

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 47



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

55° año
17 de febrero de 2012

Número de información

Sumario

Página

III Actos preparatorios

TRIBUNAL DE CUENTAS

2012/C 47/01

Dictamen n° 7/2011 (presentado con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006

1

ES

Precio:
3 EUR

III

(Actos preparatorios)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN Nº 7/2011

(presentado con arreglo al artículo 287, apartado 4, párrafo segundo, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)

sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006

(2012/C 47/01)

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1-2	2
PRIMERA PARTE	3-50	2
Observaciones generales	3-8	2
Cuestiones estratégicas	9-21	3
Valor añadido europeo	9-10	3
Concentración temática	11-13	4
Marco Estratégico Común	14	4
Contratos de asociación	15	4
Condiciones <i>ex ante</i>	16	4
Condiciones <i>ex post</i> (examen intermedio del rendimiento y reserva de rendimiento)	17-18	5
Condicionalidad macroeconómica	19-20	5
Planes de acción conjuntos	21	5
Medidas comunes de gestión y control	22-50	5
Capacidad institucional	22-23	5
Acreditación nacional	24-26	5
Declaración de fiabilidad del órgano directivo	27-29	6
Liquidación de cuentas, cierre «escalonado» y correcciones financieras	30-37	6
Seguimiento y evaluación	38-39	7
Normas de subvencionabilidad simplificadas y racionalizadas	40-43	8
Desarrollo local participativo	44-45	8
Instrumentos financieros	46-50	8
SEGUNDA PARTE — Observaciones detalladas a la propuesta de la Comisión		9

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de la Unión Europea y, en particular, los artículos 4 y 5, y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y, en particular, los artículos 174 a 178 y 287, apartado 4, párrafo segundo, 317, 318 y 322;

Visto el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas ⁽¹⁾ y sus normas de desarrollo ⁽²⁾;

Vista la solicitud de dictamen enviada por el Consejo al Tribunal, y recibida por este el 11 de noviembre de 2011;

Vista la propuesta de reglamento general presentada por la Comisión ⁽³⁾ así como sus propuestas específicas de cada Fondo ⁽⁴⁾;

Vista la evaluación de impacto relativa al paquete legislativo propuesto por el que se revisan los reglamentos aplicables a la gestión de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión ⁽⁵⁾;

Vistas las comunicaciones de la Comisión tituladas «Conclusiones del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión» ⁽⁶⁾, «Revisión del presupuesto de la UE» ⁽⁷⁾ y «Un presupuesto para Europa 2020» ⁽⁸⁾;

Vistos los informes anuales y especiales y el Dictamen n° 2/2004 del Tribunal sobre el «modelo de auditoría única» ⁽⁹⁾, la respuesta del Tribunal de Cuentas Europeo a la comunicación de la Comisión titulada «Reformar el Presupuesto, cambiar Europa» ⁽¹⁰⁾, el Dictamen del Tribunal n° 1/2010 «Mejora de la gestión financiera del presupuesto de la Unión Europea: Riesgos y desafíos» ⁽¹¹⁾ y el Dictamen del Tribunal n° 6/2010 relativo a la propuesta de modificación del Reglamento financiero ⁽¹²⁾;

Considerando, de conformidad con el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, que la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión;

Considerando, de conformidad con el artículo 174 del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea, que la Unión, a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de su territorio, desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial;

Considerando que el artículo 317 del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea encomienda a la Comisión la responsabilidad de ejecutar el presupuesto con arreglo al principio de buena gestión financiera, y exige a los Estados miembros que cooperen con la Comisión para garantizar que los créditos se utilizan de acuerdo con este principio,

HA APROBADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

INTRODUCCIÓN

1. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) (en lo sucesivo denominados «los Fondos del MEC») ⁽¹³⁾ persiguen objetivos políticos complementarios y su gestión es compartida entre los Estados miembros y la Comisión. Los Fondos del MEC podrían representar hasta el 45 % del gasto total correspondiente al período 2014-2020, cuyo principal hilo conductor es la Estrategia Europa 2020 ⁽¹⁴⁾. La contribución del presupuesto de la UE a la consecución de los objetivos de 2020 depende por tanto en gran medida de un uso económico, eficiente y eficaz de los Fondos del MEC, que por otra parte repercutirá en la credibilidad y legitimidad de la intervención de la UE.

2. El Dictamen del Tribunal sigue en la medida de lo posible la estructura de la exposición de motivos de la Comisión sobre el contenido del reglamento general, y consta de dos partes: la primera se refiere a las observaciones generales y la segunda contiene un análisis detallado del proyecto de reglamento general.

PRIMERA PARTE

Observaciones generales

3. La finalidad del reglamento general propuesto por la Comisión es ofrecer un conjunto común de normas básicas más orientadas a los resultados a través de la simplificación de la ejecución de las políticas y un mayor recurso a la condicionalidad. La propuesta también hace referencia a la capacidad de los Estados miembros de absorber grandes volúmenes de fondos de la UE y a la necesidad de reforzar sus capacidades administrativas e institucionales. La reducción propuesta de la tasa máxima aplicable a las asignaciones nacionales constituye una modificación importante de la política, cuyo impacto ha de ser analizado por la Comisión.

⁽¹³⁾ Marco Estratégico Común. Los Fondos del MEC son los Fondos que forman parte del Marco Estratégico Común.

⁽¹⁴⁾ Comisión Europea, COM(2011) 500.

⁽¹⁾ DO L 248 de 16.9.2002, p. 1.

⁽²⁾ Reglamento (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Comisión (DO L 357 de 31.12.2002, p. 1).

⁽³⁾ Comisión Europea, COM(2011) 615.

⁽⁴⁾ Comisión Europea, COM(2011) 612 (Fondo de Cohesión); COM(2011) 614 (FEDER); COM(2011) 607 (FSE); COM(2011) 610 (AEFT); COM(2011) 611 (CTE); COM(2011) 627 (FEADER); COM(2011) 804 (FEMP).

⁽⁵⁾ Comisión Europea, SEC(2011) 1141.

⁽⁶⁾ Comisión Europea, COM(2010) 642.

⁽⁷⁾ Comisión Europea, COM(2010) 700.

⁽⁸⁾ Comisión Europea, COM(2011) 500.

⁽⁹⁾ DO C 107 de 30.4.2004.

⁽¹⁰⁾ Publicada en abril de 2008.

⁽¹¹⁾ <http://eca.europa.eu>

⁽¹²⁾ DO C 334 de 10.12.2010.

4. En términos generales, la propuesta mantiene esencialmente el marco establecido en anteriores períodos de programación, aunque pone mayor énfasis en las responsabilidades de los Estados miembros, sobre todo en lo relativo a la implantación de los sistemas y la gestión financiera. Los cometidos y responsabilidades respectivos de la Comisión y los Estados miembros siguen siendo un elemento central de la concepción de los instrumentos de gasto de la política de cohesión. La Unión sigue enfrentándose al desafío de obtener buenos resultados cualitativos de un régimen en el que los fondos se preasignan a los Estados miembros y la absorción constituye un objetivo implícito. Una supervisión y una rendición de cuentas eficaces por parte de la Comisión respecto del empleo de los fondos reforzará la capacidad de utilización satisfactoria de estos por parte de los Estados miembros.

5. La regulación del gasto de cohesión resulta compleja. Existen seis estratos de normas (disposiciones comunes, disposiciones generales, normas específicas de cada Fondo, actos delegados, actos de ejecución, orientaciones de la Comisión). La legislación nacional constituye en ocasiones un estrato suplementario. El Tribunal toma nota de los esfuerzos positivos para reducir la carga administrativa de los beneficiarios (por ejemplo, a través de un mayor empleo de cantidades fijas únicas y costes estándar), pero la carga para las administraciones europea y nacionales sigue siendo importante e incluso es posible que aumente en el futuro.

6. Pese a la pretendida atención a los resultados, el régimen sigue estando basado esencialmente en los recursos, y por tanto orientado al cumplimiento más que al rendimiento. Para conseguir este último objetivo se recurre fundamentalmente a una reserva de rendimiento (cuyo éxito dependerá de la capacidad de definir indicadores adecuados) y a planes de acción conjuntos con objetivos, indicadores de resultados y productos (realizaciones) de carácter específico que sirven de base a los pagos (con la idea de que la estructura de gestión actual basada en los recursos ya no será necesaria en el futuro). La introducción de condiciones *ex ante* está pensada para resolver la falta de coordinación entre las distintas políticas de la UE observada en el pasado.

7. El Tribunal hace notar también la distinción que se ha trazado entre disposiciones «comunes» (aplicables a todos los Fondos del MEC) y disposiciones «generales» (aplicables solo a algunos de ellos: FEDER, FSE y FC), lo que da lugar a un marco legislativo incoherente y plantea el dilema de si sería preferible limitar el reglamento general a las disposiciones aplicables a los cinco Fondos («comunes») e incluir las otras disposiciones («generales») en los reglamentos específicos de cada Fondo.

8. Por último, el Tribunal querría destacar que el establecimiento de disposiciones reglamentarias relativas a determinados aspectos se ha aplazado a una fase posterior, a través de actos delegados y de ejecución conforme a los artículos 290 y 291 del TFUE. Por ello será esencial consultar previamente y de forma adecuada a todas las partes interesadas con el fin de garantizar que dichos actos se atienen plenamente a los objetivos establecidos en el reglamento general. El Tribunal señala en

particular que los aspectos que serán regulados por actos delegados, declarados en principio elementos no esenciales de la legislación de la UE, son en realidad elementos clave del futuro régimen de cohesión ⁽¹⁾. Por lo que se refiere a la atribución de competencias ejecutivas a la Comisión ⁽²⁾, el Tribunal observa que en algunos casos no se ha especificado el procedimiento (consultivo o de examen) de aprobación de estos actos con arreglo al Reglamento (UE) n° 182/2011. Como consecuencia de ello, siguen sin definirse los cometidos respectivos de la Comisión y de los Estados miembros (por ejemplo, en los casos de suspensión de pagos y de correcciones financieras, véanse los artículos 134, apartado 2, y 137, apartado 5, del Reglamento general).

Cuestiones estratégicas

Valor añadido europeo

9. El Tribunal ha hecho hincapié en que los programas de gasto que no añaden valor europeo no tienen probabilidades, por definición, de representar un uso eficaz y eficiente del dinero del contribuyente europeo ⁽³⁾, y ha recomendado por tanto articular el concepto de valor añadido europeo en una declaración política o en un texto legislativo europeo adecuados para que sirva de orientación a las autoridades políticas de la UE a la hora de seleccionar prioridades de gasto ⁽⁴⁾. El establecimiento del marco legislativo correspondiente al período 2014-2020 constituye para las autoridades legislativas una ocasión propicia en este sentido.

10. Un requisito previo fundamental para obtener un valor añadido europeo es que el gasto procure a la UE y sus ciudadanos beneficios claros y visibles que no podrían lograrse con el gasto realizado a escala nacional, regional o local exclusivamente ⁽⁵⁾. Desde esta óptica, el Tribunal ha sugerido refundir los programas de gasto sobre la base de realizaciones aceptables, con programas dotados de objetivos concretos, y desembolsos supeditados a la consecución de resultados ⁽⁶⁾. La Comisión apoyó esta postura en su propuesta de modificación del Reglamento financiero ⁽⁷⁾ e indicó en la exposición de motivos del proyecto de reglamento general que la mayor atención a los

⁽¹⁾ Como la aprobación de un marco estratégico común, la adopción de normas detalladas sobre instrumentos financieros, las responsabilidades de los Estados miembros en relación con el procedimiento de notificación de irregularidades y de recuperación de importes indebidos, las condiciones que rigen las auditorías nacionales, los criterios de acreditación de las autoridades de gestión y de certificación, el nivel de correcciones financieras aplicable, la modificación del método fijado para constituir el marco de rendimiento y la fijación de condiciones *ex ante*.

⁽²⁾ Como las decisiones de aprobación de los contratos de asociación, las decisiones de asignación de la reserva de rendimiento y las decisiones de suspensión de pagos ligadas a las políticas económicas de los Estados miembros y, en relación con los Fondos, las decisiones de aprobación de los programas operativos, las decisiones de aprobación de grandes proyectos, las decisiones de suspensión de pagos y las decisiones sobre correcciones financieras.

⁽³⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, Respuesta a la Comunicación sobre la Reforma del presupuesto, apartado 7.

⁽⁴⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, Dictamen n° 1/2010, apartado 18.

⁽⁵⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, Respuesta a la Comunicación sobre la Reforma del presupuesto, apartado 8.

⁽⁶⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, Respuesta a la Comunicación sobre la Reforma del presupuesto, apartado 24.

⁽⁷⁾ Comisión Europea, COM(2010) 260, apartado 4.

resultados será uno de los puntos principales del próximo conjunto de programas ⁽¹⁾. En la práctica, como en el caso de la propuesta de modificación del Reglamento financiero ⁽²⁾, el régimen de cohesión propuesto no satisface esta aspiración y sigue estando esencialmente basado en los recursos. La pretendida transición a un régimen orientado al rendimiento se limita a la introducción de una reserva de rendimiento y de planes de acción conjuntos.

Concentración temática

11. El Tribunal ha sugerido que una concentración razonable del gasto puede contribuir en principio al objetivo de aportar valor añadido ⁽³⁾ al crear una masa crítica y aumentar las probabilidades de que las intervenciones de la UE tengan un impacto tangible.

12. La propuesta (artículo 9 del proyecto de reglamento general) prevé once objetivos temáticos derivados de la Estrategia Europa 2020, que juntos representan una amplia gama de actividades respaldadas mediante la financiación proporcionada por los Fondos del MEC. De estos objetivos temáticos, la intervención del FEDER debería centrarse en tres ⁽⁴⁾, sobre todo en las regiones más desarrolladas y de transición. Para el FSE se han propuesto cuatro objetivos temáticos ⁽⁵⁾ y, dentro de ellos, el número de prioridades de inversión se ha limitado a cuatro (artículo 4, apartado 3, del proyecto de reglamento del FSE). Ahora bien, el FEDER podría intervenir en favor de cada una de las 32 prioridades de inversión previstas (artículo 5 del proyecto de reglamento del FEDER), lo que permitiría financiar prácticamente cualquier tipo de proyecto ⁽⁶⁾. Por último, no se considera necesaria la concentración respecto de una serie de objetivos temáticos ⁽⁷⁾, por lo que será aún más difícil obtener la masa crítica necesaria para las prioridades citadas.

13. Por último, mientras que el importe máximo de ayuda se define en el FEDER, el FSE y el FC para cada eje prioritario, en el caso del Feader y del FEMP este se establece para cada medida,

sin que se hayan justificado los motivos de esta distinción. En la actualidad, los importes se asignan en los programas del Feader a ejes prioritarios que permiten fijar (y concentrar) presupuestos por objetivo antes que por medida.

Marco Estratégico Común

14. La disposición referente a un Marco Estratégico Común (artículo 11 del proyecto de Reglamento general) tiene por finalidad transponer los objetivos y metas de las prioridades de la Unión en acciones claves para los Fondos del MEC. El Marco Estratégico Común debería también permitir determinar los mecanismos de coordinación entre el Fondo de Cohesión y otros instrumentos y políticas de la UE (por ejemplo, los instrumentos financieros del BEI, los programas marco de investigación, el mecanismo «Conectar Europa» y las redes transeuropeas, y el Programa marco para la innovación y la competitividad). Dado que una parte considerable de los Fondos del MEC está destinada a financiar la investigación y la innovación, la coordinación en este ámbito reviste especial interés. La coordinación prevista permitiría fijar el porcentaje de cofinanciación de los Fondos para los programas operativos, teniendo en cuenta las distintas fuentes de financiación de la UE, y posiblemente aumentar de este modo el efecto multiplicador de los recursos de la Unión.

Contratos de asociación

15. A fin de promover un enfoque del gasto orientado a los resultados, el artículo 14 del proyecto de reglamento general prevé la instauración de condiciones y metas acordadas, para lo cual se prevé en la propuesta la introducción de contratos de asociación, una etapa adicional con respecto al actual período de programación. Hay que analizar si esta etapa añadida resulta necesaria o si, por el contrario, las condiciones y metas podrían fijarse en los propios programas, a partir del «contrato» implícito entre las autoridades europeas y nacionales que subyace en los programas operativos del actual período de programación.

Condiciones ex ante

16. La Comisión propone (artículo 17 y anexo IV del proyecto de Reglamento general) la fijación de una serie de condiciones *ex ante* para cada Fondo. Se trata de una innovación esencial que podría reforzar la «lógica de intervención» de las acciones de la UE al favorecer la necesaria integración de la financiación del MEC con otras políticas de la UE e incidir en última instancia, y de forma positiva, en la eficacia de las inversiones. De hecho, las fiscalizaciones del Tribunal han puesto de manifiesto ⁽⁸⁾ que la financiación de proyectos no constituye el modo más eficaz de utilizar los fondos de la UE si no toma en consideración otras exigencias más amplias de la política de la UE (por ejemplo, protección del medio ambiente y de los recursos hídricos) y no se inscribe en un plan de desarrollo general que marque necesidades y prioridades a largo plazo que resulten apropiadas al contexto.

⁽¹⁾ Comisión Europea, COM(2011) 615, apartados 1 y 5.2.2.

⁽²⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, Dictamen n° 6/2010, apartados II y 42.

⁽³⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, Respuesta a la Comunicación sobre la Reforma del presupuesto, apartado 8.

⁽⁴⁾ Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación; mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas; favorecer la transición a una economía baja en carbono en todos los sectores.

⁽⁵⁾ Promover el empleo y favorecer la movilidad laboral; invertir en la educación, el desarrollo de capacidades y el aprendizaje permanente; promover la inclusión social y combatir la pobreza; mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública.

⁽⁶⁾ En realidad solo un número limitado de categorías de proyectos está terminantemente excluido del FEDER (artículo 3 del proyecto de reglamento del FEDER), como la fabricación, transformación y comercialización de tabaco y labores de tabaco o el desmantelamiento de centrales nucleares; en las regiones más desarrolladas, inversiones en infraestructuras que presten servicios básicos al ciudadano en los campos del medio ambiente, el transporte y las TIC.

⁽⁷⁾ Mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a las mismas; promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos; proteger el medio ambiente y fomentar la eficiencia de los recursos; promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales.

⁽⁸⁾ Véanse los Informes Especiales n° 3/2009 y n° 9/2010 (<http://eca.europa.eu>).

Condiciones ex post (examen intermedio del rendimiento y reserva de rendimiento)

17. Para el nuevo período, la Comisión ha previsto igualmente que la liberación del 5 % de los fondos esté supeditada a los resultados obtenidos (artículos 18, 19 y 20 del proyecto de Reglamento general). Una reserva de rendimiento similar existió durante el período 2000-2006, pero su éxito fue limitado debido al reducido nivel de los gastos que se habían efectuado en el momento del examen intermedio y a la falta de una metodología idónea para evaluar los avances logrados por los programas. Durante el período 2007-2013 los Estados miembros tenían la posibilidad de introducir esta reserva pero muy pocos recurrieron a ella.

18. El método seguido en el examen del rendimiento (que se detalla en el anexo I del proyecto de Reglamento general) muestra que dicho examen sigue estando centrado principalmente en la ejecución financiera (indicadores financieros) y en las realizaciones y solo de forma limitada en los resultados (efectos e impactos). En consonancia con la evaluación de impacto, habría también que plantearse si sería factible fijar indicadores rigurosos, determinar un modo de identificar factores no relacionados con un programa específico y tomar en consideración resultados que pueden ser visibles a largo plazo únicamente⁽¹⁾. El valor añadido de una reserva de rendimiento se verá considerablemente reducido si las metas son poco ambiciosas o fáciles de alcanzar o si los desembolsos ligados al rendimiento terminan basándose principalmente en los porcentajes de absorción, como ya hizo constar el Tribunal en relación con el período 2000-2006. Asimismo, la asignación de una reserva de rendimiento tendría que supeditarse a una ejecución suficiente de los programas operativos⁽²⁾. Habría que prever por tanto la posibilidad de revisar los años tomados como referencia para el examen del rendimiento (actualmente 2016 y 2018) en el supuesto de que se iniciaran con retraso los programas.

Condicionabilidad macroeconómica

19. Entre las condiciones propuestas, la Comisión sugiere asimismo (artículos 11 y 21 del proyecto de Reglamento general) que se establezca un nexo entre la política de cohesión y la gobernanza económica europea, por ejemplo mediante los procedimientos de déficit excesivo y de desequilibrio excesivo y el «semestre europeo» para la coordinación de las políticas económicas. La Comisión podría pedir una revisión de los programas o la suspensión de la financiación en caso de que no se adopten medidas correctoras.

20. La aplicación de las condiciones macroeconómicas previstas requiere un estudio detenido dado que puede dificultar la ejecución de los programas del MEC y originar falta de seguridad jurídica y un riesgo potencial para el cumplimiento de las obligaciones a largo plazo asumidas, con arreglo a los contratos de asociación, por los respectivos socios a escala nacional y regional.

⁽¹⁾ Comisión Europea, SEC(2011) 1141-I, p. 62.

⁽²⁾ Véase el Informe Especial n° 1/2007 (DO C 124 de 5.6.2007, p. 1).

Planes de acción conjuntos

21. Con miras a simplificar y reforzar la orientación de los fondos de la UE a la obtención de resultados, la Comisión propone la introducción de planes de acción conjuntos (artículo 93 del proyecto de Reglamento general) para el FEDER, el FSE y el FC. Estos planes se refieren a un grupo de proyectos de un programa operativo cuya financiación por los fondos de la UE está directamente vinculada al cumplimiento de una serie de objetivos y realizaciones concretos, a hitos acordados y a indicadores de resultados. Un instrumento de estas características podría representar un mecanismo de intervención alternativo orientado al rendimiento siempre que reemplace a la estructura actual de gestión basada en los recursos, y no se limite a completarla.

Medidas comunes de gestión y control

Capacidad institucional

22. Es necesario que exista la capacidad institucional adecuada para una correcta utilización de los fondos de la UE con la finalidad de apoyar un desarrollo económico sostenible, por lo que la eficacia de los sistemas nacionales de gestión y control debe estar garantizada desde el principio. Ahora bien, la reglamentación por sí sola no es suficiente⁽³⁾, y en este sentido resultan esenciales las actuaciones diarias de los gestores de la Comisión y de los Estados miembros, de las que depende en gran medida la garantía que puede extraerse de los sistemas a escala europea. Por ejemplo, el análisis por la Comisión de los errores cometidos en la política de cohesión durante los años 2006-2009 indica que los principales factores causantes de estos errores eran las insuficiencias detectadas en la capacidad administrativa y los sistemas nacionales de gestión y control⁽⁴⁾.

23. El Tribunal señala que uno de los objetivos temáticos expuestos en el proyecto de reglamento general consiste en «mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública». Más que un objetivo propiamente dicho se trata de un requisito previo para la consecución de los otros diez objetivos temáticos. Cabe añadir que el apoyo al refuerzo de la capacidad administrativa se limita en el FSE a los Estados miembros con regiones menos desarrolladas o que pueden optar a la financiación del Fondo de Cohesión; esto no sucede en el FEDER aunque los sistemas nacionales para la aplicación de ambos Fondos están sujetos a exigencias similares.

Acreditación nacional

24. Con la introducción del procedimiento de acreditación, el proyecto de reglamento refuerza las obligaciones de los Estados miembros en lo relativo a la capacidad administrativa de los organismos nacionales de gestión y control (considerandos 42 a 44 y artículo 64 del proyecto de Reglamento general). La intención es someter a un proceso de acreditación a todos los organismos encargados de la gestión y del control de los Fondos del MEC (artículo 64, apartado 1, del proyecto de Reglamento general). De este modo, las autoridades nacionales se encargarán de acreditar a las autoridades de gestión y, si procede, a las autoridades de certificación para la ejecución del FEDER, del FSE y del FC.

⁽³⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, Dictamen n° 6/2010, apartado I.

⁽⁴⁾ Comisión Europea, SEC(2011) 1179.

25. El Tribunal opina que la Comisión, en su calidad de responsable en última instancia de la ejecución del presupuesto, debería tener atribuida una función de supervisión del proceso con el fin de mitigar el riesgo de que la detección de fallos quede postergada a futuros controles, lo que puede abocar a controles más frecuentes, a mayores exigencias en los planes de acción y a correcciones financieras ⁽¹⁾. Con una función de este tipo, la Comisión tendría que confirmar, por ejemplo en los informes anuales de actividad de los directores generales, que las autoridades de gestión y control reúnen los requisitos para recibir la acreditación nacional de acuerdo con lo previsto en el acto delegado correspondiente. Ello exigiría, al inicio de los programas, valorar las pruebas documentales aportadas por los Estados miembros y revisar posteriormente el funcionamiento de los sistemas, por ejemplo sobre la base de los posibles riesgos, conforme a la sugerencia indicada en la exposición de motivos ⁽²⁾.

26. Más aún, el proyecto de reglamento establece que las autoridades de auditoría, que emiten una opinión sobre las cuentas anuales del MEC presentadas a la Comisión, serán designadas por los Estados miembros. La Comisión se basa en el trabajo de estos organismos como fuente de garantía, por lo que, en opinión del Tribunal, tendría que examinar (mediante controles sobre el terreno sistemáticos) sus sistemas y su actuación para garantizar la fiabilidad del trabajo realizado por ellos ⁽³⁾. El Tribunal también subraya que la naturaleza de las cuentas anuales y de su auditoría no resulta clara en la propuesta de la Comisión. A mitad del ejercicio ha de facilitarse información contable detallada (exigencia que no existe actualmente respecto de las cuentas de la Comisión), pero no se impone la obligación precisa de facilitar información fiable a final del ejercicio (exigencia que existe actualmente respecto de las cuentas de la Comisión). La propuesta de la Comisión requiere por tanto una detenida clarificación.

Declaración de fiabilidad del órgano directivo

27. Con el fin de reforzar el dispositivo de garantía y gestión financiera, la Comisión propone introducir una declaración de fiabilidad del órgano directivo que deberán emitir las autoridades de gestión de los programas operativos [artículo 114, apartado 4, letra e), del proyecto de Reglamento general]. Esta declaración abarcará el funcionamiento de los sistemas de gestión y control, la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes y la observancia del principio de buena gestión financiera ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Esto sucede sobre todo en los procedimientos de licitación pública, una condición esencial para la realización del mercado interior. Según ha indicado la Comisión [COM(2011) 615, p. 176], solo las infracciones en este campo dan lugar a un porcentaje de error en los pagos que oscila anualmente entre una media del 2 % al 4 % en el actual período de programación. Si las administraciones públicas y los beneficiarios de los Estados miembros no mejoran la aplicación de la legislación de contratos públicos, la política de cohesión seguirá estando sistemáticamente afectada por errores.

⁽²⁾ Comisión Europea, COM(2011) 615, apartado 5.2.3.

⁽³⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Anual relativo al ejercicio 2006, apartados 5.45 y 5.77; Informe Especial n.º 7/2010 (<http://eca.europa.eu>), subapartado 104 a).

⁽⁴⁾ El empleo de la expresión «declaración de fiabilidad» puede suscitar confusión. La descripción de los cometidos del órgano directivo y del auditor ha de garantizar que sus funciones respectivas son claras y conformes a las mejores prácticas.

28. Según ha indicado el Tribunal, la utilidad para la Comisión de la información contenida en dichas declaraciones dependerá del alcance y la calidad del trabajo que les haya servido de base ⁽⁵⁾. Este extremo tendría que clarificarse en el acto de ejecución por el que se adopta el modelo de declaración del órgano directivo. En este sentido, el Tribunal llama la atención sobre las insuficiencias detectadas en el ámbito agrícola ⁽⁶⁾ (declaraciones de fiabilidad de los organismos pagadores insuficientemente fundamentadas, escaso valor añadido de la opinión de los organismos de certificación) que, en caso de no resolverse, limitarán la garantía que la Comisión puede obtener de esas declaraciones.

29. El Tribunal destaca asimismo que el grado de pertinencia de estas declaraciones respecto de la buena gestión financiera del gasto de cohesión dependerá de que pueda pasarse del enfoque actual, basado en los procesos y la ejecución financiera, a un sistema orientado al rendimiento en el que se establezcan criterios para medirlo. En este sentido, como ya se ha señalado (véase el apartado 6), el régimen de cohesión sigue fundándose esencialmente en los recursos y, si bien la autoridad de gestión debe velar cotidianamente por una buena gestión financiera, la descripción de sus tareas se basa fundamentalmente en obligaciones ligadas al cumplimiento ⁽⁷⁾.

Liquidación de cuentas, cierre «escalonado» y correcciones financieras

30. La Comisión propone introducir un procedimiento de liquidación de cuentas anual y un cierre «escalonado» anual de operaciones terminadas o gastos realizados (artículos 130 y 131 del proyecto de Reglamento general).

31. El Tribunal toma nota de que la «decisión de liquidación» (artículo 76 de la propuesta) se tomará «en función de la exhaustividad, exactitud y veracidad de las cuentas anuales presentadas y no obstará a posibles correcciones financieras posteriores». Dado que la decisión de liquidación anual no abarca la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes, los problemas detectados por el Tribunal en los gastos agrícolas ⁽⁸⁾ se extenderán a todos los Fondos del MEC. El Tribunal recomienda adaptar el artículo 76 a las disposiciones del Reglamento Financiero y, como ya manifestó en su Informe Especial n.º 7/2010, fijar plazos para cada etapa del procedimiento, y en particular, para la adopción por la Comisión de decisiones definitivas en relación con los ejercicios concretos.

⁽⁵⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, Dictamen n.º 6/2007 (DO C 216 de 14.9.2007, p. 3), apartado V.

⁽⁶⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial n.º 7/2010 «Fiscalización del procedimiento de liquidación de cuentas», apartados 39 a 52.

⁽⁷⁾ A ello se añade, que al exponer las funciones de las autoridades de certificación y auditoría (artículo 115 y 116 del Reglamento general) no se menciona el principio de buena gestión financiera.

⁽⁸⁾ Véase el Informe Especial n.º 7/2010.

32. De conformidad con el Reglamento financiero (artículo 53 *ter*, apartado 4) y sus normas de desarrollo (artículo 42), el procedimiento de liquidación de cuentas está encaminado a determinar el importe del gasto asumible por el presupuesto una vez efectuados por la Comisión los controles correspondientes. En la propuesta de reglamento general, los controles de la Comisión solo tendrán lugar tras la liquidación, por lo que este proceso no tendrá en cuenta correcciones financieras posteriores.

33. Con el cierre escalonado, la Comisión quiere proporcionar seguridad jurídica a los beneficiarios por lo que respecta al gasto subvencionable de un ejercicio determinado y reducir la carga derivada de la conservación de documentos por un período dilatado. Al igual que el procedimiento de liquidación de cuentas, el cierre escalonado está sujeto a ulteriores controles y por consiguiente no puede constituir el cierre definitivo de las operaciones, si bien puede aportar ventajas en el ámbito de cohesión ya que, al tener lugar los controles y auditorías nacionales en una etapa anterior, las medidas de control preventivas serán más adecuadas. El hecho de que cualquier irregularidad detectada con posterioridad a la presentación de las cuentas anuales generará automáticamente una corrección financiera neta (artículo 137, apartado 6, del proyecto de Reglamento general) se deriva del incremento de responsabilidades de los Estados miembros y de la confianza depositada en sus solicitudes de reembolso.

34. Según se ha expuesto antes, el régimen de cohesión está concebido como un proceso plurianual. La Comisión no verifica la plena conformidad del gasto anualmente, sino varios años después y en última instancia en la fase de cierre de los programas operativos. Los mecanismos de corrección financiera constituyen el instrumento clave a este fin y deben ser aplicados en primer lugar por los propios Estados miembros que, de no corregir ellos mismos las irregularidades, sufrirán la imposición de correcciones financieras por parte de la Comisión.

35. Las recientes fiscalizaciones del Tribunal confirman lo señalado anteriormente⁽¹⁾. No hay garantías de que los mecanismos de corrección financiera, pese al dilatado proceso administrativo que implican, compensen suficientemente los errores no detectados, y de que se hayan resuelto todos los problemas significativos al cierre de los programas operativos. Tampoco existen pruebas de que los mecanismos de corrección financiera se traduzcan en mejoras duraderas de los sistemas para evitar que se reproduzcan errores no detectados. Uno de los motivos es su reducido impacto financiero (con lo que el incentivo para que los Estados miembros mejoren el rendimiento de sus sistemas es también limitado), dado que los gastos nacionales sirven de parachoque a la mayor parte del gasto «irregular». Con estos mecanismos las operaciones subyacentes no son sin embargo menos ilegales o irregulares y se termina trasladando el coste de las operaciones (desautorizadas) ilegales e irregulares desde el presupuesto de la UE a los presupuestos nacionales. En última instancia, los destinatarios finales probablemente no sentirán los efectos.

⁽¹⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2005, apartados 1.65, 6.33 a 6.37; Informe Anual relativo al ejercicio 2010, apartado 1.25.

36. La eficacia de estos mecanismos depende del incentivo que aportan para recuperar pagos irregulares de los destinatarios finales y mejorar los sistemas de control y supervisión. En el caso de errores detectados en operaciones individuales atribuibles al destinatario final, hay que iniciar un procedimiento de recuperación⁽²⁾. La Comisión debería por tanto liquidar irregularidades solo en el supuesto de que el Estado miembro haya iniciado al menos dicho procedimiento.

37. Por último es necesario sopesar si hay una intención real de aplicar correcciones financieras cuando la consecución de los hitos o las metas sea especialmente deficiente (considerando 18 y artículo 20, apartado 4). La Comisión puede verse en la imposibilidad de valorar la fiabilidad de los datos proporcionados por los Estados miembros y carecer de fuentes de información independientes (véase el apartado 39). También es preciso definir lo que significa una consecución «especialmente deficiente» en la consecución de hitos o metas.

Seguimiento y evaluación

38. De conformidad con el proyecto de Reglamento general (artículo 24), cada programa financiado deberá definir prioridades que establezcan objetivos específicos. Cada prioridad deberá fijar indicadores para evaluar cómo avanza la ejecución del programa hacia la consecución de los objetivos marcados, como base del seguimiento, la evaluación y el examen del rendimiento [indicadores financieros relacionados con el gasto asignado, indicadores de productos (realizaciones) vinculados a las operaciones respaldadas e indicadores de resultados relacionados con la prioridad]. Estos indicadores incluirán principalmente realizaciones pero también algunos resultados intermedios. Para cada eje prioritario, las autoridades de gestión llevarán a cabo al menos una evaluación de los efectos y la eficacia de las intervenciones durante el período de programación.

39. En consecuencia, el proyecto de Reglamento general exige a los Estados miembros producir un volumen significativo de datos para evaluar los programas y proceder a su seguimiento (artículos 41 a 50 del proyecto de Reglamento general). Las fiscalizaciones del Tribunal⁽³⁾ han puesto de manifiesto graves deficiencias en relación con la pertinencia y la fiabilidad de la información presentada por los Estados miembros a la Comisión. Por esta razón, el objetivo de condicionar los fondos de la UE a la obtención de resultados exige mejoras significativas ya que esta información puede dar lugar a desembolsos de la UE y por tanto tiene que ser objeto de procedimientos de verificación y control, máxime cuando, de conformidad con el Tratado (artículo 318 TFUE), la Comisión tiene la obligación de presentar anualmente un informe de evaluación de las finanzas de la Unión basado en los resultados obtenidos. La Comisión debería plantearse por tanto hasta qué punto es posible que los datos elaborados por los Estados miembros en relación con el seguimiento, la evaluación y el rendimiento de los programas tengan una calidad aceptable en términos de pertinencia, comparabilidad y fiabilidad.

⁽²⁾ Los Estados miembros tienen la obligación de recuperar importes indebidos [véase el artículo 4 del Reglamento (CE, Euratom) n° 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO L 312 de 23.12.1995, p. 1) y el artículo 53 *ter*, apartado 2, letra c), del Reglamento financiero].

⁽³⁾ Informes Especiales n° 5/2010 y n° 7/2011 (<http://eca.europa.eu>), Informe Anual relativo al ejercicio 2010, apartados 8.15 a 8.29.

Normas de subvencionabilidad simplificadas y racionalizadas

40. El proyecto de reglamento general prevé la armonización de las normas de subvencionabilidad con otros instrumentos de apoyo financiero de la UE. Al mismo tiempo, se mantiene el principio general introducido en el actual período 2007-2013 por el cual las normas de subvencionabilidad se determinan a escala nacional, y posiblemente para cada programa operativo (véase el considerando 39). La experiencia indica que estos dos principios pueden a veces entrar en conflicto.

41. El Tribunal toma nota asimismo de que se mantiene el recurso a las opciones de simplificación de costes, lo que resulta adecuado porque en algunos casos puede contribuir a reducir la carga administrativa para los beneficiarios y también las posibilidades de error.

42. El proyecto de Reglamento general prevé la gestión electrónica de los datos y obliga a los Estados miembros a implantar los sistemas antes del final de 2014 con objeto de permitir a beneficiarios y destinatarios finales la presentación de la información mediante un sistema de intercambio electrónico de datos. Para hacer efectiva esta propuesta, es necesario un acuerdo sobre diversos aspectos y especificaciones técnicos no solo entre los distintos Estados miembros y regiones, sino también entre las direcciones generales de la Comisión y las autoridades nacionales. Además falta por determinar todavía el tipo de datos de seguimiento no financiero que deberá comunicarse.

43. El Tribunal considera también oportuna la disposición del proyecto de Reglamento general por la que pueden fusionarse las funciones de las autoridades de gestión y certificación (artículo 113, apartado 3). Ello posiblemente refuerce la rendición de cuentas al asignar las competencias de gestión financiera y control a una sola autoridad y reducir la carga administrativa para las instancias nacionales y las obligaciones de control de los beneficiarios. Conservar la independencia de la autoridad de auditoría y sus principales funciones garantiza en principio la separación de funciones requerida.

Desarrollo local participativo

44. Se propone ampliar a todos los Fondos el enfoque del desarrollo local participativo (LEADER), que consiste en alcanzar los objetivos de la UE con un planteamiento ascendente y no descendente como se hacía tradicionalmente. La finalidad es obtener un valor añadido gracias a una perspectiva estratégica y de colaboración, la toma de decisiones a escala local y la adopción de soluciones innovadoras. El Tribunal constata que un enfoque de este tipo lleva aparejado costes y riesgos adicionales (de cumplimiento y de buena gestión financiera) por la cesión del control del presupuesto de la UE a los grupos de acción local (GAL).

45. En su Informe Especial sobre la aplicación del enfoque LEADER ⁽¹⁾ el Tribunal indicaba que, a fin de garantizar la eficiencia y la eficacia, las medidas o soluciones formuladas

por los GAL deberían ser específicas a este enfoque y añadiría que, en términos generales, no se habían controlado suficientemente los costes y riesgos adicionales y no se había materializado en la práctica el valor añadido potencial.

Instrumentos financieros

46. Los instrumentos financieros representan una forma de intervención que, en principio, puede multiplicar la financiación privada y lograr la reutilización de recursos en favor de futuros beneficiarios. La Comisión propone alentar y favorecer su uso en el próximo período de programación como solución alternativa a las subvenciones no reembolsables.

47. El proyecto de Reglamento general prevé una evaluación *ex ante* específica de los instrumentos financieros y la posibilidad de crear este tipo de instrumentos a nivel de la Unión, así como un incremento de la tasa de cofinanciación de la UE de hasta el 100 % para los «ejes prioritarios» (artículos 32, 33 y 110).

48. El Tribunal hace notar que los instrumentos financieros presentan riesgos y plantean problemas ⁽²⁾ en lo relativo, por ejemplo, a la contabilización del recurso a los fondos de la UE, a su supervisión, a la titularidad de los instrumentos y a la capacidad de los servicios de la Comisión para gestionar instrumentos financieros relativamente complejos.

49. Trabajos de auditoría efectuados recientemente por el Tribunal arrojan dudas significativas acerca de la idoneidad del marco legislativo del FEDER en los períodos 2000-2006 y 2007-2013 en los que tiene, o ha tenido lugar, la ejecución de los instrumentos financieros. En particular, el Tribunal identificó las siguientes insuficiencias: insuficiencia de las normas sobre el efecto de palanca y la rotación de fondos, la posibilidad de comprometer dotaciones excesivas para instrumentos financieros, la posibilidad de recurso injustificado al trato preferente del sector privado y la falta de claridad de las condiciones de subvencionabilidad para los fondos de operaciones. A ello se añade que el efecto dispersivo de la multiplicidad de programas operativos existentes en algunos Estados miembros puede conducir a la creación de fondos sin suficiente masa crítica y contribuir a los retrasos. El actual proyecto de reglamento general no subsana estas insuficiencias de modo satisfactorio.

50. El Tribunal advierte igualmente del riesgo de ampliar el número de ámbitos a los que pueden aplicarse los instrumentos financieros sin velar por la instauración de unos sistemas de control y supervisión adecuados. El Parlamento y el Consejo podrían también asegurarse de que el proyecto de reglamento limite el apoyo a modalidades de instrumentos financieros relativamente convencionales (participaciones de capital, préstamos y garantías) únicamente, y excluya su concesión a instrumentos menos transparentes como los derivados o los estructurados.

⁽¹⁾ Informe Especial n° 5/2010.

⁽²⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Anual relativo al ejercicio 2010, apartados 1.30 a 1.32 y 4.30 a 4.36, y Dictamen n° 6/2010, apartados 43 a 47.

SEGUNDA PARTE

Observaciones detalladas a la propuesta de la Comisión

Artículo	Observación
Considerando 41	Se ganaría en seguridad jurídica si el proyecto de Reglamento general precisara las normas aplicables específicamente a las ayudas estatales en relación con los instrumentos financieros.
Considerando 87	El Tribunal recomienda modificar el texto del modo siguiente «... Para que el grado de auditoría de la Comisión sea proporcional al riesgo, la Comisión debe poder reducir su labor de auditoría en relación con los programas operativos cuando no existan deficiencias significativas o la autoridad de auditoría sea fiable.»
Artículo 4, apartado 5	El Reglamento no indica de forma nítida cómo debe aplicarse el principio de proporcionalidad ni cómo debe valorarse esta última.
Artículo 4, apartado 9	Esta disposición, limitada a la eficacia, es redundante y contradice el artículo 4, apartado 8, que hace referencia al artículo 73 del Reglamento financiero, y por tanto también a los principios de economía y eficiencia. En cualquier caso, habría que añadir las fases de «planificación» y «ejecución» al seguimiento, la presentación de informes y la evaluación.
Artículo 8	Este artículo introduce el principio de «quien contamina paga» en el derecho derivado. Sin embargo, en la agricultura, por ejemplo, la aplicación del principio se resiente de las insuficiencias de los sistemas de control y supervisión (ausencia de controles pertinentes, reducción de ayudas calculada en función de porcentaje de las mismas y no del impacto medioambiental) y del modo en que se aplica actualmente la reducción de los pagos. El Tribunal recomienda reforzar este principio garantizando su transposición a los reglamentos específicos de cada Fondo y en los programas de los Estados miembros.
Artículo 24, apartado 3, artículo 40, apartado 2, letra h)	Los indicadores exigidos se añaden a los indicadores SMART específicos de los instrumentos financieros. Al combinarse con otros indicadores de los programas operativos aplicables a las subvenciones, numerosos pero de carácter general, facilitan un argumento adicional para que los instrumentos financieros se financien preferentemente con cargo a un solo programa operativo.
Artículos 28 a 31	El «desarrollo local participativo» podría ser un mecanismo importante para crear y potenciar capacidades institucionales a nivel local orientándolas a la obtención de resultados. Aunque el considerando 21 del proyecto de Reglamento dispone que «para movilizar mejor el potencial a nivel local, es preciso facilitar el desarrollo local participativo... La responsabilidad... debe darse a los grupos de acción locales (GAL) que representan los intereses de la comunidad...», la mayoría de las zonas rurales (y urbanas) disponen ya de estructuras que representan los intereses de la comunidad local, como corporaciones municipales y otras formas de gobierno local, que tienen la ventaja con respecto a los GAL de representar a la población, estar sujetas a control democrático y contar con administraciones ya establecidas con capacidad para gestionar presupuestos. Hay que velar por que el enfoque LEADER ofrezca realmente un valor añadido con respecto a la posibilidad de canalizar la financiación destinada a las estrategias de desarrollo local a través de organismos ya existentes.
Artículos 32 a 40	<p>Habría que definir el término «instrumento financiero», que se utiliza habitualmente en el sector financiero para designar títulos o contratos que proporcionan a su titular (o propietario) un derecho de crédito. Se trata por lo general de préstamos, garantías, inversiones o participaciones o cuasi participaciones en capital, o bien de participaciones en otros instrumentos de riesgo. Una definición similar se recoge en la propuesta de modificación del Reglamento financiero (artículo 130). No obstante, el artículo 33 del proyecto de Reglamento general no se refiere a los instrumentos mencionados, sino a los vehículos por los que se facilitan instrumentos financieros, es decir, fondos y fondos de fondos.</p> <p>El Reglamento debería precisar si un fondo de operaciones es subvencionable, y en qué condiciones, y si tendría que fijarse un tope a los costes de gestión a cargo de la UE.</p>

Artículo	Observación
Artículo 32	<p>El artículo 32 prevé que una intervención puede justificarse no solo por deficiencias de mercado sino también por «situaciones de inversión subóptimas». Si no se añaden precisiones, podría llegarse a financiar instrumentos financieros sin suficiente justificación. El proyecto de Reglamento general tendría que definir de forma más estricta las circunstancias en que la UE puede prestar apoyo a los instrumentos financieros.</p> <p>En relación con los instrumentos financieros, han de imponerse normas estrictas que rijan:</p> <ul style="list-style-type: none"> — el uso de las cuentas bancarias en que se depositan recursos del MEC, — las obligaciones contables y de información pertinentes. <p>En concreto, tendría que abrirse una cuenta bancaria para cada instrumento financiero, en la que puedan efectuarse todos los ingresos y los abonos correspondientes (contribuciones iniciales, préstamos concedidos, pagos motivados por el incumplimiento de prestatarios de préstamos garantizados, primas, intereses, recursos reintegrados, comisiones de gestión).</p> <p>Convendría mantener una contabilidad separada para los instrumentos financieros que debería conciliarse con los movimientos de la cuenta bancaria. Sería igualmente conveniente elaborar y auditar estados financieros anuales para dichos instrumentos.</p> <p>Si no se establecen obligaciones de este tipo existe el riesgo de que en virtud del marco legislativo propuesto a) los instrumentos financieros se utilicen para eludir la obligación de cofinanciación nacional y b) los auditores no puedan detectar este incumplimiento de la legislación de la UE.</p>
Artículo 32, apartado 2	<p>Cuando los destinatarios finales también sean beneficiarios de subvenciones procedentes de fuentes públicas diversas (Fondos del MEC, otras ayudas europeas, nacionales o regionales), la obligación de mantener registros aparte crea una complicación añadida, dado que la información comunicada no incluiría el nivel efectivo de ayuda pública recibida.</p> <p>Los informes de ejecución anuales, para ser completos, deberían informar de forma consolidada sobre las diferentes fuentes de financiación utilizadas para los instrumentos financieros en el ámbito del programa.</p>
Artículo 33, apartado 3	<p>El artículo 33, apartado 3, letra b), deja la puerta abierta a vehículos de financiación no regulados por los futuros actos de ejecución previstos en el artículo 143.</p>
Artículo 33, apartado 4, letras a) y c)	<p>Existe el riesgo de apoyar a autoridades de gestión que no cuentan con una experiencia significativa en servicios financieros. Además de ello, el artículo 33, apartado 4, letra a), ofrece a las autoridades de gestión la posibilidad de recapitalizar bancos o fondos públicos sobrecargados de deudas en la medida en que se establezcan nuevos canales de inversión sin que reciban financiación PYME de nueva creación o sujetas a riesgos particulares.</p>
b) inciso i)	<p>Habría que utilizar «BEI» y no «Banco Europeo de Inversiones» ya que solo el primer término está definido y abarca el FEI.</p>
Artículo 35	<p>Este artículo permite declarar el gasto abonado, o cuyo abono esté previsto, a los instrumentos financieros en un período predeterminado de dos años como máximo. Su redacción no permite determinar si en la solicitud correspondiente pueden incluirse pagos pendientes de realización.</p> <p>Además, el artículo 35, apartado 3, exige el ajuste de los gastos subvencionables presentados para tener en cuenta la diferencia entre el importe de la ayuda abonada a los instrumentos financieros y la abonada por estos instrumentos a los destinatarios finales. No resulta claro si esta exigencia se refiere exclusivamente a la comunicación del ajuste o también al ajuste del total del gasto subvencionable registrado.</p>
Artículos 36, apartado 1, 55, apartado 2, y 114, apartado 4	<p>Habría que regular la limitación de los costes de gestión por categoría de vehículo de financiación (fondo de fondos y otros fondos por tipo de instrumento financiero).</p> <p>Al igual que en el Reglamento general del período 2007-2013, la propuesta es ambigua respecto de las garantías. Si se ha procedido a una evaluación del déficit rigurosa, los importes garantizados de las garantías de cartera deberían entrar en la categoría de gastos subvencionables. El artículo 36, apartado 1, no precisa claramente si las garantías de cartera comprometidas durante el período de subvencionabilidad son subvencionables incluso si los instrumentos correspondientes (por ejemplo, préstamos) se emiten después del cierre del período de programación.</p>

Artículo	Observación
Artículo 36, apartado 2	Dados los retrasos observados en los programas operativos, la ampliación del período fijado para admitir gastos subvencionables tendría que ser mayor (por ejemplo, diez años) en el caso de los fondos de capital de inversión para permitir a los fondos de la UE ofrecer mayor volumen de recursos restantes, esencialmente si se combina con el cumplimiento del principio de paridad de rango y las obligaciones en materia de apalancamiento.
Artículos 37 y 39	Al igual que con arreglo al Reglamento del período 2007-2013, no resulta claro si los intereses y otros beneficios atribuibles al apoyo de la UE que se abonan a los instrumentos financieros deberían utilizarse para el mismo tipo de instrumentos financieros y por cuánto tiempo después del cierre (carácter rotatorio de los intereses y beneficios del capital). Conforme al artículo 39, los recursos restantes (incluidos los beneficios y otras ganancias) pueden utilizarse para financiar regímenes de ayuda y limitar de este modo el efecto rotatorio.
Artículo 38, apartados 1 y 2	<p>En su Comunicación sobre las normas financieras aplicables al presupuesto de la UE, la Comisión indica que el recurso a los instrumentos financieros se justifica por la necesidad de incrementar el efecto de palanca de los fondos de la UE. Sin embargo, este artículo no aborda cuestiones ligadas a la buena gestión financiera:</p> <ul style="list-style-type: none"> — la distinción entre los recursos de capital reversibles y otros recursos dificultaría desde un punto de vista técnico la determinación del importe que debe reservarse para pagar los costes de gestión, — la reutilización «de acuerdo con los objetivos del programa o los programas» no ofrece seguridad jurídica en cuanto a la reserva de fondos por el sector público, — la remuneración preferencial de inversores se toma como regla general y no se contrapesa con exigencias en cuanto al efecto de palanca u otras. No se ha abordado el trato preferente de los inversores en caso de liquidación del fondo, — no se hace referencia al principio de paridad de rango, aplicado en el Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial (MAP) y el Programa marco para la innovación y la competitividad (PIC) (para los instrumentos de capital), lo que deja a los fondos de la UE a la merced de otro tipo de trato preferente. Otra solución sería que la Comisión se refiriera a un ajuste con el principio de convergencia de intereses. Si la cuestión no se clarifica, la provisión de los recursos restantes de la UE para futuras PYME está en peligro. <p>Además, los recursos revertibles a los instrumentos financieros y los ingresos generados por ellos no tendrían que reorientarse a ninguna finalidad antes del cierre del programa operativo, tal y como se propone en el artículo 38, apartados 1 y 2, sino revertirse a los instrumentos financieros correspondientes.</p>
Artículo 38, apartado 3	No se define por cuánto tiempo deben mantenerse, y en su caso auditarse, los registros relativos a la reutilización de recursos.
Artículo 39	<p>El artículo 39 define la reutilización de los recursos de los instrumentos financieros atribuibles a los Fondos del MEC (diez años tras el cierre del programa). Sigue sin estar claro, sin embargo, de qué forma se va a supervisar este extremo.</p> <p>Aunque se valora positivamente el hecho de que se defina un período mínimo de rotación de diez años, no se han tenido en cuenta los distintos tipos de instrumentos financieros y no se precisan las ratios del efecto de palanca ni los indicadores correspondientes.</p> <p>No se ha establecido expresamente la posibilidad de reutilización en forma de subvenciones tras el cierre del programa.</p> <p>Tras el cierre del programa (2022), si hay fondos de capital que se benefician de los recursos restantes, resulta imposible realizar inversiones posteriores.</p>
Artículo 40, apartado 2, letras b) y g)	<p>La formulación empleada en la letra b), «descripción del instrumento financiero y de las disposiciones de ejecución», resulta imprecisa [el artículo 44, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1828/2006 de la Comisión está redactado de forma más apropiada].</p> <p>La formulación empleada en la letra g) confunde al lector con el término «efecto multiplicador», que no se define. El considerando 22 se refiere correctamente en inglés al «leverage effect» (efecto de palanca) no al «multiplier effect». Además, los efectos difieren según se trate de instrumentos de capital, préstamo y garantía, hecho que no se hace constar en el proyecto de Reglamento general.</p>

Artículo	Observación
Artículo 44	Los Estados miembros deberán presentar un informe final sobre la ejecución del programa a lo sumo el 30 de septiembre de 2023 por lo que respecta al FEDER, al FSE y al FC, y un informe de ejecución anual en el caso del Feader y del FEMP. No resulta claro por qué se distingue entre los Fondos Estructurales, por un lado, y el Feader y el FEMP, por otro.
Artículos 51 y 52	El Tribunal considera que la asistencia técnica tendría que contribuir a generar y mejorar una «capacidad institucional duradera a nivel local», lo que va más allá de la creación y ejecución de un proyecto o de la realización de operaciones conexas con la contribución de capacidades externas.
Artículo 56	Este artículo introduce nuevas formas de ayuda, como la concesión de premios y la asistencia reembolsable, pero no proporciona ninguna definición, sobre todo en el caso de los premios. Las condiciones exigidas a la asistencia reembolsable deberían definirse con más detalle, por ejemplo respecto de las ayudas estatales.
Artículo 57	No resulta claro a qué nivel deben definirse los posibles métodos y asegurarse su supervisión. No sería aceptable que fueran los beneficiarios quienes determinaran el método de cálculo. No resulta claro si el método simplificado de costes es aplicable a las categorías de costes incluidas en un procedimiento de licitación.
Artículo 58	Habría que especificar cuáles son los costes directos e indirectos que resultan admisibles.
Artículo 59	Deberían definirse las expresiones «período de ayuda para la operación» del artículo 59, apartado 2, letra c), y «porcentaje más elevado permisible» del artículo 59, apartado 3, letra b).
Artículo 60, apartado 2, letra b)	No resulta claro por qué se sigue un enfoque diferente para los dos grupos de Fondos.
Artículo 60, apartado 2, letra d)	Habría que especificar el tipo de acuerdos previstos.
Artículo 61, apartado 1	El artículo 61, apartado 1, debería clarificar que en cualquier caso corresponde al Estado miembro reembolsar los fondos de la UE, con independencia de que recupere o no los fondos de los destinatarios finales.
Artículo 63, apartado 2	Convendría hacer referencia además a los principios enunciados el artículo 62.
Artículo 64	Debería referirse a los criterios fijados por la Comisión (artículo 117, apartado 1).
Artículo 76	El sentido de la expresión «veracidad de las cuentas anuales» no se comprende de forma inequívoca.
Artículo 77	El artículo 77, apartado 2, parece indicar que las correcciones financieras se aplicarán únicamente cuando haya problemas de cumplimiento, lo que resulta incongruente con lo dispuesto en el artículo 20, apartado 4. El artículo 77, apartado 4, del proyecto de reglamento general dispone que los criterios y los procedimientos para aplicar correcciones financieras se establecerán en las normas específicas de cada Fondo, pero en los reglamentos de los Fondos no aparece ninguna mención al respecto.
Artículo 84, apartados 4 y 5	No resulta claro cómo se repartirán los importes por Estado miembro.
Artículo 90	No se formula ningún argumento lógico ni jurídico que impida considerar a los instrumentos financieros como grandes proyectos si su volumen conjunto resulta superior a los 50 millones de euros. Por el contrario, se ha perdido una oportunidad importante porque la consideración de «gran proyecto» podría favorecer la creación de fondos de fondos con suficiente masa crítica, dada la seguridad jurídica que obtiene un Estado miembro tras presentar una solicitud de «gran proyecto».
Artículos 91 y 92	No se resuelve el problema del déficit de financiación y no resulta claro si ha de aplicarse a los pagos intermedios.

Artículo	Observación
Artículo 97, apartado 1	Habría que establecer de modo definitivo la participación de la Comisión en los comités de dirección.
Artículo 100	Este artículo coincide con el artículo 43.
Artículo 110, apartado 7	El Tribunal aconseja a la Comisión precisar el marco para que la opción de cofinanciación para los instrumentos financieros pueda llegar hasta el 100 % y prevenir el riesgo de que: <ul style="list-style-type: none"> — los Fondos del MEC desplacen fondos de la UE gestionados centralmente por la Comisión, — los recursos restantes de los MEC combinados con otros fondos de la UE sigan estando sujetos a liberaciones.
Artículo 117, apartado 4	La Comisión debe tener la posibilidad de pedir el informe y la opinión del organismo de auditoría independiente y la descripción del sistema de gestión y control respecto de todos los programas operativos, con independencia de cuál sea el importe de la ayuda de la UE.
Artículo 130	El Tribunal recomienda fijar una fecha límite para la declaración anual del órgano directivo con el fin de que se respete el calendario previsto.
Artículo 131	Hay varios elementos de incertidumbre en el procedimiento propuesto, por ejemplo en lo relativo a la deducción de ingresos por proyectos finalizados. Convendría equiparar las disposiciones que rigen el FEDER/FC con las del FSE. Así en el FSE el cierre escalonado también debería aplicarse a las «operaciones» y al gasto relacionado y no limitarse al «gasto».
Artículo 132	Esta disposición limita las competencias del Tribunal y atribuye exclusivamente a la Comisión la posibilidad de pedir una ampliación del período de disponibilidad. Con la utilización de los nuevos sistemas electrónicos es importante precisar qué tipos de documentos pueden admitirse como prueba en una auditoría (uso de la certificación de conformidad a escala nacional (apartado 5), y normas de seguridad de documentos en versión electrónica (apartado 6).
Artículo 137, apartado 2	El Tribunal recomienda puntualizar que la Comisión no debe limitarse a manifestar su acuerdo en relación con el examen sino que también debe tener atribuida la función de verificar su naturaleza y alcance, así como la idoneidad de sus conclusiones.
Artículo 140	El Tribunal advierte de que no existen pruebas de que las operaciones cuyo gasto subvencionable no exceda de 100 000 euros estén menos expuestas a errores que otras operaciones. El reglamento debería clarificar si los controles proporcionales afectarán al muestreo que deben llevar a cabo las autoridades de auditoría.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión del día 15 de diciembre de 2011.

Por el Tribunal de Cuentas
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Precio de suscripción 2012 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	1 200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + DVD anual	22 lenguas oficiales de la UE	1 310 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	840 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, DVD mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	100 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), DVD semanal	Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE	200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie C: Oposiciones	Lengua(s) en función de la oposición	50 EUR al año

La suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, que se publica en las lenguas oficiales de la Unión Europea, está disponible en 22 versiones lingüísticas. Incluye las series L (Legislación) y C (Comunicaciones e informaciones).

Cada versión lingüística es objeto de una suscripción aparte.

Con arreglo al Reglamento (CE) n° 920/2005 del Consejo, publicado en el Diario Oficial L 156 de 18 de junio de 2005, que establece que las instituciones de la Unión Europea no estarán temporalmente vinculadas por la obligación de redactar todos los actos en irlandés y de publicarlos en esta lengua, los Diarios Oficiales publicados en lengua irlandesa se comercializan aparte.

La suscripción al Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos) reagrupa las 23 versiones lingüísticas oficiales en un solo DVD plurilingüe.

Previa petición, las personas suscritas al *Diario Oficial de la Unión Europea* podrán recibir los anexos del Diario Oficial. La publicación de estos anexos se comunica mediante una «Nota al lector» insertada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Venta y suscripciones

Las suscripciones a diversas publicaciones periódicas de pago, como la suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, están disponibles en nuestra red de distribuidores comerciales, cuya relación figura en la dirección siguiente de Internet:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) ofrece acceso directo y gratuito a la legislación de la Unión Europea. Desde este sitio puede consultarse el *Diario Oficial de la Unión Europea*, así como los Tratados, la legislación, la jurisprudencia y la legislación en preparación.

Para más información acerca de la Unión Europea, consulte: <http://europa.eu>

