea

**Bruselas, 20 de septiembre de 2023
(OR. en)**

**13215/23
ADD 3**

**ECOFIN 902
FIN 937
UEM 250**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	19 de septiembre de 2023
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.:	COM(2023) 545 final - ANNEX 2
Asunto:	ANEXO del INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO relativo a la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: avances

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2023) 545 final - ANNEX 2.

Adj.: COM(2023) 545 final - ANNEX 2



Bruselas, 19.9.2023
COM(2023) 545 final

ANNEX 2

ANEXO

del

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: avances

Anexo II. Revocación de los hitos y objetivos en el contexto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

De conformidad con la segunda frase del artículo 24, apartado 3, del Reglamento (UE) 2021/241 («el Reglamento del MRR»), «[e]l cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos presupondrá que el Estado miembro interesado no haya revocado medidas relacionadas con hitos y objetivos anteriormente cumplidos satisfactoriamente». La presente nota ofrece un marco para la aplicación de dicha disposición. Este responde a una recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo¹ y aporta claridad jurídica y transparencia en cuanto al proceso que debe seguirse en caso de revocación, garantizando así la continuidad de la aplicación del MRR. La Comisión puede revisar y modificar esta metodología cuando disponga de más experiencia con su aplicación.

1. Alcance de la revocación

La revocación de un hito u objetivo se produce cuando un hito u objetivo que anteriormente se consideraba satisfactoriamente cumplido (y por el que se ha concedido un pago al Estado miembro) ya no puede considerarse como tal.

Dado que el Reglamento se refiere a la ausencia de revocación por parte del Estado miembro interesado, la activación del artículo 24, apartado 3, segunda frase, solo contempla una revocación imputable al Estado miembro, por acción u omisión². Esta situación no equivale necesariamente a una situación en la que el hito u objetivo simplemente deje de cumplirse. Por lo tanto, el Reglamento no da a entender que todos los hitos y objetivos deban alcanzarse constantemente a lo largo de todo el período de vigencia del MRR para que no se consideren revocados. En vista de ello, las revocaciones de un hito u objetivo que no son imputables al Estado miembro no se consideran una base para activar el artículo 24, apartado 3, del Reglamento del MRR³.

La imputabilidad del Estado miembro puede derivarse de acciones u omisiones de otros órganos estatales, organismos públicos y empresas públicas, y no exclusivamente del Gobierno⁴.

¹ Informe Especial 07/2023: Concepción del sistema de control de la Comisión para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

² Esta interpretación de acción por parte del Estado miembro interesado se ve respaldada por otras versiones lingüísticas del Reglamento del MRR. Por ejemplo, el texto en francés reza así: «Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que l'État membre concerné n'a pas annulé les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante».

³ Por ejemplo, en caso de que una catástrofe natural destruya una infraestructura en la que se haya invertido, aunque el hito u objetivo ya no pueda considerarse cumplido satisfactoriamente, no es el Estado miembro quien ha provocado esta revocación. Otro ejemplo sería el caso de una pyme que se vuelve insolvente después de recibir una subvención, situación en la que la acción o inacción del Estado miembro no es la causa de dicha insolvencia.

⁴ Por ejemplo, si un hito requiere la entrada en vigor de legislación y se considera satisfactoriamente cumplido, pero posteriormente la legislación es anulada por un Tribunal, se considera un caso de revocación por parte del Estado miembro y este debe adoptar medidas rápidamente para garantizar la adopción de nueva legislación que cumpla los requisitos del hito en cuestión.

Casos que deben diferenciarse de una revocación

El hecho de que **un Estado miembro no ejecute las fases posteriores de una reforma o inversión no indica, a primera vista, una revocación** de hitos u objetivos cumplidos satisfactoriamente con anterioridad, pero puede afectar al cumplimiento satisfactorio de un hito u objetivo posterior.

La introducción de un cambio en una reforma o inversión que siga cumpliendo los requisitos del hito u objetivo correspondiente no debe considerarse una revocación. A este respecto, la modificación de elementos que no sean necesarios para el cumplimiento satisfactorio del hito u objetivo correspondiente no pueden tomarse como base para considerar que un hito u objetivo se ha revocado.

En una situación específica en la que **el incumplimiento de la obligación de protección de los intereses financieros de la Unión dé lugar a la revocación de un hito u objetivo**, el Estado miembro deberá adoptar medidas para garantizar que el hito u objetivo siga cumpliéndose. Si el Estado miembro no adopta tales medidas en un plazo razonable, este incumplimiento activaría el artículo 24, apartado 3, segunda frase, del Reglamento del MRR.

La revocación de un hito u objetivo por parte del Estado miembro es distinta de la constatación (*ex post*) de que las pruebas subyacentes a una solicitud de pago eran incorrectas. El hecho de que la Comisión constatare, por ejemplo, a través de sus auditorías *ex post*, que las pruebas subyacentes a una solicitud de pago eran incorrectas implica que el hito u objetivo no debería haberse considerado satisfactoriamente cumplido en primer lugar. En tales casos, las recuperaciones se efectuarán sobre la base del artículo 19, apartado 2, letra a), del acuerdo de financiación.

Riesgo de revocación

Si bien un Estado miembro puede revocar tanto las inversiones como las reformas, el riesgo de que este sea responsable de la revocación de un hito u objetivo relacionado con una reforma es mayor que si está relacionado con una inversión. Una vez que una inversión se ha realizado y se ha considerado satisfactoriamente cumplida, es poco probable que los Estados miembros tomen medidas para revocar dicha inversión. Esto está en consonancia con los trabajos preparatorios de esta disposición, que se introdujo en las negociaciones con el fin de garantizar que no se revocaran las reformas⁵.

2. Proceso de detección de revocaciones

Durante la evaluación preliminar de cada solicitud de pago, la Comisión considerará si dispone de alguna prueba de que el Estado miembro ha revocado hitos y objetivos, lo que se efectuará sobre la base de:

1. *La solicitud de pago:* De conformidad con el modelo de solicitud de pago, los Estados miembros deben confirmar a la Comisión con cada solicitud de pago que no se han

⁵ El principio de no revocación está asociado a lo novedoso del MRR, que financia las reformas de los Estados miembros en paralelo a las inversiones. En particular, esta disposición se introdujo siguiendo la lógica de que el efecto duradero del MRR depende en gran medida de la ejecución continuada de las reformas, las cuales, debido a la naturaleza y la configuración del proceso de elaboración de políticas, podrían revocarse por medio de otras acciones contradictorias llevadas a cabo por el Estado miembro.

revocado los hitos y objetivos cumplidos satisfactoriamente con anterioridad. Si el Estado miembro no lo ha confirmado (o ha confirmado explícitamente que se han revocado hitos u objetivos), esto activará nuevas investigaciones a cargo de la Comisión.

2. *Notificaciones del Estado miembro:* En consonancia con la cláusula 2.2 de las disposiciones operativas, los Estados miembros están obligados a notificar a la Comisión cualquier cambio en la documentación indicada en el mecanismo de verificación en el que se haya basado la evaluación, siempre que sea de un carácter significativo tal como para afectar a dicha evaluación o a la evaluación de los hitos y objetivos futuros.
3. *Cualquier prueba adicional que la Comisión pueda obtener:* La Comisión puede tener constancia, a través de fuentes alternativas (por ejemplo, el Semestre Europeo, información de las partes interesadas o las auditorías *ex post*), de pruebas de que el Estado miembro ha revocado hitos y objetivos cumplidos satisfactoriamente con anterioridad.

Sobre la base de lo anterior, en caso de que el Estado miembro confirme en su solicitud de pago que no se han revocado las medidas relacionadas con hitos y objetivos cumplidos satisfactoriamente con anterioridad y la Comisión no disponga de pruebas de lo contrario, se hará llegar una confirmación al respecto a la Comisión de Asuntos Económicos y Financieros en la evaluación preliminar de la solicitud de pago pertinente.

En caso de que la Comisión considere que el Estado miembro *puede* haber revocado un hito u objetivo que se considerara cumplido satisfactoriamente con anterioridad, de conformidad con el artículo 6, apartado 4, del acuerdo de financiación, esta podrá solicitar información adicional y realizar comprobaciones o controles sobre el terreno con el fin de determinar si se ha producido una revocación por parte del Estado miembro.

3. Implicaciones de una revocación imputable al Estado miembro

De conformidad con el artículo 24, apartado 3, del Reglamento del MRR, en caso de que la Comisión considere que el Estado miembro ha revocado una medida relacionada con un hito u objetivo cumplido satisfactoriamente con anterioridad, no se considerará que se ha cumplido satisfactoriamente ningún otro hito u objetivo hasta que se aborde dicha revocación.

Un Estado miembro podrá subsanar la revocación de un hito u objetivo adoptando medidas para garantizar que este se vuelva a considerar satisfactoriamente cumplido.

En caso de que el Estado miembro no tome medidas, la Comisión responderá a la revocación de un hito u objetivo dejando el presupuesto de la Unión en la misma situación que si dicho hito u objetivo nunca se hubiera considerado satisfactoriamente cumplido.

La Comisión responderá a la revocación suspendiendo el pago de los fondos correspondientes a las solicitudes de pago posteriores. Esto dará lugar a una suspensión —y, si no se toman medidas en un plazo de seis meses, a una reducción— de un importe igual al importe recibido por el Estado miembro que pueda imputarse al hito u objetivo revocado. La Comisión utilizará a tal fin la metodología de la suspensión parcial, tal como se detalla en el anexo II de la

Comunicación «Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: dos años después. Un instrumento único en el centro de la transformación ecológica y digital de la UE», de 21 de febrero de 2023⁶.

De conformidad con la metodología de la suspensión parcial, para garantizar el uso eficaz de los fondos del MRR y proteger los intereses financieros de la Unión, el incumplimiento de los hitos u objetivos relacionados con el sistema de auditoría y control de un Estado miembro necesario para cumplir el artículo 22 del Reglamento del MRR da lugar a la suspensión de la totalidad del tramo y de todos los tramos futuros. Siguiendo el mismo enfoque, en caso de que una revocación afecte a dichos hitos u objetivos, ningún otro hito u objetivo se considerará satisfactoriamente cumplido hasta que el Estado miembro haya subsanado dicha revocación.

4. Marco jurídico y procedimiento en caso de revocación imputable al Estado miembro

De conformidad con el artículo 24, apartado 3, del Reglamento del MRR, la Comisión tendrá en cuenta las posibles revocaciones al evaluar las posteriores solicitudes de pago presentadas por el Estado miembro en cuestión.

El artículo 24, apartado 6, del Reglamento del MRR alude a aquellos casos en que la evaluación preliminar de la Comisión determina que los hitos y objetivos no se han cumplido satisfactoriamente. Esta disposición también es aplicable en caso de que el Estado miembro interesado haya revocado medidas relacionadas con hitos y objetivos cumplidos satisfactoriamente con anterioridad, puesto que, también en este caso, dichos hitos u objetivos ya no pueden considerarse cumplidos satisfactoriamente.

Dado que la medida relacionada con el hito u objetivo ya no se considera satisfactoriamente cumplida, la Comisión seguirá el procedimiento del artículo 24, apartado 6, relativo a una evaluación preliminar negativa.

Procedimiento:

- En primer lugar, la Comisión informará al Estado miembro de que un hito u objetivo ya no se considera satisfactoriamente cumplido. Los motivos de la evaluación preliminar negativa se explicarán exhaustivamente al Estado miembro. En segundo lugar, este último podrá presentar observaciones en el plazo de un mes a partir de la evaluación de la Comisión. En tercer lugar, en caso de que las observaciones del Estado miembro interesado no basten para modificar la evaluación preliminar negativa, la Comisión adoptará una decisión de suspensión. Por último, de conformidad con el artículo 24, apartado 6, párrafo segundo, en caso de que el Estado miembro no subsane la revocación adoptando medidas para garantizar que el hito u objetivo pertinente pueda considerarse satisfactoriamente cumplido en un plazo de seis meses a partir de la suspensión, la Comisión procederá a una reducción de los fondos, de conformidad con el artículo 24, apartado 8, del Reglamento del MRR.
- Para determinar el importe que debe suspenderse, la Comisión calculará el valor del hito u objetivo que haya sido revocado por el Estado miembro interesado y que, por lo

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0099&qid=1688973297946>.

tanto, ya no pueda considerarse satisfactoriamente cumplido, utilizando la metodología del pago parcial⁷.

- Paralelamente, la Comisión proseguirá con su evaluación preliminar del cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos de la solicitud de pago y presentará sus conclusiones al Comité Económico y Financiero.
- Con la adopción de la decisión de suspensión, la Comisión resolverá la revocación garantizando que el presupuesto de la Unión se proteja dejándolo en la misma situación que si no se hubiera realizado ningún pago por el hito u objetivo revocado. Dado que tras la suspensión no se asignan al Estado miembro fondos correspondientes a ningún hito u objetivo que no se haya cumplido satisfactoriamente, la revocación se considera resuelta, de conformidad con el artículo 24, apartado 3, del Reglamento del MRR. La Comisión podrá entonces evaluar los hitos y objetivos de la solicitud de pago y autorizar el desembolso correspondiente del tramo de la contribución financiera o del préstamo (sin incluir el importe suspendido debido a la revocación⁸).

Revocación fuera del contexto de una solicitud de pago

Cuando la Comisión tenga conocimiento de una revocación fuera del contexto de una solicitud de pago, los servicios de la Comisión no esperarán a la presentación de la siguiente solicitud de pago, sino que entablarán de inmediato un diálogo técnico con el Estado miembro afectado para determinar si se ha producido una revocación. Tras este diálogo técnico, en caso de que las explicaciones confirmen los riesgos de una revocación, la Comisión deberá informar por escrito al Estado miembro de que considera que se ha producido (o podría haberse producido) una revocación y solicitar la formulación de observaciones en el plazo de un mes. Esta evaluación a margen del procedimiento de una solicitud de pago otorgaría al Estado miembro el máximo plazo para subsanar la revocación. A este respecto, el Estado miembro conocería las opiniones de la Comisión y, a menos que adoptase medidas correctoras antes de la siguiente solicitud de pago, una parte del siguiente pago se suspendería de conformidad con el procedimiento antes mencionado.

⁷ En consonancia con la citada Comunicación, el valor máximo no podrá superar el importe total del tramo o tramos que contengan hitos revocados, excepto en caso de incumplimiento de los hitos y objetivos relacionados con el sistema de control de un Estado miembro.

⁸ En caso necesario, también se suspenderían los importes de solicitudes de pago posteriores si el importe del tramo correspondiente a la solicitud de pago en curso fuera inferior al valor que debe suspenderse.

Apéndice: Disposiciones legales

Artículo 24, apartado 3, del Reglamento del MRR:

La Comisión, con carácter preliminar y sin demora indebida, y a más tardar en el plazo de dos meses a partir de la recepción de la solicitud, evaluará si se han cumplido de forma satisfactoria los hitos y objetivos pertinentes establecidos en la decisión de ejecución del Consejo contemplada en el artículo 20, apartado 1. El cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos presupondrá que el Estado miembro interesado no haya revocado medidas relacionadas con hitos y objetivos anteriormente cumplidos satisfactoriamente.

Artículo 6, punto 4, del acuerdo de financiación:

La Comisión podrá solicitar información adicional o realizar comprobaciones y controles sobre el terreno para verificar la consecución de los hitos y objetivos, en particular la no revocación de los hitos y objetivos anteriormente cumplidos satisfactoriamente.

Cláusula 2.2 de las disposiciones operativas:

[...] De conformidad con el artículo 24, apartado 3, del Reglamento del MRR, el cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos presupondrá que el Estado miembro no haya revocado medidas relacionadas con hitos y objetivos anteriormente cumplidos satisfactoriamente. [El Estado miembro] notificará a la Comisión cualquier cambio en la documentación indicada en el mecanismo de verificación previsto en el anexo I en el que se haya basado la evaluación, siempre que sea de un carácter significativo tal como para afectar a dicha evaluación o a la evaluación de los hitos y objetivos futuros.

Carta de solicitud de pago del Estado miembro:

Confirmamos que las medidas relacionadas con hitos y objetivos anteriormente cumplidos satisfactoriamente no se han revocado.