

ARTÍCULO

Las especialidades del reintegro de los fondos recibidos con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

16/06/2026

Subvenciones

El 31 de agosto de 2026 es la fecha fijada por el Parlamento Europeo para la completa ejecución de todos los hitos y objetivos asociados al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que en España se materializó a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). A falta de poco más de dos meses para el cierre de estos fondos europeos, **¿qué sucede con los objetivos no cumplidos o con los fondos no gastados?**

Pues bien, el artículo 37 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante, Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre), ya preveía lo siguiente:

*«En caso de **no realizarse el gasto o en caso de incumplimiento total o parcial de los objetivos** previstos, las citadas entidades **deberán reintegrar los fondos** recibidos al Tesoro Público de manera total o parcial, en cada caso. **El procedimiento de reintegro a estos efectos se regulará por Orden de la Ministra de Hacienda**».*

Ahora, en cumplimiento de este precepto, y con la finalidad de dotar de **seguridad jurídica y transparencia** el proceso de recuperación de estos fondos en caso de incumplimiento, el Gobierno ha aprobado recientemente la [Orden HAC/580/2026, de 9 de junio, por la que se regula el procedimiento de reintegro de los fondos recibidos con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia](#) (en adelante, la Orden), que fue publicada el 10 de junio de 2026, en el *Boletín Oficial del Estado*, y entrará en vigor el 30 de junio de 2026.

Así, el objetivo del presente artículo es analizar las vicisitudes de la citada Orden, desde sus aspectos más generales hasta el procedimiento y garantías previstas, pasando por las causas de reintegro y los mecanismos de cooperación regulados, en aras de facilitar la gestión de la última etapa de los famosos fondos europeos Next Generation a las entidades locales.

✦ **NOTA PRÁCTICA**

Si desea conocer más información sobre cómo contabilizar estos reintegros o cómo afectan a las reglas fiscales, puede acceder al artículo elaborado por la Plataforma de Hacienda Local pinchando [aquí](#).

Aspectos generales sobre la Orden HAC/580/2026, de 9 de junio: ámbito objetivo, subjetivo y régimen jurídico

Para comenzar, la Orden tiene por objeto **«regular el procedimiento de reintegro en relación con los fondos recibidos con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 37 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia»** (artículo 1) y, según su artículo 2, **será de aplicación** a los siguientes entes:

- Entidades y organismos previstos en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 37 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, entre los que **se incluyen las corporaciones locales**.
- Entidades instrumentales a las que se refiere el apartado cuarto de las instrucciones publicadas mediante la Resolución 1/2022, de 12 de abril, de la Secretaría General de Fondos Europeos.

▲ **AVISO**

Si bien el borrador inicial de la Orden incluía los fondos recibidos con cargo al REACT-EU, la redacción final entiende que «no procede la inclusión del mecanismo REACT-EU en el ámbito de la presente orden por la propia arquitectura financiera de dicho instrumento».

El artículo tercero de la Orden establece el **régimen jurídico aplicable al procedimiento de reintegro**, remitiendo a «lo previsto en la normativa reguladora de los instrumentos jurídicos a través de los cuales se hayan transferido dichos fondos, **con las especialidades previstas en esta orden**» y, si no ha regulado nada, se aplicará el artículo 42 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS) y los artículos 94 y siguientes de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio (en adelante RGLS), o en su caso, la norma autonómica.

✦ **NOTA PRÁCTICA**

Si desea conocer más información sobre el reintegro de subvenciones regulado en la normativa general, puede acceder al artículo elaborado por esPublico pinchando [aquí](#).

Asimismo, establece como **normativa supletoria**, las siguientes normas:

- a. El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- b. El Acuerdo de Financiación entre la Comisión y el Reino de España para el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- c. El anexo de la Decisión de Ejecución del Consejo por la que se modifica la Decisión de Ejecución, de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (Documento CID), en el que se recogen los hitos y objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como sus posteriores modificaciones.
- d. El resto de Decisiones, Comunicaciones, Actos y cualesquiera otras instrucciones de la Comisión Europea que regulen y/o desarrollen los elementos propios del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
- e. 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.
- f. La Orden HFP/1031/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece el procedimiento y formato de la información a proporcionar por las Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local para el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y de ejecución presupuestaria y contable de las medidas de los componentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- g. La Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, relativa al análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En este contexto, ¿qué especialidades se prevén en la Orden para el reintegro de los fondos europeos? A continuación, se exponen los aspectos más relevantes.

Causas de reintegro

La primera cuestión a la que debe hacerse referencia es a las causas de reintegro, esto es, **el supuesto de hecho que debe suceder para que surja la obligación de devolver los fondos recibidos**. El

artículo 37 de la LGS establece un listado, pero la propia Orden en su artículo 4 establece las aplicables concretamente al MRR, y son las siguientes:

- El incumplimiento total o parcial de los hitos y objetivos previstos.
- La no realización del gasto total o parcialmente en relación con un proyecto, un subproyecto, un subproyecto instrumental o una línea de acción determinada.
- Las previstas en la normativa reguladora de los instrumentos jurídicos a través de los cuales se hayan transferido los fondos, y también las previstas en dichos instrumentos jurídicos.

EJEMPLO

Respecto al último caso, se puede ejemplificar con los artículos 28 y 29 de las bases reguladoras de las «Ayudas para el despliegue de plataformas tecnológicas y soluciones digitales en los destinos de la Red de Destinos Turísticos Inteligentes en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», que si bien remite al artículo 37 de la LGS, establece especialidades como la siguiente:

«el incumplimiento de las condiciones asociadas al principio “no causar un perjuicio significativo” por parte de las entidades beneficiarias de la ayuda también supondrá el reintegro de las cuantías percibidas».

Ahora bien, el precepto citado no solo se limita a recoger las causas de reintegro, sino que establece **requisitos procedimentales o formales**. En concreto, se prevén los siguientes:

- Se entenderá que no se ha realizado el gasto **cuando no se haya reconocido la obligación**, de conformidad con lo previsto en el artículo 73.1 c) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Se presumirá el incumplimiento del hito u objetivo en caso de **no emisión, falta de firma o no incorporación del certificado de cumplimiento** regulado en el artículo 3.8 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, o del **certificado de valor actual**. Esta presunción no recaerá sobre los perceptores últimos de los fondos, ni sobre aquellas entidades que sí hayan cumplido con las obligaciones de emisión, firma o incorporación del certificado que les resultaran exigibles.

De la lectura de los requisitos expuestos, se puede concluir que resulta de igual importancia el cumplimiento material de los objetivos impuestos, como su acreditación documental o formal, pues existe una presunción de incumplimiento si no se ha reconocido la obligación o si el certificado de cumplimiento o de valor actual no está emitido, firmado o incorporado.

Procedimiento y garantías

La segunda cuestión que debe ser objeto de análisis es el procedimiento propiamente dicho y las garantías aplicables al mismo. Ambos aspectos se encuentran recogidos en los artículos 5 y 6 de la Orden y, en resumen, el iter procedimental se puede dividir en cinco fases:

1. Requerimiento previo

- a. Con carácter previo a la incoación del procedimiento, el órgano competente para iniciar el procedimiento, deberá realizar un **requerimiento previo a la entidad afectada para que aporte la documentación necesaria, otorgándole un plazo no inferior a veinte días hábiles** para presentarla, salvo que la normativa de la Unión Europea o razones de urgencia debidamente motivadas exijan un plazo menor.
- b. Este plazo se podrá **prorrogar por un plazo máximo de diez hábiles** cuando la obtención de la documentación dependa de terceros o cuando la falta de emisión, firma o aportación sea imputable a otra entidad.
- c. Cuando en la documentación aportada el órgano competente detectase defectos, errores formales u omisiones de carácter subsanable, el órgano competente deberá sustanciar un **trámite de subsanación** en el que se requerirá a la entidad afectada para que, en el plazo máximo de diez días hábiles, proceda a corregir las carencias o deficiencias advertidas.

2. Inicio del procedimiento y órgano competente

- a. El procedimiento siempre **se iniciará de oficio por acuerdo del órgano competente o por petición razonada** de la persona titular de la Subsecretaría del departamento ministerial responsable del Componente en el que se encuadre el proyecto, el subproyecto o la línea de acción afectado, en su condición de órgano responsable de la entidad decisora.
- b. La persona titular de la Secretaría General de Fondos Europeos o la persona titular de la Intervención General de la Administración del Estado, **en su respectiva condición de Autoridad Responsable y Autoridad de Control del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia**, podrán dirigirse a la persona titular de la Subsecretaría del departamento ministerial responsable del Componente en el que se encuadre el proyecto, el subproyecto o la línea de acción, para **instar la incoación del procedimiento de reintegro**.

✦ **NOTA PRÁCTICA**

El órgano competente para iniciar y resolver el procedimiento de reintegro será «el órgano que haya iniciado el procedimiento de concesión de fondos y sea responsable del instrumento jurídico por el que se transfieran recursos económicos legalmente afectados a financiar los proyectos, subproyectos o líneas de acción que se integren dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia».

3. Instrucción

- a. El procedimiento de reintegro regulado deberá tramitarse con pleno respeto a las **garantías procedimentales** previstas en los instrumentos jurídicos a través del cual se hayan transferido dichos fondos, o su normativa reguladora. En su defecto, se regirá por el artículo 42 de la LGS, y los artículos 94 del RGLS o la normativa autonómica.
- b. Con carácter previo a la resolución del procedimiento, deberá garantizarse el **trámite de audiencia a las entidades u organismos en los que se observen las causas de reintegro** en los términos que se hayan previsto en los instrumentos jurídicos que hayan transferido los fondos o, en su defecto, en los del artículo 94 del RGLS, o, en su caso, en la normativa autonómica.
- c. La **supervisión y seguimiento** del procedimiento de reintegro corresponderá al órgano competente para su resolución.

4. Resolución

- a. La persona titular del órgano competente para resolver, deberá emitir una resolución motivada en la que justifique **las causas del reintegro apreciadas y que determine la cuantía** a reintegrar exigida —sea parcial o total— y precise cuál es la **entidad o entidades responsables** del incumplimiento apreciado y, en su caso, la posibilidad de repetición frente a los sujetos que resulten responsables.
- b. El **plazo máximo para resolver y notificar** la resolución del procedimiento será el previsto en las normas reguladoras del instrumento jurídico por el que se transfieran recursos económicos o, en su defecto, **doce meses** desde la fecha del acuerdo de iniciación del procedimiento de reintegro, según la LGS, o el plazo que establezca la norma autonómica en su defecto.
- c. La entidad obligada al reintegro **deberá reintegrar los fondos recibidos al Tesoro Público** de manera total o parcial, según se determine en la resolución.

5. Impugnación

- a. El régimen de impugnación de la resolución del procedimiento de reintegro será el previsto en las normas reguladoras del instrumento jurídico por el que se transfieran recursos económicos.
- b. En su defecto, se aplicará el régimen general de recursos administrativos previsto en los artículos 112 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

A la vista del procedimiento descrito, debe destacarse que la propia Orden remite casi en su totalidad a las normas reguladoras del instrumento jurídico por el que se transfieran recursos económicos, regulando más bien un régimen supletorio al que se le debe sumar la LGS, el RGLS y la normativa autonómica, por lo que resulta de vital importancia que se tenga en cuenta la regulación de cada ayuda o subvención y, después, el resto de normas citadas.

Ahora bien, sí pone el foco en establecer unas garantías mínimas aplicables a todo procedimiento de reintegro que se tramite sobre fondos europeos, centrándose en el requerimiento previo —que podrá evitar el inicio del posterior procedimiento— y en el trámite de audiencia, todo ello con el objetivo de facilitar el cumplimiento de los hitos y objetivos por parte de las entidades afectadas.

Cooperación interadministrativa

La tercera y última cuestión reseñable es la prevista en el artículo 8 de la Orden, que regula la cooperación interadministrativa, con el siguiente tenor:

*«De acuerdo con los principios de buena administración, eficiencia y lealtad institucional, podrán constituirse todos los **mecanismos de cooperación** que sean pertinentes entre el órgano responsable de la entidad decisora y las entidades ejecutoras **a fin de analizar las diferencias de criterio** que pudieran existir».*

Así pues, parece que la Orden, a través de este precepto, pretende posibilitar que las entidades decisoras y las ejecutoras puedan **mantener un diálogo que permita llegar a soluciones comunes**, así que tanto el MRR como el PRTR puedan ejecutarse de manera correcta y completa, pues el fin último es cumplir los objetivos e hitos impuestos.

No obstante, se trata de una redacción muy ambigua, pues solo menciona «*mecanismos de cooperación que sean pertinentes*» y, aunque es probable que haya que esperar para ver cómo se materializa en la práctica, pueden mencionarse la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), que en sus artículos 143 a 154 regula diferentes **técnicas de cooperación**. Así, el artículo 144 establece el siguiente listado:

- «a) La participación en órganos de cooperación, con el fin de deliberar y, en su caso, acordar medidas en materias sobre las que tengan competencias diferentes Administraciones Públicas.*
- b) La participación en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas.*
- c) La participación de una Administración Pública en organismos públicos o entidades dependientes o vinculados a otra Administración diferente.*
- d) La prestación de medios materiales, económicos o personales a otras Administraciones Públicas.*
- e) La cooperación interadministrativa para la aplicación coordinada de la normativa reguladora de una determinada materia.*
- f) La emisión de informes no preceptivos con el fin de que las diferentes Administraciones expresen su criterio sobre propuestas o actuaciones que incidan en sus competencias.*
- g) Las actuaciones de cooperación en materia patrimonial, incluidos los cambios de titularidad y la cesión de bienes, previstas en la legislación patrimonial.»*

Asimismo, los siguientes artículos de la norma regulan diversas **técnicas orgánicas de cooperación**, como conferencias sectoriales, comisiones bilaterales o comisiones territoriales que tendrán como objeto *«acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración Pública tiene»* (artículo 145).

En definitiva, pese a que se tratará de una cuestión muy casuística que habrá que valorar en el día a día y en la práctica de cada administración, no cabe duda de que la normativa reguladora pretende que los actores públicos implicados contribuyan y participen en el cumplimiento de los objetivos e hitos de este instrumento y, para ello, establece de forma flexible la posibilidad de usar mecanismos de cooperación.

Conclusiones

Los fondos europeos procedentes del MRR y materializados en España con el PRTR están llegando a su fin y es hora de analizar el cumplimiento (o no) de los hitos y objetivos marcados, pues el artículo 37 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, fue muy claro y es que el incumplimiento daría lugar al reintegro de los fondos.

Para dotar de seguridad jurídica y transparencia a estos procedimientos de reintegro, el Gobierno aprobó la Orden HAC/580/2026, de 9 de junio, por la que se regula el procedimiento de reintegro de los fondos recibidos con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que entrará en vigor el 30

de junio y que otorga las claves para tramitar estos procedimientos, pudiendo resumirse en el siguiente cuadro:

Cuestiones clave de la Orden HAC/580/2026, de 9 de junio	
Causas de reintegro	• Materiales ◦ El incumplimiento total o parcial de los hitos y objetivos previstos. ◦ La no realización del gasto total o parcialmente en relación con un proyecto, un subproyecto, un subproyecto instrumental o una línea de acción determinada. ◦ Las previstas en la normativa reguladora de los instrumentos jurídicos a través de los cuales se hayan transferido los fondos, y también las previstas en dichos instrumentos jurídicos. • Formales ◦ Se entenderá que no se ha realizado el gasto cuando no se haya reconocido la obligación, de conformidad con lo previsto en el artículo 73.1 c) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. ◦ Se presumirá el incumplimiento del hito u objetivo en caso de no emisión, falta de firma o no incorporación del certificado de cumplimiento regulado en el artículo 3.8 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, o del certificado de valor actual.
Procedimiento y garantías	• Requerimiento previo a las entidades afectadas por un plazo de veinte días hábiles prorrogables por otros diez y subsanción por plazo de diez días si se observan errores. • Incoación del procedimiento de oficio o por petición razonada por el órgano competente, que será el que haya iniciado la concesión de los fondos. • Instrucción presidida por el respeto a las garantías procedimentales específicas o de las previstas en la LGS, RGLS y normas autonómicas, siendo preceptivo en todo caso sustanciar un trámite de audiencia antes de resolver. • Resolución motivada en un plazo máximo de doce meses, en la que se justifique las causas del reintegro apreciadas y que determine la cuantía a reintegrar exigida —sea parcial o total— y se precise la entidad responsables del incumplimiento apreciado y, en su caso, la posibilidad de repetición. • Posibilidad de impugnación según la normativa específica o supletoriamente por el régimen previsto en la LPAC.
Mecanismos de cooperación	• Posibilidad de constituir «mecanismos de cooperación que sean pertinentes entre el órgano responsable de la entidad decisora y las entidades ejecutoras a fin de analizar las diferencias de criterio que pudieran existir». • Los artículos 143 a 154 de la LRJSP regulan distintas técnicas de cooperación.

De todo ello, se pueden extraer tres conclusiones principales:

- La Orden le da la misma importancia a los requisitos materiales —esto es, el cumplimiento de los hitos y objetivos y la realización del gasto— que a los requisitos formales —reconocer la obligación y emitir, firmar e incorporar al expediente el certificado de cumplimiento o el certificado de valor actual—, por lo que debe respetarse todo.
- El procedimiento regulado en los instrumentos jurídicos que hayan transferido los recursos económicos será el que deberá aplicarse en primer lugar, siendo el previsto en esta Orden —y en la LGS, RGLS o la normativa autonómica— supletorio. Ahora bien, sí se establecen dos garantías que deberán respetarse en todo caso: el requerimiento previo y el trámite de audiencia.
- La normativa pretende facilitar el cumplimiento de los hitos y objetivos y la realización del gasto de los fondos, pues prevé la posibilidad de constituir mecanismos de cooperación entre las

entidades implicadas, optando por una redacción flexible, de forma que cada administración decida cómo materializar esta colaboración.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que el 31 de agosto de 2026 los fondos asociados al MRR deben estar ejecutados, —y aunque habrá que esperar al último trimestre del año para ver cómo se materializan todas estas cuestiones en la práctica— es imprescindible que las entidades locales que hayan sido beneficiarias de subvenciones procedentes de estos fondos sean conocedoras del contenido de la reciente Orden —y del resto de la normativa aplicable—, en aras de enfrentar de manera correcta posibles requerimientos o el inicio de procedimientos de reintegro.