

IV

*(Información)*INFORMACIÓN PROCEDENTE DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE
LA UNIÓN EUROPEA

TRIBUNAL DE CUENTAS



Conforme a lo dispuesto en el artículo 287, apartados 1 y 4, del TFUE, en los artículos 148, apartado 1, y 162, apartado 1, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, y en los artículos 43, 48 y 60 del Reglamento (CE) n.º 215/2008 del Consejo, de 18 de febrero de 2008, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al décimo Fondo Europeo de Desarrollo, modificado por el Reglamento (UE) n.º 567/2014,

**el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, en su reunión del día 14 de julio de 2016, ha aprobado sus
INFORMES ANUALES
relativos al ejercicio 2015.**

Los informes, acompañados de las respuestas de las instituciones a las observaciones del Tribunal, han sido transmitidos a las autoridades responsables de la aprobación de la gestión y a las demás instituciones.

Los Miembros del Tribunal de Cuentas son:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Presidente), Kersti KALJULAIU, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS y Rimantas ŠADŽIUS.

INFORME ANUAL SOBRE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

(2016/C 375/01)

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Introducción general	7
Capítulo 1 — Declaración de fiabilidad e información de apoyo	9
Capítulo 2 — Gestión presupuestaria y financiera	49
Capítulo 3 — Obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE	77
Capítulo 4 — Ingresos	125
Capítulo 5 — «Competitividad para el crecimiento y el empleo»	143
Capítulo 6 — «Cohesión económica, social y territorial»	161
Capítulo 7 — «Recursos naturales»	207
Capítulo 8 — «Una Europa global» y «Seguridad y ciudadanía»	253
Capítulo 9 — «Administración»	275

INTRODUCCIÓN GENERAL

0.1. El Tribunal de Cuentas Europeo es la institución establecida por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ⁽¹⁾ para llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de la Unión Europea (UE). Como auditor externo de la UE, actúa de guardián independiente de los intereses financieros de los ciudadanos de la Unión y contribuye a mejorar la gestión financiera de esta. Más información sobre el trabajo del Tribunal puede consultarse en el informe anual de actividades, en los informes especiales sobre los programas de gasto y los ingresos de la UE, en los análisis panorámicos y en los dictámenes sobre nuevos textos legislativos o modificaciones de los vigentes, así como en las decisiones con implicaciones para la gestión financiera ⁽²⁾.

0.2. Este es el 39.º Informe Anual del Tribunal sobre la ejecución del presupuesto de la UE y corresponde al ejercicio 2015. En un documento separado figura el Informe Anual sobre los Fondos Europeos de Desarrollo.

0.3. El Consejo y el Parlamento Europeo aprueban anualmente el presupuesto general de la UE. El Informe Anual del Tribunal, junto con los informes especiales, sirve de base al procedimiento de aprobación de la gestión por el que el Parlamento Europeo, previa recomendación del Consejo, decide si la Comisión ha cumplido satisfactoriamente con sus responsabilidades de ejecución del presupuesto. Una vez publicado, el Informe Anual se transmite a los parlamentos nacionales al mismo tiempo que al Consejo y al Parlamento Europeo.

0.4. La declaración del Tribunal sobre la fiabilidad de las cuentas consolidadas de la UE y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes (en lo sucesivo en el informe «regularidad de las operaciones») constituye la parte fundamental del Informe Anual. La declaración del Tribunal se completa con observaciones específicas sobre cada uno de los principales ámbitos de actividad de la Unión Europea.

0.5. La estructura de los capítulos refleja las rúbricas del marco financiero plurianual, que entró en vigor en 2014 para determinar el volumen y la distribución del gasto de la UE durante todo el período hasta 2020.

0.6. No existen estados financieros separados para las distintas rúbricas del marco financiero plurianual, por lo que las conclusiones presentadas en las observaciones específicas no constituyen opiniones de auditoría, pero presentan cuestiones específicas de cada rúbrica.

0.7. El Informe del Tribunal se estructura este año de la siguiente manera:

- el capítulo 1 contiene la declaración de fiabilidad y una síntesis de los resultados de nuestra fiscalización sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones;
- el capítulo 2 presenta las constataciones sobre la gestión presupuestaria y financiera;
- el capítulo 3 contribuye al objetivo estratégico de mejorar la rendición pública de cuentas de la UE y se centra en el grado en que el marco de rendimiento en el ámbito de Horizonte 2020, su programa de investigación e innovación, permite a la Comisión supervisar y dirigir los progresos hacia sus objetivos;
- el capítulo 4 presenta las constataciones sobre los ingresos;
- los capítulos 5 a 9 muestran, respecto de las principales rúbricas del MFP ⁽³⁾, los resultados de la verificación de la regularidad de las operaciones y un examen de los informes anuales de actividad y de otros elementos de los sistemas de control interno, así como otras disposiciones de gobernanza.

0.8. Las respuestas de la Comisión (o las respuestas de otras instituciones y órganos de la UE, en su caso) a las observaciones del Tribunal se presentan dentro del documento, y las constataciones y conclusiones tienen en cuenta estas respuestas. Sin embargo, el Tribunal tiene la obligación, como auditor externo, de comunicar las constataciones de auditoría, de extraer las consiguientes conclusiones y de ofrecer de esta manera una valoración independiente e imparcial de la fiabilidad de las cuentas y de la regularidad de las operaciones.

⁽¹⁾ Artículos 285 a 287.

⁽²⁾ Disponible en nuestro sitio web: <http://eca.europa.eu>.

⁽³⁾ El capítulo 8 «Una Europa global» y «Seguridad y ciudadanía» consta de dos partes. La parte 1 de la rúbrica 4 del MFP (Una Europa global) y la parte 2 con el análisis del Tribunal de la rúbrica 3 del MFP (Seguridad y ciudadanía). El análisis de la rúbrica 3 del MFP no incluye el nivel de error estimado. El Tribunal no presenta observaciones específicas sobre los gastos de la rúbrica 6 del MFP (Compensaciones) y otros gastos.

CAPÍTULO 1

Declaración de fiabilidad e información de apoyo

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Declaración de fiabilidad presentada por el Tribunal al Parlamento Europeo y al Consejo — Informe del auditor independiente	I-XII
Introducción	1.1-1.3
El gasto de la UE constituye un instrumento significativo para lograr objetivos políticos	1.1-1.3
Las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales	1.4-1.7
Cuestiones clave de auditoría	1.8-1.18
Información adicional solicitada a la Comisión para justificar la valoración de los instrumentos financieros en gestión compartida	1.9-1.11
Evaluación del tratamiento contable de las operaciones de garantía del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)	1.12-1.16
Evaluación del aumento de los gastos devengados presentados en las cuentas	1.17-1.18
Regularidad de las operaciones: Aunque los niveles de error estimados por el Tribunal siguen siendo significativos, algunos aspectos mejoraron	1.19-1.43
Los resultados de la fiscalización del Tribunal de 2015 presentan un panorama similar en líneas generales al de los últimos ejercicios	1.20-1.33
La Comisión incrementó sustancialmente sus estimaciones del nivel de error en documentos sucesivos...	1.34-1.36
... y el cálculo de la capacidad correctora sigue planteando dificultades a la Comisión	1.37-1.41
La oportuna adopción de medidas correctoras redujo el nivel de error estimado por el Tribunal	1.42-1.43
Notificación de casos de presunto fraude a la OLAF	1.44
Conclusiones	1.45-1.48
Resultados de auditoría	1.46-1.48
Anexo 1.1 — Enfoque y metodología de auditoría	
Anexo 1.2 — Sistemas empleados por los EE UU y la UE para comprobar y notificar los pagos indebidos e irregulares	
Anexo 1.3 — Frecuencia de los errores detectados en la muestra de auditoría correspondiente al ejercicio 2015	

DECLARACIÓN DE FIABILIDAD PRESENTADA POR EL TRIBUNAL AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO — INFORME DEL AUDITOR INDEPENDIENTE

I. El Tribunal ha fiscalizado:

- a) las cuentas consolidadas de la Unión Europea, que comprenden los estados financieros consolidados⁽¹⁾ y los estados agregados sobre la ejecución presupuestaria⁽²⁾ correspondientes al ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2015, aprobados por la Comisión el 11 de julio de 2016;
- b) la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a dichas cuentas, de conformidad con el artículo 287 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Responsabilidades de la dirección

II. En virtud de los artículos 317 y 318 del TFUE, así como del Reglamento Financiero, la Comisión es responsable de la preparación y la presentación de las cuentas consolidadas de la Unión Europea basadas en las normas de contabilidad internacionalmente aceptadas para el sector público, así como de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. Esta responsabilidad consiste en crear, aplicar y mantener un sistema de control interno propicio a la preparación y presentación de unos estados financieros libres de incorrecciones materiales, ya sea por fraude o por error. La Comisión es responsable en última instancia de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas de la Unión Europea (artículo 317 del TFUE).

Responsabilidades del auditor

III. El Tribunal presentará al Parlamento Europeo y al Consejo, basándose en la fiscalización realizada, una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes. El Tribunal realiza la fiscalización de acuerdo con las normas internacionales de auditoría de la IFAC y el código de ética y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores. Estas normas exigen que el Tribunal planifique y ejecute la auditoría para obtener garantías razonables de que las cuentas consolidadas de la Unión Europea estén exentas de incorrecciones materiales y de que las operaciones subyacentes a dichas cuentas sean legales y regulares.

IV. Una auditoría implica la aplicación de procedimientos destinados a obtener evidencia de auditoría sobre los importes y los datos presentados en las cuentas, y sobre la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. La selección de estos procedimientos depende del criterio profesional del auditor, que se basa en una valoración de los riesgos de que se produzcan incorrecciones materiales en las cuentas o de que las operaciones subyacentes incumplan de manera significativa los requisitos previstos en el marco jurídico de la Unión Europea, ya sea por fraude o por error. Al efectuar esta valoración de los riesgos, se tiene en cuenta el control interno que incide en la preparación y la presentación fiel de las cuentas, así como los sistemas de control y supervisión aplicados para garantizar la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes, con el fin de concebir los procedimientos de auditoría que resulten apropiados según las circunstancias, pero no de expresar una opinión sobre la eficacia del control interno. Una auditoría implica asimismo la evaluación de la idoneidad de las políticas contables utilizadas, del carácter razonable de las estimaciones contables y de la presentación general de las cuentas consolidadas.

V. En el ámbito de los ingresos, la fiscalización que el Tribunal realiza de los recursos propios basados en el impuesto sobre el valor añadido y en la renta nacional bruta toma como punto de partida los agregados macroeconómicos pertinentes sobre los que se calculan dichos recursos propios, y prosigue con la evaluación de los sistemas establecidos por la Comisión para procesar los datos hasta la recepción de las contribuciones de los Estados miembros y su inclusión en las cuentas consolidadas. En cuanto a los recursos propios tradicionales, el Tribunal examina las cuentas de las autoridades aduaneras y analiza el flujo de derechos hasta que los importes son contabilizados en las cuentas y recibidos por la Comisión.

⁽¹⁾ Los estados financieros consolidados comprenden el balance, el estado de resultados financieros, el estado de flujos de tesorería, el estado de cambios en los activos netos y un resumen de las políticas contables significativas, además de otras notas explicativas (como la información financiera por segmentos).

⁽²⁾ Los estados agregados de la ejecución presupuestaria incluyen los estados agregados de la ejecución presupuestaria y las notas explicativas.

VI. En el caso de los gastos, el Tribunal examina las operaciones de pagos cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado. El examen abarca todas las categorías de pagos (incluidos los de adquisición de activos), con exclusión de los anticipos, en el momento en que se efectúan. Los pagos de anticipos se examinan cuando el receptor de los fondos justifica, o se le pide que justifique, su utilización adecuada y el pago del anticipo se liquida o pasa a ser recuperable.

VII. El Tribunal considera que se ha obtenido evidencia de auditoría suficiente y apropiada en apoyo de sus opiniones.

Fiabilidad de las cuentas

Opinión sobre la fiabilidad de las cuentas

VIII. En opinión del Tribunal, las cuentas consolidadas de la Unión Europea del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2015 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera de la Unión a 31 de diciembre de 2015, los resultados de sus operaciones, los flujos de tesorería y los cambios en los activos netos del ejercicio finalizado a dicha fecha, conforme a lo dispuesto en el Reglamento Financiero y las normas contables para el sector público internacionalmente aceptadas.

Legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas

Ingresos

Opinión sobre la legalidad y regularidad de los ingresos subyacentes a las cuentas

IX. En opinión del Tribunal, los ingresos subyacentes a las cuentas del ejercicio que finalizó el 31 de diciembre de 2015 son, en todos sus aspectos significativos, legales y regulares.

Pagos

Fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas

X. Los gastos registrados en 2015 en las rúbricas del marco financiero plurianual que abarcan gastos operativos ⁽³⁾ están significativamente afectados por errores. El nivel de error estimado por el Tribunal en los pagos subyacentes a las cuentas es del 3,8 %. La conclusión general del Tribunal se basa en el nivel de error estimado más elevado en los gastos sujetos a reembolso ⁽⁴⁾ y está corroborada por el análisis de la Comisión de los importes de riesgo presentado en su Informe de gestión anual y rendimiento del presupuesto de la UE.

Opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas

XI. En opinión del Tribunal, debido a la importancia de los hechos descritos en el párrafo de fundamento de la opinión desfavorable sobre la legalidad y la regularidad de los pagos subyacentes a las cuentas, los pagos subyacentes a las cuentas del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2015 están significativamente afectados por errores.

⁽³⁾ Estas rúbricas (1 a 4) se tratan en los capítulos 5 a 8 de Informe Anual relativo al ejercicio 2015.

⁽⁴⁾ 82 700 millones de euros. Para más información, véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo relativo a 2015, apartados 1.21 a 1.24.

Otra información

XII. El debate y análisis de los estados financieros no forma parte de los estados financieros, y la información que contiene es coherente con estos.

14 de julio de 2016

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

Tribunal de Cuentas Europeo

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburgo, LUXEMBURGO

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

El gasto de la UE constituye un instrumento significativo para lograr objetivos políticos

1.1. El gasto de la UE, que ascendió aproximadamente a 145 200 millones de euros en 2015, es un instrumento importante para lograr los objetivos de la política. Además, existen otros instrumentos importantes, como la aplicación de la legislación y la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas en la Unión. El gasto de la UE representa el 2,1 % del gasto total de las administraciones públicas de los Estados miembros de la UE (véase la **ilustración 1.1**) y el 1,0 % de la renta nacional bruta de la UE.

1.2. Según dispone el Tratado, el Tribunal debe:

- evaluar si el presupuesto de la UE se utiliza conforme a las normas y los reglamentos aplicables,
- expresar su opinión sobre las cuentas de la UE,
- informar sobre la economía, la eficiencia y la eficacia del gasto de la UE ⁽⁵⁾,
- emitir dictámenes sobre las propuestas legislativas con un impacto financiero.

El trabajo preparatorio de la declaración de fiabilidad responde al primero y al segundo de estos objetivos, y resulta útil para determinar los riesgos que afectan a la economía, la eficiencia y la eficacia del gasto, además de constituir una contribución importante a las opiniones del Tribunal sobre la legislación financiera propuesta.

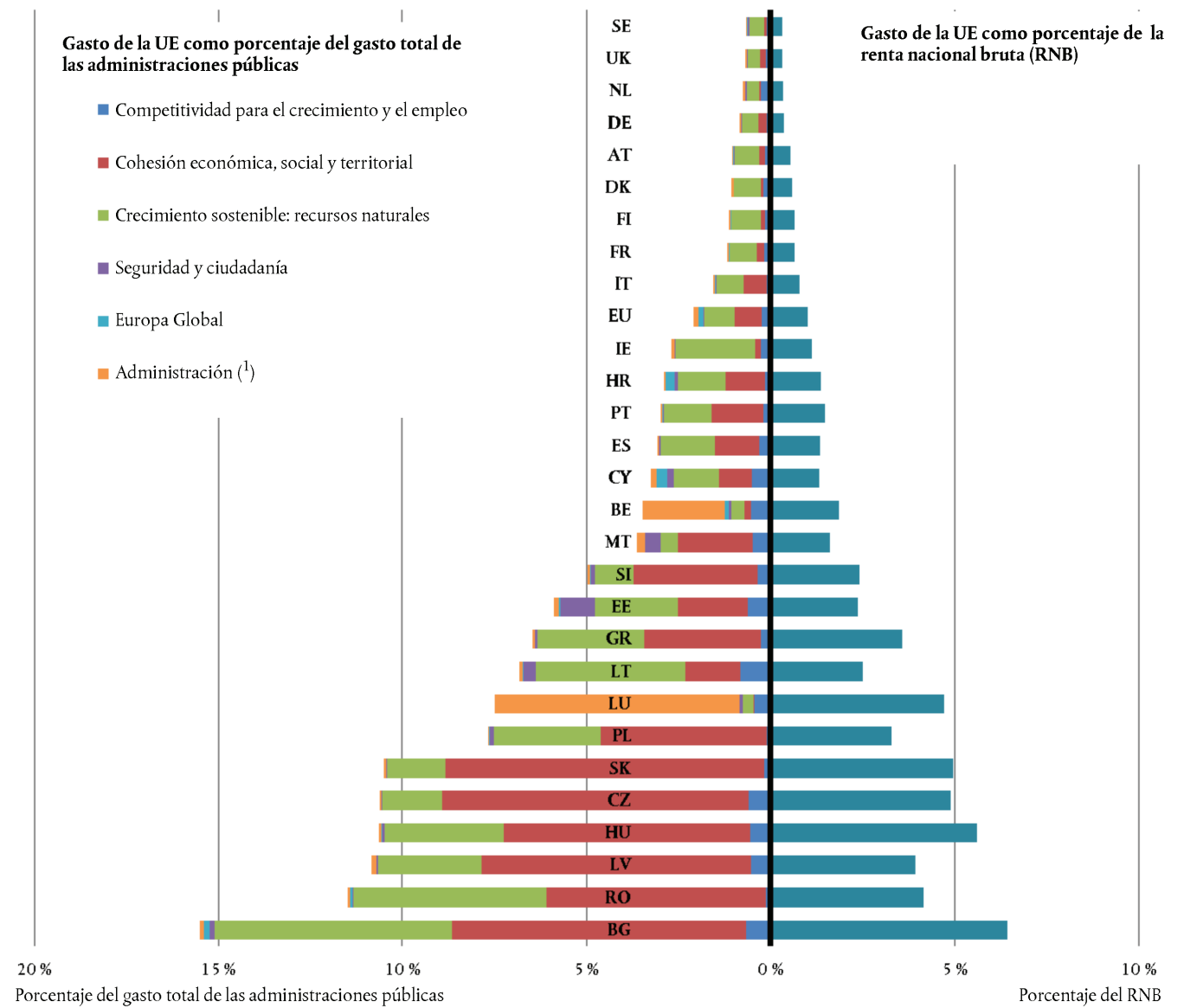
⁽⁵⁾ Según lo previsto en el artículo 30, apartado 2, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de la Unión (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1):

«El principio de economía prescribe que las instituciones deberán disponer, en el momento oportuno, de los medios necesarios para llevar a cabo sus actividades, en la cantidad y calidad apropiada y al mejor precio.

El principio de eficiencia se refiere a la mejor relación entre los medios empleados y los resultados.

El principio de eficacia se refiere a la consecución de los objetivos específicos fijados y al logro de los resultados previstos».

Ilustración 1.1 — Gasto de la UE en 2015 en cada Estado miembro como porcentaje de la renta nacional bruta (RNB) y del gasto total de las administraciones públicas



Member States GNI: Agreed set of forecasts of traditional own resources and VAT/GNI bases — 19.5.2016 — Comisión Europea (RNB de los Estados miembros: Conjunto acordado de previsiones de recursos propios tradicionales y bases del IVA y de la RNB).

Estados miembros — Gasto total de las administraciones públicas — Eurostat — Contabilidad nacional anual. En el **anexo 1.3** se presenta una explicación de los códigos de los países.

⁽¹⁾ Abarca los gastos, salarios y otros costes de las instituciones y organismos de la UE situados en el Estado miembro.

Fuente: Gasto de la Unión Europea (datos contables de la Comisión Europea, recopilados por el TCE).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.3. El presente capítulo del Informe Anual:

- expone el contexto de la declaración de fiabilidad del Tribunal y sintetiza el enfoque de auditoría (véase el **anexo 1.1**), las constataciones y conclusiones,
- trata de las cuestiones clave de auditoría derivadas de la fiscalización de los estados financieros de la Unión,

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- compara los resultados obtenidos por el Tribunal sobre la regularidad del gasto en 2015 con las constataciones de los últimos ejercicios y con las estimaciones de la Comisión Europea.
- El **anexo 1.2** trata de los sistemas empleados por los Estados Unidos (EE UU) y la UE para comprobar y notificar los pagos indebidos e irregulares.

LAS CUENTAS NO ESTABAN AFECTADAS POR INCORRECCIONES MATERIALES

1.4. Las observaciones del Tribunal se refieren a las cuentas consolidadas ⁽⁶⁾ («las cuentas») de la Unión Europea del ejercicio 2015. Las cuentas provisionales, junto con la carta de manifestaciones del contable, fueron recibidas el 12 de julio de 2016 ⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾. Las cuentas están acompañadas de un «Debate y análisis de los estados financieros» ⁽⁹⁾, análisis que no se incluye en la opinión de auditoría del Tribunal. Sin embargo, con arreglo a las normas de auditoría, se ha evaluado su coherencia con la información en las cuentas.

1.5. Las cuentas publicadas por la Comisión reflejan que, a 31 de diciembre de 2015, el pasivo total ascendía a 226 100 millones de euros, frente a los 153 700 millones de euros del activo total. El déficit de 2015 asciende a 13 000 millones de euros.

1.6. La fiscalización del Tribunal reveló que las cuentas no estaban afectadas por incorrecciones materiales. En el capítulo 2, el Tribunal presenta sus observaciones sobre la gestión financiera y presupuestaria de los fondos de la UE.

⁽⁶⁾ Las cuentas consolidadas comprenden:

- a) los estados financieros consolidados, que comprenden el balance (con el activo y el pasivo al término del ejercicio), el estado de resultados financieros (con los ingresos y gastos del ejercicio), el cuadro de flujos de tesorería (que muestra cómo afectan los cambios en las cuentas a la tesorería y a los equivalentes de tesorería), el estado de cambios en los activos netos y las notas conexas;
- b) los estados agregados sobre la ejecución presupuestaria, que abarcan los ingresos y gastos del ejercicio y las notas conexas.

⁽⁷⁾ Las cuentas provisionales, junto con la carta de manifestaciones del contable, fueron recibidas el 31 de marzo de 2016, fecha final de presentación con arreglo al Reglamento Financiero [véase el artículo 147 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012]. Las cuentas definitivas aprobadas fueron recibidas el 12 de julio, antes de la fecha final de presentación del 31 de julio establecida en el artículo 148.

⁽⁸⁾ Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

⁽⁹⁾ Véase la Directriz Práctica Recomendada 2 (DPR 2) «Debate y análisis de los estados financieros» del Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.7. En 2015, la Comisión reforzó aún más la conformidad con las normas internacionales ⁽¹⁰⁾ y con la Directriz Práctica Recomendada para la elaboración y presentación del Debate y análisis de los estados financieros ⁽¹¹⁾.

CUESTIONES CLAVE DE AUDITORÍA

1.8. Las cuestiones clave de auditoría son aquellas que, según el criterio profesional del Tribunal, revistieron mayor importancia para la auditoría de los estados financieros del período corriente. Si bien examinó estas cuestiones al fiscalizar y formarse una opinión sobre los estados financieros en su conjunto, el Tribunal no emite una opinión específica sobre ellas ⁽¹²⁾.

Información adicional solicitada a la Comisión para justificar la valoración de los instrumentos financieros en gestión compartida

1.9. Las autoridades de los Estados miembros transfieren una parte de la financiación anticipada por la Comisión a instrumentos financieros ⁽¹³⁾ en forma de préstamos, instrumentos de capital o garantías. En el MFP 2007-2013, la legislación de la UE no exigía a las autoridades la presentación de informes periódicos sobre los importes depositados en estos instrumentos con tiempo antes del establecimiento de las cuentas. Por tanto, la Comisión procedió a una estimación del uso dado a dichos anticipos dando por sentado que los fondos se utilizarían íntegra y uniformemente (en principio hasta el 31 de diciembre de 2015, aunque posteriormente el plazo se amplió —sin respaldo jurídico ⁽¹⁴⁾— hasta el 31 de marzo de 2017). Al final de 2014 ⁽¹⁵⁾, de los 16 000 millones de euros (incluidas las contribuciones nacionales) transferidos a instrumentos financieros de cohesión en régimen de gestión compartida, solo 9 200 millones de euros (el 57 %) habían llegado a los proyectos.

1.9. La Comisión recuerda su desacuerdo con el discurso del Tribunal relativo a la prórroga del plazo de funcionamiento de los instrumentos financieros en gestión compartida (véanse también las respuestas de la Comisión a los apartados 6.41 y 6.45).

⁽¹⁰⁾ Por ejemplo, para los datos sobre pensiones y otras prestaciones a los empleados.

⁽¹¹⁾ Por ejemplo, identificando y ampliando la sección dedicada a la gestión de riesgos e incertidumbres.

⁽¹²⁾ Los auditores han de notificar cuestiones clave de auditoría a raíz de la introducción de la Norma Internacional de Auditoría 701 en 2015.

⁽¹³⁾ Los instrumentos financieros son medidas que pueden adoptar la forma de inversiones en capital o cuasicapital, préstamos o garantías, u otros instrumentos de reparto del riesgo. Véase el artículo 2, letra p), del Reglamento Financiero sobre definiciones — Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

⁽¹⁴⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 6.52.

⁽¹⁵⁾ Estos son los últimos datos facilitados por las autoridades de gestión de la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.10. A raíz de que el Tribunal solicitara a la Comisión que confirmara la validez de su metodología para estimar el importe presentado en su balance (3 300 millones de euros a 31 de diciembre de 2015), esta inició una campaña de recogida de datos entre los Estados miembros con saldos más elevados ⁽¹⁶⁾.

1.11. El Tribunal revisó el procedimiento establecido para recabar los datos de los Estados miembros afectados y, teniendo en cuenta los resultados obtenidos, llegó a la conclusión de que el importe total de prefinanciación correspondiente a instrumentos financieros se refleja fielmente en su balance.

Evaluación del tratamiento contable de las operaciones de garantía del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)

1.12. En 2015 se lanzó el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) ⁽¹⁷⁾, que fue creado como iniciativa conjunta de la UE y el BEI para fomentar las inversiones en la Unión mediante el incremento de la capacidad de absorción de riesgos del Grupo BEI. En el marco de esta iniciativa, el presupuesto de la UE proporcionará una garantía de hasta 16 000 millones de euros para cubrir las posibles pérdidas derivadas de las operaciones del FEIE ⁽¹⁸⁾ (12 300 millones de euros para una cartera de deuda y 3 700 millones de euros para una cartera de renta variable) como se explica en los apartados 2.32 a 2.38. El Tribunal ha examinado este ámbito porque la creación del FEIE ha suscitado una serie de complejas cuestiones contables derivadas de los acuerdos entre la UE y el BEI.

⁽¹⁶⁾ El 45 % de los importes no utilizados a 31 de diciembre de 2014 correspondía a un Estado miembro (véase el apartado 2.31).

⁽¹⁷⁾ Reglamento (UE) 2015/1017 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2015, relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, al Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión y al Portal Europeo de Proyectos de Inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1291/2013 y (UE) n.º 1316/2013 — el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (DO L 169 de 1.7.2015, p. 1) («Reglamento FEIE»).

⁽¹⁸⁾ Entre las operaciones de cartera de deuda se cuentan los préstamos convencionales, las garantías y las contragarantías. Son operaciones de cartera de renta variable las participaciones directas o indirectas en capital o cuasicapital y los préstamos subordinados.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.13. En el marco de la cartera de deuda del FEIE, la garantía presupuestaria de la UE cubre la primera pérdida de una cartera de operaciones de financiación suscritas por el BEI. Por tanto, la Comisión lo considera como pasivo correspondiente a la garantía financiera ⁽¹⁹⁾. Dentro de la cartera de renta variable del FEIE, el BEI efectúa inversiones iguales y paralelas por su cuenta y riesgo, y por cuenta y riesgo de la UE. En las inversiones en capital efectuadas por cuenta y riesgo de la UE, todo el riesgo recae en el presupuesto de la UE y, al final de cada ejercicio, la Comisión transfiere al BEI un importe igual a las correcciones negativas de valor (pérdidas no realizadas), las pérdidas realizadas en la desinversión y los costes de financiación del BEI, los ingresos de intereses netos, los dividendos y las plusvalías realizadas. No se efectúan transferencias del BEI a la UE para las ganancias no realizadas que superen el valor inicial de la inversión. Las inversiones de cartera de renta variable (relativas únicamente al marco para infraestructura e innovación) cubiertas por la garantía del presupuesto de la UE ascendieron a 7,6 millones de euros al final del ejercicio ⁽²⁰⁾.

1.14. A raíz de su evaluación, el contable, aplicando estrictamente su criterio profesional, llegó a la conclusión de que el FEIE no reunía los criterios para ser clasificado como operación conjunta ⁽²¹⁾. Otras cuestiones contables complejas se refieren al reconocimiento y la valoración del pasivo correspondiente a la garantía financiera para la cartera de deuda, la garantía de la UE para las inversiones en capital y el reconocimiento de los beneficios potenciales correspondientes a la cartera de renta variable.

1.15. El trabajo de auditoría del Tribunal se centró en analizar los indicadores de control; si la Comisión hubiera dispensado al FEIE el trato de operación conjunta, le habría exigido datos adicionales sobre las participaciones accionariales y los derechos de voto, la inclusión en la nota 9 de los estados financieros (ámbito de la consolidación), y el reconocimiento de la parte correspondiente a la UE de los activos, los pasivos, los costes y los ingresos de la cartera de renta variable. Sin embargo, al final de 2015, esto no habría repercutido en la posición neta de la UE.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.14. El contable de la Comisión ejerció, tal como debería haber hecho a menudo para otras muchas cuestiones contables, su criterio profesional a la hora de tomar una decisión sobre el tratamiento contable del FEIE. Esta sentencia se basaba en un análisis en profundidad de los datos por los servicios de contabilidad de la Comisión y el apoyo unánime del grupo consultivo de la UE sobre las normas contables.

1.15. La Comisión ha incluido en las notas explicativas que acompañan a las cuentas de 2015 toda la información obligatoria exigida por las normas contables de la UE en vigor con respecto a estas cuentas. Además, tanto las notas como el Debate y los análisis de los estados financieros facilitan amplia información complementaria sobre la naturaleza, el alcance y las repercusiones financieras de los FEIE para la UE.

⁽¹⁹⁾ El pasivo correspondiente a la garantía financiera se valora según la pérdida esperada más alta y el importe inicialmente reconocido, menos, en su caso, la amortización acumulada de los ingresos.

⁽²⁰⁾ Los contratos firmados en 2015 ascendieron a 125 millones de euros; la mitad de ellos están cubiertos por la garantía de la UE. Los desembolsos correspondientes a estos contratos ascendieron a 7,6 millones de euros.

⁽²¹⁾ De conformidad con la NIC-SP 35 Estados financieros consolidados y la NIC-SP 37 Acuerdos conjuntos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.16. En cuanto a la cartera de deuda, el Tribunal también examinó la idoneidad de las políticas contables y constató que el tratamiento contable era coherente y conforme a las normas internacionales ⁽²²⁾. Respecto de la cartera de renta variable, el Tribunal considera que, si en los años venideros se producen incrementos en el valor de la cartera de renta variable por encima de su tasación inicial, deberán registrarse en las cuentas de la UE. Al final de 2015 (véase el apartado 1.13), los importes afectados no tienen una incidencia significativa en las cuentas consolidadas de la UE. En lo sucesivo, el impacto de todas las ganancias en la posición neta de la UE será el mismo tanto si la Comisión contabiliza estas operaciones como operaciones conjuntas o como derivados ⁽²³⁾. Aunque seguirá examinando esta cuestión, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que no repercutirá en su opinión de auditoría sobre el ejercicio 2015.

Evaluación del aumento de los gastos devengados presentados en las cuentas

1.17. En las cuentas definitivas del ejercicio 2015, la Comisión estimó que los gastos admisibles contraídos adeudados a los beneficiarios pero aún no declarados ascendían a 106 000 millones de euros y se registraron como gastos devengados ⁽²⁴⁾. Esto representa un aumento de 18 000 millones de euros en 2014.

1.18. El Tribunal examinó la metodología y los sistemas de control aplicados en las principales direcciones generales a las estimaciones de final de ejercicio y a las declaraciones de gastos presentadas por los Estados miembros en el primer trimestre de 2016. El Tribunal extrajo muestras de facturas y prefinanciaciones y trabajó con estos elementos para valorar el riesgo de inexactitudes en el devengo, y solicitó además al contable explicaciones adicionales sobre el incremento de los gastos devengados presentados en las cuentas. A partir del trabajo realizado en las cuentas provisionales y de los ajustes netos de 3 300 millones de euros ⁽²⁵⁾ aplicados a las cuentas definitivas, el Tribunal ha llegado a la conclusión de que el importe global de los gastos devengados presentado en los estados financieros definitivos consolidados es correcto.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.16. La Comisión se congratula de que el Tribunal haga constar que el tratamiento contable de la cartera de deuda debe ajustarse y estar en consonancia con las normas internacionales.

Los debates sobre la cartera de renta variable, que no se ejecutó en 2015, siguen en curso entre la Comisión y el grupo del BEI. El tratamiento contable de las operaciones de valores será establecido por el contable, previa consulta al grupo de expertos de la UE en materia de normas contables una vez se haya establecido la base jurídica modificada.

1.17. La Comisión utilizará la experiencia con la estimación de los gastos incurridos subvencionables para seguir mejorando el ejercicio de cierre en el futuro.

⁽²²⁾ Las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS) son un conjunto de normas contables emitidas por el Consejo IPSAS para el uso de entidades del sector público de todo el mundo en la preparación de estados financieros. Estas normas se basan en las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) dictadas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad.

⁽²³⁾ Con arreglo a la IPSAS 29, apartado 10, un derivado es un instrumento financiero que presenta las siguientes características: a) su valor varía en respuesta a la variación de un determinado tipo de interés, precio de un instrumento financiero, precio de materias primas, o en función de otra variable; b) no requiere inversiones iniciales ni una inversión inicial neta inferior a la que sería necesaria para otros contratos de los que se esperaría que tuvieran una respuesta similar a los cambios en los factores de mercado, y c) se liquidará en una fecha futura.

⁽²⁴⁾ Comprende los gastos devengados del pasivo del balance (67 000 millones de euros y 39 000 millones de euro), lo cual reduce el valor de la prefinanciación en el activo del balance.

⁽²⁵⁾ Una reducción de los gastos devengados de la DG Política Regional y Urbana de 4 100 millones de euros y un aumento en la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de 800 millones de euros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES: AUNQUE LOS NIVELES DE ERROR ESTIMADOS POR EL TRIBUNAL SIGUEN SIENDO SIGNIFICATIVOS, ALGUNOS ASPECTOS MEJORARON

1.19. El Tribunal examina los ingresos y gastos de la UE para evaluar si son conformes a las normas y los reglamentos aplicables. En el capítulo 4 se presentan los resultados de auditoría de los ingresos, y en los capítulos 5 a 9 de los gastos (véase la **ilustración 1.2**).

- a) Los ingresos estaban exentos de errores materiales (véase el apartado 4.22).
- b) En los gastos, el Tribunal constata una vez más la existencia de un nivel de error significativo. El nivel estimado de error en los gastos era del 3,8 %, inferior al de 2014 (4,4 %) (véase la **ilustración 1.2**).
 - i) El gasto de la rúbrica 5 del MFP (Administración) estaba exento de errores materiales (véase el apartado 9.16).
 - ii) Los gastos operativos estaban afectados por errores materiales (véanse los apartados 5.35 a 5.36, 6.76 y 6.77, 7.64 y 7.65, y 8.33 y 8.34) con un porcentaje muy superior a los niveles de error que afectaban al gasto derivado del reembolso de los costes (véase el apartado 1.22).

Ilustración 1.2 — Síntesis de los resultados de auditoría de 2015 relativos a la regularidad de las operaciones

Capítulo del Informe Anual	Rúbricas del MFP	Operaciones objeto de auditoría (miles de millones de euros)	Nivel de error estimado para 2015 (%)	Intervalo de confianza (%)		Nivel de error estimado para 2014 (%)
				Límite inferior de error (LIE)	Límite superior de error (LSE)	
5. Competitividad	Rúbrica 1a	14,5	4,4	2,0	6,7	5,6
6. Cohesión	Rúbrica 1b	53,9	5,2	2,8	7,6	5,7
7. Recursos naturales	Rúbrica 2	58,6	2,9	1,7	4,2	3,6 ⁽¹⁾
8. Europa Global	Rúbrica 4	6,9	2,8	1,0	4,6	2,7
9. Administración	Rúbrica 5	9,0	0,6	0,0	1,2	0,5
Otros ⁽¹⁾	Rúbricas 3, 6 y otras	3,0	—	—	—	—
Total		145,9	3,8	2,7	4,8	4,4 ⁽²⁾
Estado de ingresos		153,8	0	0	0	0

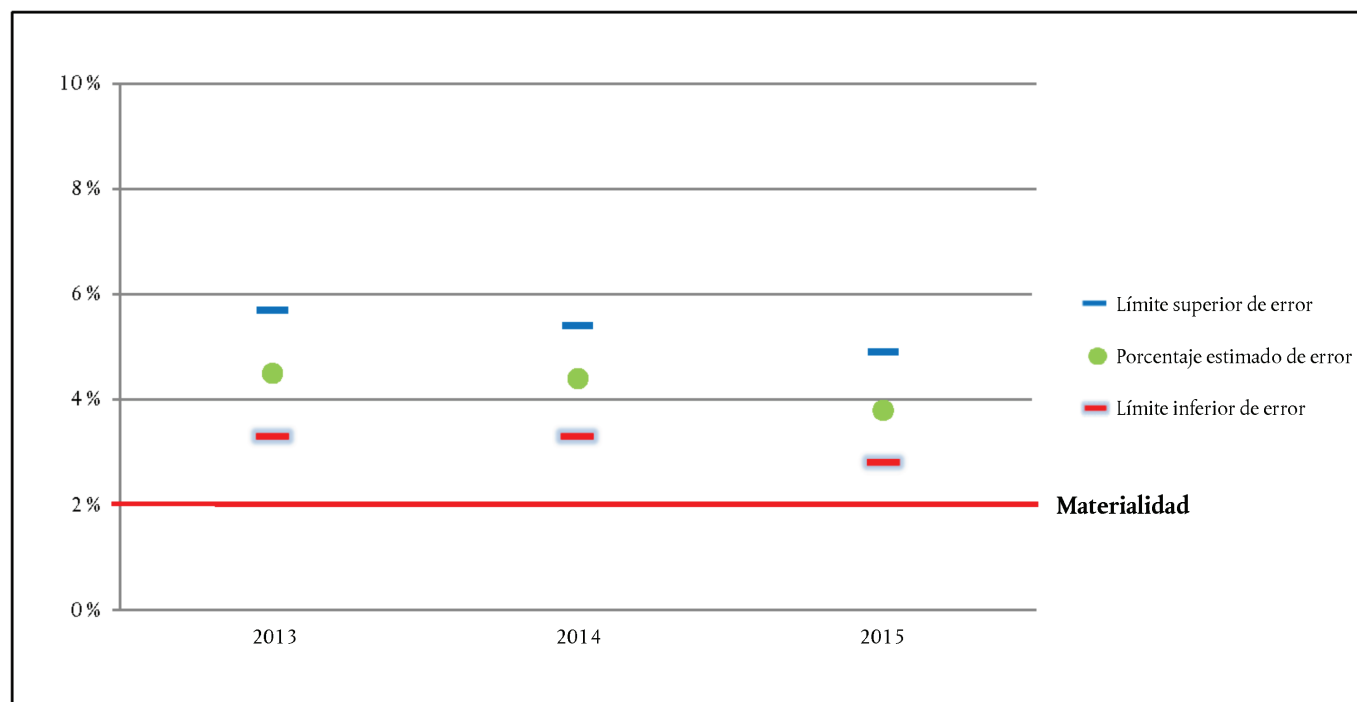
⁽¹⁾ No se proporciona una evaluación específica o un capítulo separado para el gasto en el marco de las rúbricas 3 (Seguridad y ciudadanía) y 6 (Compensaciones) del MFP, ni para otro tipo de gasto (instrumentos especiales fuera del MFP de 2014-2020 como la Reserva para ayudas de emergencia, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y el Instrumento de Flexibilidad). El trabajo en estos ámbitos contribuye sin embargo a la conclusión general del Tribunal sobre el gasto correspondiente al ejercicio 2015.

⁽²⁾ En 2015, a raíz del cambio en el marco jurídico de la política agrícola común, el Tribunal ya no incluye la condicionalidad en sus comprobaciones. En 2014, estos errores contribuyeron con 0,6 puntos porcentuales al nivel de error estimado para la rúbrica 2 del marco financiero plurianual. Entre 2011 y 2014, su contribución anual al nivel global de error estimado fue de 0,1 a 0,2 puntos porcentuales.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Los resultados de la fiscalización del Tribunal de 2015 presentan un panorama similar en líneas generales al de los últimos ejercicios

1.20. El nivel global de error estimado por el Tribunal, pese a haber mejorado en los últimos años, aún sobrepasa significativamente el criterio de referencia de materialidad (véase la *ilustración 1.3*).

Ilustración 1.3 — Nivel de error estimado (2013 a 2015)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo (véase la *ilustración 1.2*).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Reembolso de costes ligado a niveles superiores de error

1.21. En los gastos de la UE predominan dos tipos de programas: Las diferencias entre dos tipos de pago (basados en el reembolso de los gastos y en los derechos) explican en gran medida la variación en el nivel de error estimado.

- Reembolso de costes: La UE reembolsa los costes admisibles de actividades subvencionables. Estos sistemas abarcan los proyectos de investigación (capítulo 5), los planes de formación (capítulo 6), los programas de inversión en desarrollo regional y rural (capítulos 6 y 7), y los proyectos de desarrollo (capítulo 8). En estos regímenes, los beneficiarios deben acompañar su declaración de documentos que justifiquen que ejercen una actividad subvencionable y que han contraído gastos en virtud de los cuales tienen derecho a reembolso. El requisito de facilitar información exacta da lugar a complicadas normas de subvencionabilidad (qué se puede declarar) y requisitos formales (cómo realizar el gasto, por ejemplo, mediante contratación pública o con arreglo a la normativa sobre ayudas estatales).
- Basado en derechos: El pago se supedita al cumplimiento de unas condiciones determinadas. Estos programas engloban las becas a estudiantes e investigadores (capítulo 5), el apoyo presupuestario ⁽²⁶⁾ (capítulo 8), los salarios y las pensiones (capítulo 9). La ayuda directa a los agricultores (capítulo 7), se basa en derechos y se calcula a partir de la información confirmada o declarada por los agricultores; el riesgo que implican las declaraciones potencialmente incorrectas queda en gran parte mitigado por la naturaleza más simple de la información esperada de beneficiarios que, en gran medida, puede ser verificada antes del pago, por ejemplo, mediante bases de datos y ortofotos.

1.21.

La Comisión considera que el impacto de las complejas normas de subvencionabilidad mencionadas por el Tribunal se verá considerablemente reducido cuando se utilicen las opciones de costes simplificados.

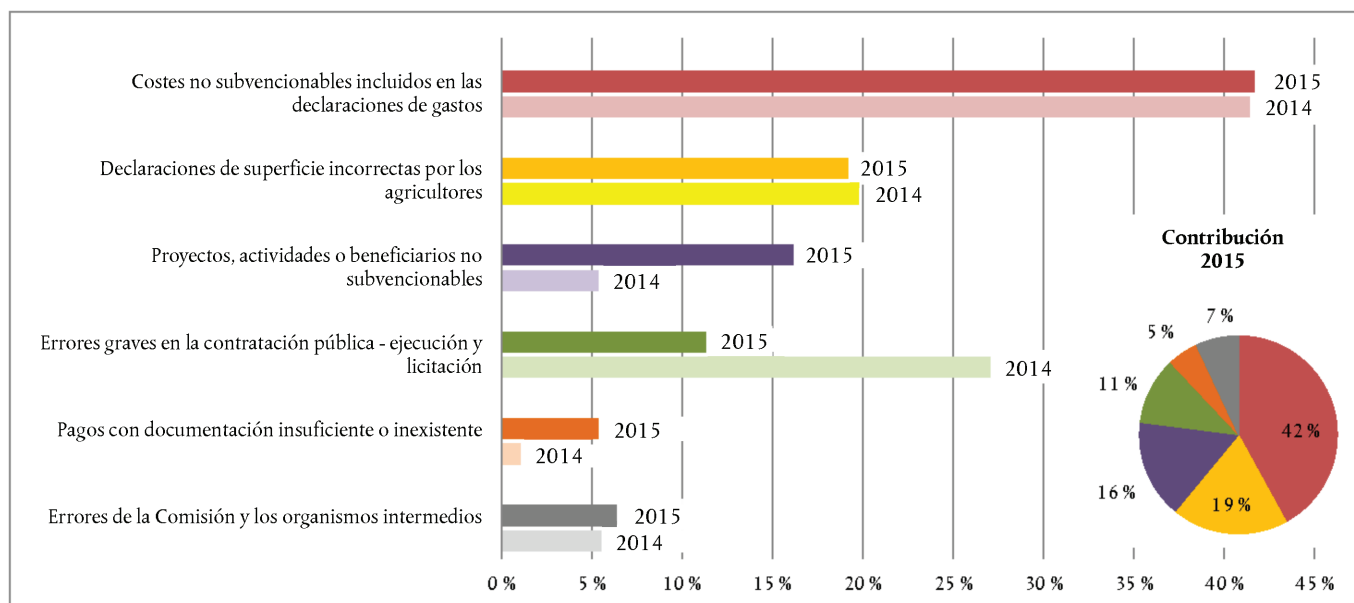
⁽²⁶⁾ Los pagos de apoyo presupuestario directo contribuyen al presupuesto general de un Estado o a su presupuesto para un objetivo o una política concretos (véase asimismo el apartado 8.7).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.22. La mayoría de los errores detectados en 2015 son errores de subvencionabilidad de los gastos sujetos a reembolso.

- a) En los gastos sujetos a reembolso, el nivel estimado de error es del 5,2 % (5,5 % en 2014). Entre los errores habituales en este ámbito destacan:
- costes no subvencionables incluidos en las declaraciones de gastos,
 - proyectos, actividades y beneficiarios no subvencionables,
 - infracciones graves de las normas sobre contratación pública ⁽²⁷⁾ (**ilustración 1.4**).
- b) En los gastos basados en derechos, el nivel estimado de error es del 1,9 % (2,7 % en 2014). Entre los errores habituales en este ámbito destacan declaraciones excesivas poco significativas de los agricultores sobre la superficie de la explotación o los campos (véase el apartado 7.16).

Ilustración 1.4 — Desglose del nivel de error global estimado por tipo



El comparador de 2014 para «Errores de la Comisión y de los organismos intermedios» es el total de «Errores administrativos en recursos naturales» y «Otros tipos de error».

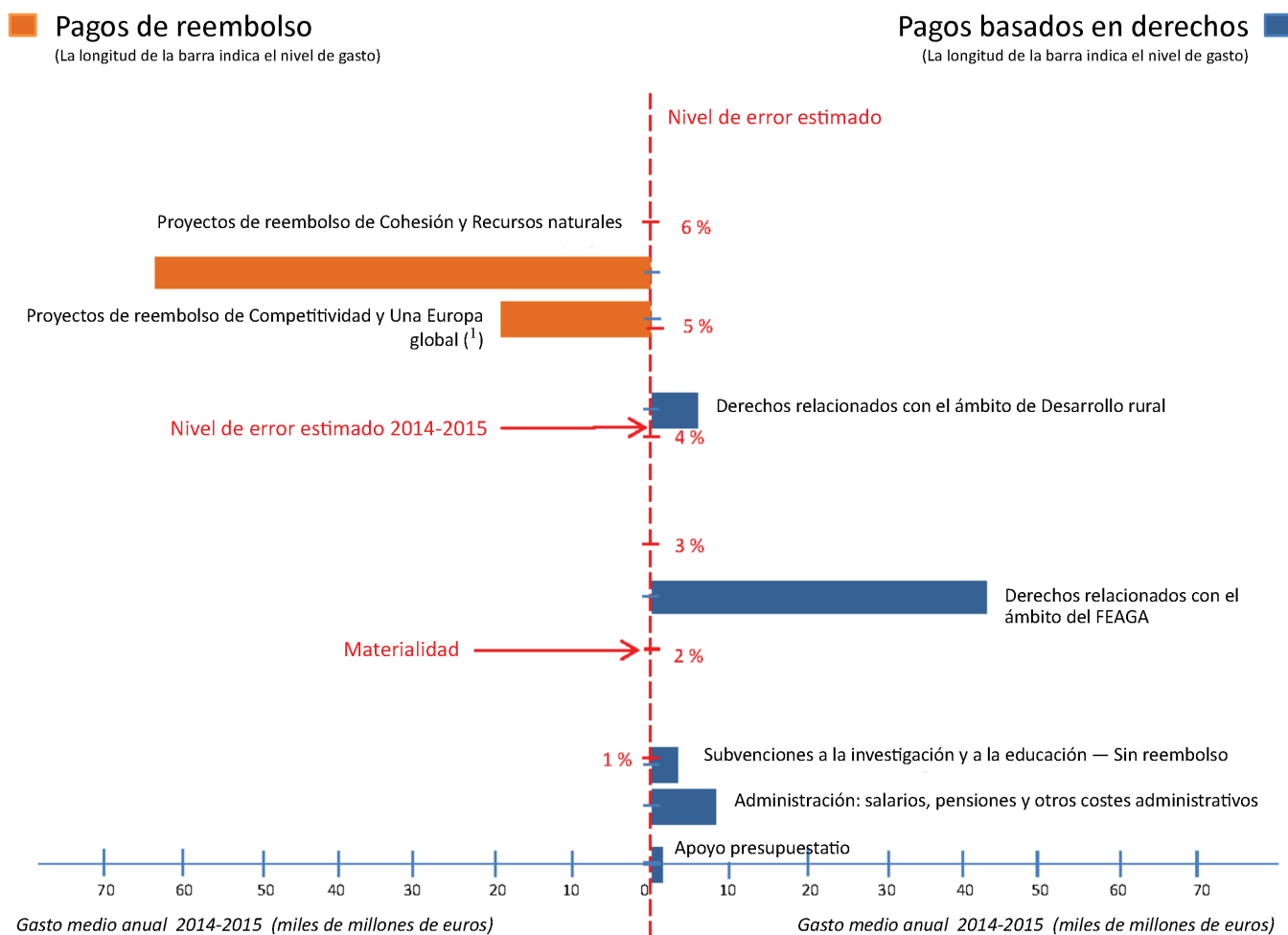
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

⁽²⁷⁾ Véase http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.23. La **ilustración 1.5** se basa en la verificación de operaciones de gasto de la UE de los dos últimos años correspondientes a los informes anuales sobre el presupuesto general y los Fondos Europeos de Desarrollo. En general, cuanto más compleja es la información solicitada a los beneficiarios, mayor es el riesgo de error.

Ilustración 1.5 — Relación entre tipo de pago y nivel de error estimado en las operaciones de la UE (2014-2015)



⁽¹⁾ El reembolso correspondiente a «Una Europa global» incluye proyectos de donantes múltiples que en la práctica tienen muchas de las características de los gastos basados en derechos y están afectados por niveles de error más bajos.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.24. El Tribunal analizó otros factores de riesgo y su relación con el nivel de error estimado, y constató que en el gasto en régimen de gestión directa existen dos factores de riesgo que tienen un impacto significativo en el nivel estimado de error.

- En los ámbitos en los que las normas prevén una auditoría o una inspección antes de que se efectúe el pago el Tribunal detectó, en general, un menor nivel de error.
- Los reembolsos a proyectos con varios socios (como los consorcios) presentan niveles de error superiores que los reembolsos abonados a beneficiarios únicos.

El modo de gestión tiene escaso impacto en los niveles de error

1.25. Los distintos modelos de riesgo de los regímenes de reembolso y de los basados en derechos influyen más que el modo de gestión en el nivel de error en los distintos ámbitos de gasto⁽²⁸⁾. El nivel de error estimado está mucho más estrechamente ligado al tipo de pago que al modo de gestión. El Tribunal constató los niveles de riesgo más elevados de los dos últimos ejercicios en Competitividad (gestionado directamente por la Comisión e indirectamente por las entidades a las que se haya encomendado su ejecución) y Cohesión (en régimen de gestión compartida). Los regímenes de reembolso dominan el gasto en ambos ámbitos (véase la **ilustración 1.6**).

⁽²⁸⁾ Gestión directa (presupuesto ejecutado directamente por la Comisión Europea), gestión indirecta (ejecución presupuestaria a cargo de países socios no miembros de la UE, organizaciones internacionales, etc.) y gestión compartida (ejecución presupuestaria compartida entre la Comisión y los Estados miembros).

Ilustración 1.6 — Nivel de error medio estimado por modo de gestión y por tipo de pago (2014-2015) ⁽¹⁾

Gasto medio anual 2014-2015: 145 900 millones de euros, clasificado por modo de gestión

Gasto medio anual 2014-2015: 145 900 millones de euros, clasificado por tipo de pago

⁽¹⁾ En ambos extremos del gráfico figura el mismo importe de gasto. A la izquierda, los gastos se dividen por modo de gestión y se aprecia que la mayor parte del gasto operativo se realiza por gestión compartida. A la derecha, el gasto se divide en función del tipo de pago y se aprecia que los gastos de reembolso son muy superiores a los gastos basados en derechos. La posición vertical de las barras indica el nivel de error estimado de cada uno. Esto indica el escaso impacto del modo de gestión y el considerable impacto del tipo de pago.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

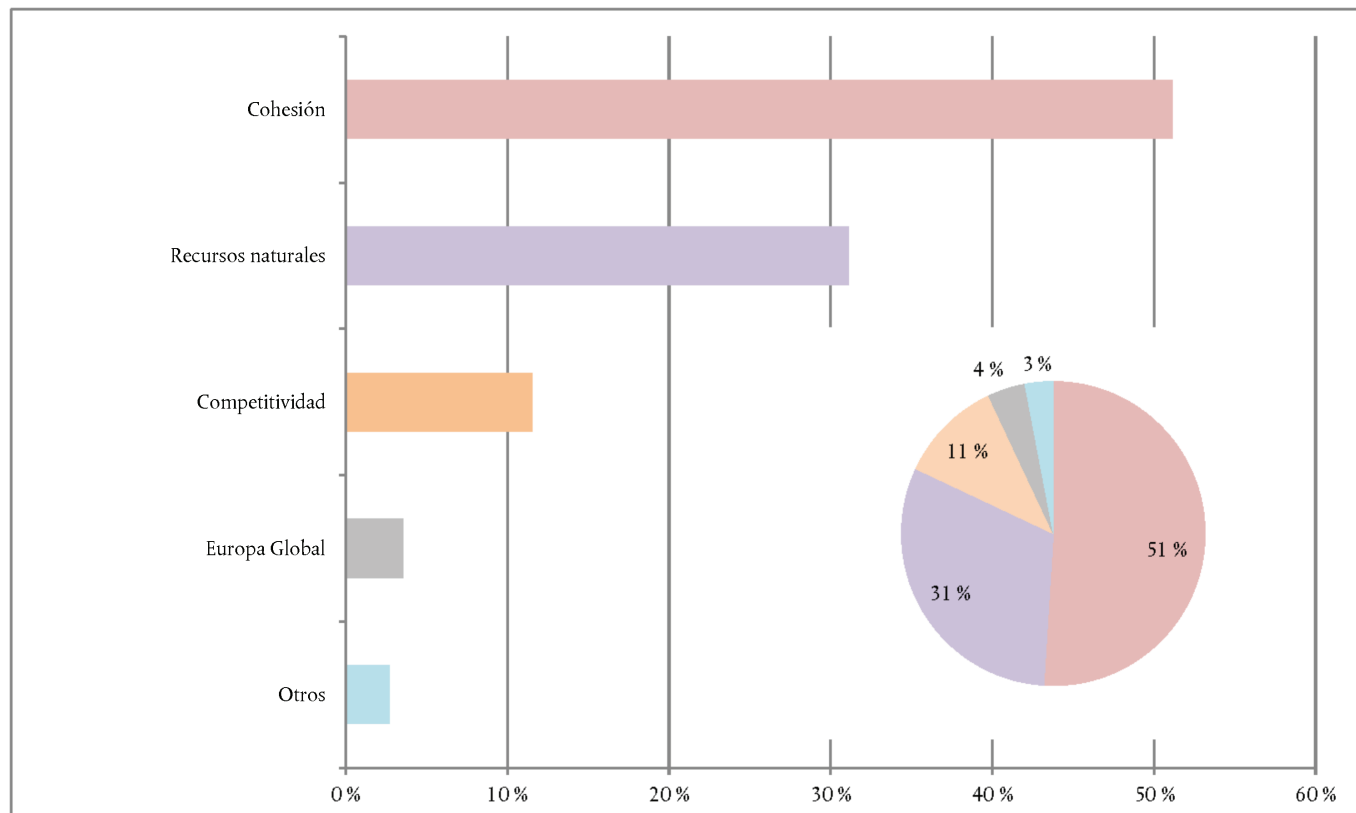
Los resultados en diferentes ámbitos de gasto reflejan distintos modelos de error

1.26. Como figura en la **ilustración 1.7**, Cohesión fue el ámbito que más contribuyó al nivel de error estimado para 2015, seguido de Recursos naturales, Competitividad y Una Europa global. Esta distribución se ajusta a las constataciones del Tribunal para 2014.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.26. La Comisión comparte la evaluación del Tribunal sobre los errores y llevará a cabo el debido seguimiento a fin de proteger el presupuesto de la UE.

Ilustración 1.7 — Contribución de las diferentes rúbricas del MFP al nivel global de error estimado (2015)



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.27. En «Competencia» (capítulo 5) el nivel de error estimado es del 4,4 %, inferior a los resultados equivalentes de 2014 (el 5,6 %). Muchos de los gastos se efectúan sobre la base del reembolso de costes y los errores en este caso reflejan esencialmente diferentes categorías de gastos no subvencionables (en particular, gastos de personal, otros gastos directos y gastos indirectos).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.28. En Cohesión (capítulo 6) el nivel de error estimado es del 5,2 %, inferior a los resultados equivalentes en 2014 (el 5,7 %). Casi todo el gasto en este ámbito se efectúa a través de reembolsos de costes. Las tres cuartas partes de los errores se derivan de la inclusión de gastos no subvencionables en las declaraciones de gastos y de los proyectos no subvencionables, mientras que las infracciones graves de las normas de contratación pública representan una séptima parte del total (la mitad en 2014).

1.29. En Recursos naturales (capítulo 7) el nivel de error estimado es del 2,9 %, similar al de 2014 (3,6 %) ⁽²⁹⁾. El Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) representa más de tres cuartas partes del gasto en este ámbito y está menos afectado por errores (2,2 %) que desarrollo rural (5,3 %), donde desde hace tiempo se han constatado niveles de error elevados en el gasto en inversiones (en el que las empresas agrícolas se financian sobre la base del reembolso de gastos subvencionables). Casi dos terceras partes del gasto de la rúbrica 2 del MFP corresponden a ayuda directa por superficie a los agricultores. Por tanto, las declaraciones excesivas de superficies agrícolas supusieron la principal contribución al nivel de error estimado (más de la mitad), seguidas por los errores referentes a beneficiarios, actividades o gastos no subvencionables, que supusieron una quinta parte del nivel de error estimado, y, para terminar, los incumplimientos de las normas de contratación pública aumentaron con respecto al nivel constatado en 2014.

1.30. En Una Europa global (capítulo 8) el nivel de error estimado es del 2,8 %, cercano a los resultados equivalentes en 2014 (2,7 %). Las liquidaciones de la Comisión que no dieron lugar a la entrega de trabajos, servicios o suministros, junto con los gastos no subvencionables reembolsados por la Comisión, suponen dos terceras partes del total.

1.31. En Administración (capítulo 9) el nivel de error estimado es del 0,6 %, cercano a los resultados equivalentes en 2014 (0,5 %). La mayor parte del gasto en este ámbito está destinada a los salarios, pensiones e indemnizaciones abonados por las instituciones y las agencias de la UE. Un reducido número de errores en las indemnizaciones representaba la mayor parte de los errores en este ámbito, que globalmente no son materiales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.28. La Comisión se remite a su respuesta a los apartados 6.11 y 6.76.

1.29. El menor porcentaje de error del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) refleja la eficacia del SIGC, especialmente del SIP, cuando se aplica adecuadamente para la prevención de errores desde el comienzo del proceso. La Comisión considera que el SIGC en su conjunto es un sistema sólido de gestión del gasto de la PAC (véanse los apartados 7.16 a 7.18).

El mayor porcentaje de error en el desarrollo rural es debido, en parte, a la complejidad de la normativa reguladora de algunas medidas. Sin embargo, el porcentaje de error en el desarrollo rural, aunque se situaba por encima del umbral de importancia relativa, ha disminuido en los últimos años.

⁽²⁹⁾ En los resultados de 2014 se incluye la cuantificación de los errores de condicionalidad. En 2014 estos errores contribuyeron con 0,6 puntos porcentuales al nivel de error estimado para la rúbrica 2 del marco financiero plurianual (véase la **ilustración 1.2**). Durante el período 2011-2014, cuando el Tribunal cuantificó los errores, estos errores tuvieron una incidencia media en «Medidas de apoyo al mercado» de 0,4 puntos porcentuales y de 0,3 puntos porcentuales en «Desarrollo rural».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.32. El Tribunal no estima el nivel de error de otros ámbitos de gasto, incluida la rúbrica 3 del MFP (véase el capítulo 8). En total, el gasto abarcado por su declaración de fiabilidad en estos ámbitos ascendió a 3 000 millones de euros (2,1 % del gasto abarcado por la fiscalización del Tribunal). El trabajo en estos ámbitos contribuye a la conclusión general del Tribunal sobre el gasto correspondiente al ejercicio 2015.

1.33. En 2015, el nivel de error estimado que afecta en conjunto a los gastos de gestión compartida asciende al 4,0 % (4,6 % en 2014) y en las restantes formas de gastos operativos⁽³⁰⁾ es del 3,9 % (4,6 % en 2014). El nivel de error estimado para los gastos administrativos es del 0,6 % (0,5 % en 2014).

La Comisión incrementó sustancialmente sus estimaciones del nivel de error en documentos sucesivos...

1.34. Cada dirección general de la Comisión emite una declaración en la que el director general proporciona garantías de que la información financiera está adecuadamente presentada en el informe y de que las operaciones bajo su responsabilidad son legales y regulares. Asimismo, dan cuenta de los logros de los principales objetivos políticos (que figuran en el capítulo 3) y un informe de gestión del director general de la Comisión a los Comisarios. En 2015, la Comisión simplificó la estructura de los informes anuales de actividad y concedió mayor flexibilidad a las direcciones generales para su presentación.

⁽³⁰⁾ Principalmente los gastos cubiertos por los capítulos 5 y 8, que también abarcan parte de los gastos recogidos en los capítulos 6 y 7. El error extrapolado para los gastos en gestión compartida se basa en el examen de 580 operaciones (extraídas de una población de 113 000 millones de euros), mientras que la extrapolación en otras formas de gastos operativos se basa en el examen de 318 operaciones (extraídas de una población de 24 000 millones de euros).

Ilustración 1.8 — Comparación entre los resultados de la fiscalización del Tribunal de 2015 y los importes de riesgo al pago estimados y la capacidad correctora en el informe de gestión anual y rendimiento del presupuesto de la UE para 2015 y los informes anuales de actividad

Capítulo del Informe Anual ⁽¹⁾	Porcentaje estimado de error:	Intervalo de confianza (%)		Informes anuales de actividad de las direcciones generales de la Comisión ⁽²⁾ ⁽⁴⁾	Exposición financiera bruta de los pagos ⁽⁵⁾ notificada por las DG (%)		Exposición financiera ajustada de la Comisión ⁽⁵⁾ (véase el apartado 1.35)		Capacidad correctora de la Comisión (%)
		Límite inferior de error (LIE)	Límite superior de error (LSE)		Valor mínimo	Valor máximo	Valor mínimo	Valor máximo	
Capítulo 5 — Competitividad:	4,4	2,0	6,7	CONNECT, EAC, EACEA, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, MOVE, REA, RTD y TAXUD	1,2	1,4	1,9	2,2	0,9
Capítulo 6 — Cohesión	5,2	2,8	7,6	EMPL y REGIO	2,5	4,3	2,9	5,1	1,6 -2,7 ⁽⁷⁾
Capítulo 7 — Recursos naturales	2,9	1,7	4,2	AGRI, CLIMA, ENV, MARE y SANTE	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9
Europa Global y FED ⁽²⁾	3,1	1,7	4,5	AGRI, DEVCO ⁽²⁾ , EACEA, ECFIN, ECHO, EMPL, FPI, HOME, NEAR, REGIO, TRADE	2,2	2,3	2,6	2,7	0,6
Capítulo 9 — Administración	0,6	0,0	1,2	Administración ⁽⁶⁾	0,3	0,4	0,3	0,4	0,0
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.									
Fuente: Informes anuales de actividad de la Comisión.									
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir de los datos facilitados por la DG Presupuestos.									

⁽¹⁾ Véase la nota 1 a pie de página de la **ilustración 1.2**.

⁽²⁾ Incluidos los 8.^º, 9.^º, 10.^º y 11.^º Fondos Europeos de Desarrollo.

⁽³⁾ Algunas direcciones generales gestionan el gasto asignado a más de una rúbrica del MPP (DG Agricultura y Desarrollo Rural, EACEA, DG Asuntos Económicos y Financieros, DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, DG Migración y Asuntos de Interior, DG Política Regional y Urbana y DG Salud y Seguridad Alimentaria).

⁽⁴⁾ Véase una lista de abreviaciones en el **anexo 1.3**.

⁽⁵⁾ Se entiende por riesgo financiero el porcentaje del gasto que pueden no cumplir las exigencias reglamentarias y contractuales aplicables en el momento de efectuarse el pago.

⁽⁶⁾ DG Presupuestos, DG Competencia, DG Traducción, DG Informática, CEEP, EPSO/EUSA, Eurostat, DG Recursos Humanos y Seguridad, IAS, CCI, Industria, Emprendimiento y Pymes, OIB, OIL, OLAF, OP, PMO, DG Interpretación, SG y SJ.

⁽⁷⁾ La Comisión presentó la capacidad correctora con respecto a cohesión a modo de escala en la que el valor más alto se basaba en la anterior media de correcciones y recuperaciones.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.35. La Comisión notifica tres conjuntos de niveles de error estimados:

- las estimaciones originales notificadas a la Comisión por organismos y autoridades constituidas según la legislación sectorial⁽³¹⁾ y otras entidades (facilitadas al Tribunal en abril y mayo),
- las estimaciones (en algunos casos significativamente superiores)⁽³²⁾ de los informes anuales de actividad ajustadas a partir de la evaluación de la Comisión de la información disponible, que también se facilitan al Tribunal en abril y mayo,
- cifras ajustadas publicadas en julio de 2016 en el informe de gestión anual y rendimiento del presupuesto de la UE para 2015 (IGARP), que tienen en cuenta las diferencias entre los flujos de tesorería y liquidaciones.

El nivel de error estimado por el Tribunal se basa en el examen de una muestra estadística representativa de pagos intermedios y finales y liquidaciones (véase la **ilustración 1.8**). A diferencia de los organismos de los EE UU que gestionan fondos federales (véase el **anexo 1.2**), la Comisión Europea no tiene que elaborar su propia estimación estadísticamente válida del nivel de error.

1.36. Conforme al Reglamento Financiero, el Tribunal ha de transmitir sus observaciones preliminares en la misma fecha en que la Comisión tiene que rubricar un informe de síntesis. Este año, la Comisión remitió su informe de gestión anual y rendimiento del presupuesto de la UE para 2015 (IGARP), en el que está incluido el informe de síntesis, el 5 de julio de 2016, fecha de su reunión contradictoria con el Tribunal, por lo que el presente documento no formula observaciones sustantivas sobre el informe de síntesis (que este año forma parte del IGARP). El informe de síntesis y el IGARP no forman parte de los estados financieros, por lo que el Tribunal no ofrece ninguna garantía sobre su contenido.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

1.35. La Comisión decidió ajustar las estimaciones del informe anual sobre la gestión y el rendimiento del presupuesto de la UE para facilitar su comparación con el porcentaje de error estimado del Tribunal.

La Comisión considera que la referencia a la «metodología estadística empleada por las entidades gestoras de los fondos federales de los Estados Unidos» no es adecuada para los fondos en gestión compartida. En el marco de la gestión compartida, la Comisión no se basa en las auditorías de los gastos realizadas por sus propios servicios a nivel de la UE, sino en las de los organismos de auditoría de los Estados miembros soberanos que auditan los gastos realizados por estos Estados miembros, a menudo con cofinanciación nacional. Por consiguiente, la Comisión considera que la elaboración de una estimación estadísticamente válida a escala de la UE del nivel de error por sí mismo auditando a los beneficiarios no aportaría valor añadido para los gastos de gestión compartida.

En consonancia con los requisitos del marco legal, la Comisión seguirá cooperando con los Estados miembros y los organismos de auditoría, y definirá en común un planteamiento estadísticamente válido para calcular el porcentaje de error a nivel de programa y hará uso de estos porcentajes de error tras la validación. De este modo, la Comisión aplica el «principio de auditoría única», centrando su actividad en auditar a los auditores estatales y validar su trabajo de auditoría. Esto se basa en el dictamen del Tribunal n.º 2/2004 sobre el modelo único de auditoría y una propuesta de marco de control interno comunitario. Este planteamiento está plenamente en consonancia con el objetivo de reducir la carga administrativa de los beneficiarios y también reduce la necesidad de personal de auditoría en la CE.

⁽³¹⁾ Procedimientos de ejecución acordados con la Comisión.

⁽³²⁾ Por ejemplo, la DG Agricultura y Desarrollo Rural ajustó el nivel medio de error del FEAGA notificado por los organismos pagadores del 0,68 % al 1,47 %, y el del Feader del 1,78 % al 4,99 % (véanse asimismo los apartados 7.53, 7.55 y 7.56).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

... y el cálculo de la capacidad correctora sigue planteando dificultades a la Comisión

1.37. Desde 2014, las direcciones generales presentan su estimación del nivel de error acompañada de su estimación de la futura «capacidad correctora». La Comisión la define como una estimación prudente del importe del gasto que no se ajusta a las disposiciones reglamentarias y contractuales, y que la dirección general identificará y corregirá mediante controles efectuados una vez que el pago haya sido autorizado ⁽³³⁾

1.38. Para el cálculo de la «capacidad correctora», la DG Presupuestos facilita a los directores generales el importe medio de las recuperaciones y las correcciones financieras realizadas desde 2009 tal y como figura en las cuentas ⁽³⁴⁾. De las cuarenta y ocho direcciones generales y agencias ejecutivas, veintinueve procedieron a los necesarios ajustes para presentar una estimación más prudente, principalmente eliminando correcciones *ex ante* y otras correcciones no significativas y recuperaciones e incidencias puntuales ⁽³⁵⁾, o bien optando por una modalidad alternativa ⁽³⁶⁾. En el IGARP, la estimación de la Comisión de las correcciones futuras que afectan al gasto de 2015 es, sobre esta base, de 2 100 millones de euros (2 700 millones de euros en 2014). La Comisión también facilita una estimación superior de las posibles correcciones futuras de 2 700 millones de euros.

1.39. En el Debate y análisis de los estados financieros (DAEF) de 2015 figura un total de correcciones financieras y recuperaciones aplicadas de 3 900 millones de euros. Como en ejercicios anteriores, el importe consignado en las cuentas abarcaba una amplia gama de medidas que se aplicaron antes y después de que la Comisión realizara (o aceptara) el gasto. La **ilustración 1.9** muestra la clasificación efectuada por el Tribunal de las correcciones y recuperaciones y su distribución por ámbito de gasto.

1.38. La Comisión establece en su informe anual sobre la gestión y el rendimiento del presupuesto de la UE una serie sobre la previsión de futuras correcciones que oscila entre 2,1 y 2,7 millones de euros. Las estimaciones se derivan de un enfoque conservador.

⁽³³⁾ Commission's Guideline on Key concepts and definitions for determining error rates, amounts at risk and estimated future corrections (Directriz de la Comisión sobre conceptos y definiciones clave para determinar los niveles de error, los importes de riesgo y las correcciones futuras estimadas).

⁽³⁴⁾ Hasta 2014, la Comisión comunicaba voluntariamente sus datos relativos a las correcciones financieras y recuperaciones en una nota a las cuentas, pero ahora ha trasladado esa comunicación voluntaria al Debate y análisis de los estados financieros.

⁽³⁵⁾ Por ejemplo, EACEA, EASME, INEA, DG Energía, DG Movilidad y Transportes, DG Salud y Seguridad Alimentaria, DG Presupuestos, DG Competencia y SG. En su examen de las correcciones financieras y recuperaciones registradas en 2015, el Tribunal observó principalmente que las direcciones generales incluían importes que no estaban ligados a errores (por ejemplo, devolución de financiación no utilizada) y que clasificaba algunas correcciones financieras y recuperaciones *ex ante* como recuperaciones *ex post* (recuperaciones de prefinanciaciones ligadas a errores, irregularidades o fraude, o deducciones de las declaraciones de costes antes de la aceptación del gasto). Estas cuestiones no afectan a las cuentas de la UE en su conjunto, pero pueden tener un impacto significativo en el cálculo de la capacidad correctora de muchas direcciones generales.

⁽³⁶⁾ Por ejemplo, DG Política Regional y Urbana, y DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

Ilustración 1.9 — Clasificación y distribución por ámbito de gasto de las medidas correctoras aplicadas en 2015

No todas las «correcciones» son iguales**— Antes del gasto, después del gasto, con/sin sustitución**

La Comisión notifica 3 900 millones de euros de medidas correctoras aplicadas en 2015



1 200 millones de euros de **correcciones y recuperaciones «en la fuente»** aplicadas antes de aceptar el gasto



1 100 millones de euros de **retiradas** aplicadas después de aceptar el gasto mediante la sustitución de importes no subvencionables con proyectos/costes nuevos



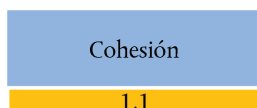
1 600 millones de euros de **correcciones netas**, tras aceptar el gasto, generalmente orientado a ingresos afectados

**— Dividido por ámbitos**

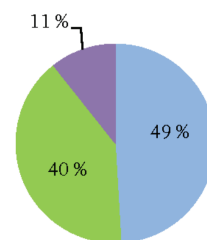
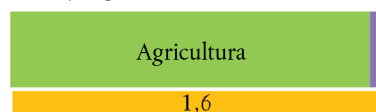
Correcciones y recuperaciones «en la fuente» reducción o eliminación del gasto en cohesión (gestión compartida) y gasto en régimen de gestión directa e indirecta



Retiradas aplicadas solo al gasto en cohesión



Las decisiones de conformidad en agricultura representaron la mayor parte de **las correcciones netas**



0,0 0,5 1,0 1,5 2,0 2,5 3,0 3,5 4,0

miles de millones de euros

■ Agricultura ■ Cohesión ■ Gestión dir./indir.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo sobre la base del Debate y análisis de los estados financieros de las cuentas consolidadas de 2015 de la UE y de los datos subyacentes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.40. En 2015, alrededor de 1 200 millones de euros de las correcciones y recuperaciones comunicadas por la Comisión tuvieron lugar «en la fuente» (se aplicaron antes de que aceptara el gasto). Esto representa más de una cuarta parte del total notificado como correcciones financieras y recuperaciones. Por tanto, la Comisión no consignó estos importes como gastos, y representan deducciones de los importes solicitados antes de la aprobación. En gestión directa e indirecta, estas deducciones, que normalmente se registran como recuperaciones, representaban más de dos terceras partes de las correcciones notificadas con respecto a 2015.

1.41. El resto (2 700 millones de euros) correspondía a declaraciones que la Comisión ya había aceptado. De este importe:

- a) Aproximadamente 1 100 millones de euros corresponden a las retiradas por parte de los Estados miembros de declaraciones anteriormente aceptadas para el reembolso de proyectos o gastos de cohesión y su sustitución por proyectos o gastos nuevos. Estas retiradas se presentan conjuntamente con los nuevos proyectos y los nuevos gastos y por tanto forman parte de la población de la que se extrae la muestra, pero no suponen la devolución de fondos al presupuesto de la UE: son eficaces como medida correctora cuando los proyectos y los gastos de sustitución están exentos de errores materiales.
- b) Aproximadamente 1 500 millones de euros corresponden a decisiones de conformidad en el ámbito de la agricultura que la Comisión consignó como ingresos afectados disponibles para financiar el gasto agrícola. Estas correcciones a menudo se realizan a tanto alzado y corresponden a insuficiencias de los sistemas más que a errores en los beneficiarios finales.

La oportuna adopción de medidas correctoras redujo el nivel de error estimado por el Tribunal

1.42. El Tribunal tiene en cuenta las medidas correctoras aplicadas por los Estados miembros y la Comisión antes del pago o de su examen. Se comprueba la aplicación de estas correcciones (que consisten en recuperaciones procedentes de los beneficiarios y correcciones en los proyectos) y, en su caso, se ajusta la cuantificación del error. Sin embargo, el impacto de las medidas correctoras varía significativamente en función del ámbito de gasto, y de la medida correctora de que se trate.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

1.43. En 16 operaciones de la muestra de 2015, la Comisión y las autoridades de los Estados miembros aplicaron medidas correctoras que afectaban directamente a la operación y eran pertinentes para los cálculos del Tribunal. Estas medidas correctoras redujeron el nivel estimado de error en 0,5 puntos porcentuales (1,1 puntos porcentuales en 2014). Los cambios en el número de operaciones afectadas y en el impacto del nivel estimado de error no indican que estas medidas correctoras hayan sido más o menos eficaces; en realidad, dado que estas medidas atañen a una parte relativamente reducida de la muestra, se prevé una fluctuación de un ejercicio a otro.

NOTIFICACIÓN DE CASOS DE PRESUNTO FRAUDE A LA OLAF

1.44. Los casos de presunto fraude detectados en el curso de la fiscalización se notifican a la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) para su análisis y posible investigación. Si bien el Tribunal no puede formular comentarios sobre los distintos casos o sobre las respuestas de la OLAF, durante la fiscalización de 2015:

- se evaluó la legalidad y la regularidad de unas 1 200 operaciones,
- se hallaron doce casos de presunto fraude (veintidós en 2014) que se transmitieron a la OLAF ⁽³⁷⁾,
- los casos de presunto fraude más frecuentes consistían en conflictos de intereses y creación artificial de condiciones para recibir subvenciones, seguidas de la declaración de costes que no cumplían los criterios de admisibilidad.

⁽³⁷⁾ En el año civil 2015 transmitimos veintisiete casos a la OLAF (relativos a los ejercicios de auditoría 2014 y 2015) (dieciséis en 2014). Algunos de estos casos se derivan de trabajos que no están relacionados con la declaración de fiabilidad.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIONES

1.45. El principal objeto de este capítulo es respaldar las opiniones de auditoría presentadas en la declaración de fiabilidad.

Resultados de auditoría

1.46. Si bien los resultados de la fiscalización del Tribunal reflejan mejoras en algunos ámbitos, son acordes, en términos generales, con los de ejercicios anteriores.

1.47. Los resultados obtenidos por el Tribunal, que figuran en las **ilustraciones 1.5 y 1.6**, muestran un estrecho vínculo entre tipo de pago y niveles de error. El Tribunal sigue considerando que el gasto de reembolso está afectado por un nivel de errores mucho más elevado que el gasto basado en derechos.

1.48. La Comisión ha tomado más medidas para mejorar la cuantificación de los importes de riesgo y la capacidad correctora, aunque todavía puede mejorar su evaluación de ambas cuestiones.

1.48. La Comisión ha mejorado su metodología y ajustado las cifras del informe anual de 2015 sobre la gestión y el rendimiento del presupuesto de la UE, cuando sea necesario, para asegurarse de que las cifras comunicadas ofrezcan una estimación prudente de los importes en riesgo y la capacidad correctora. Teniendo en cuenta el nuevo marco jurídico para el período 2014-2020, podría resultar adecuado realizar futuros ajustes en la metodología.

ANEXO 1.1

ENFOQUE Y METODOLOGÍA DE AUDITORÍA

1. El enfoque de auditoría del Tribunal se expone en el Manual de auditoría financiera y de cumplimiento, que puede consultarse en su sitio web. El Tribunal sigue un modelo de garantía para planificar sus trabajos. En la planificación se considera el riesgo de que se produzcan errores (riesgo inherente) y el riesgo de que los errores no sean prevenidos o detectados y corregidos (riesgo de control).

PARTE 1 — Enfoque y metodología de auditoría aplicables a la fiabilidad de las cuentas

2. Las cuentas consolidadas consisten en:

- A. los estados financieros consolidados;
- B. los informes agregados sobre la ejecución presupuestaria.

Las cuentas consolidadas deberían presentar adecuadamente, en todos los aspectos significativos:

- la situación financiera de la Unión Europea al final del ejercicio,
- los resultados de sus operaciones y flujos de tesorería,
- el estado de cambios en los activos netos para el ejercicio finalizado.

La auditoría del Tribunal comprende:

- a) Una evaluación del entorno de control contable.
- b) Controles del funcionamiento de los principales procedimientos contables y del proceso de cierre del ejercicio.
- c) Controles analíticos (coherencia y carácter razonable) de los principales datos contables.
- d) Análisis y conciliaciones de cuentas o saldos.
- e) Pruebas de confirmación de compromisos, pagos y partidas concretas del balance realizadas a partir de muestras representativas.
- f) En la medida de lo posible, y de conformidad con las normas internacionales de auditoría, la utilización del trabajo de otros auditores. Este es el caso, en particular, de la auditoría de las actividades de empréstito y de préstamo gestionadas por la Comisión, para las que existen certificados de auditoría externa.

PARTE 2 — Enfoque y metodología de auditoría aplicables a la regularidad de las operaciones

3. La auditoría de la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas consiste en una verificación directa de las operaciones (véase la **ilustración 1.2**) para determinar si están en consonancia con las normas y los reglamentos aplicables.

Método empleado para comprobar las operaciones

4. En cada evaluación específica (capítulos 5 a 9) se llevan a cabo pruebas directas de las operaciones a partir de una muestra representativa. Dichas pruebas proporcionan una estimación del grado de regularidad de las operaciones en la población controlada.

5. La verificación de las operaciones consiste en un examen de cada operación seleccionada para determinar si la solicitud o el pago se efectuaron de conformidad con los fines aprobados por el presupuesto y especificados en la legislación aplicable. El Tribunal examina el cálculo del importe de la solicitud o el pago (en las solicitudes más importantes, sobre la base de una selección representativa de las partidas en las que se basa la subvención). Para ello es necesario hacer un seguimiento de la operación desde las cuentas presupuestarias hasta el beneficiario final (por ejemplo, el agricultor, el organizador de un curso de formación o el promotor del proyecto de ayuda al desarrollo) y verificar la conformidad en cada nivel. Se considera que existe un error cuando la operación (en cualquier nivel):

- no está correctamente calculada,
- no cumple un requisito reglamentario o una disposición contractual.

6. En el caso de los ingresos, el examen de los recursos propios basados en el impuesto sobre el valor añadido y en la renta nacional bruta toma como punto de partida los agregados macroeconómicos pertinentes sobre los que se calculan dichos recursos propios. Asimismo se examinan los sistemas de control establecidos por la Comisión para procesar los datos hasta la recepción de las contribuciones de los Estados miembros y su inclusión en las cuentas consolidadas. Para los recursos propios tradicionales, se examinan las cuentas de las autoridades aduaneras y el flujo de derechos hasta que los importes son contabilizados en las cuentas y recibidos por la Comisión.

7. En el caso de los gastos, se examinan las operaciones de pagos cuando los gastos se han efectuado, registrado y aceptado. El examen abarca todas las categorías de pagos (incluidos los de adquisición de activos), con exclusión de los anticipos, en el momento en que se efectúan. Los pagos de anticipos se examinan cuando:

- el receptor final de los fondos de la UE (por ejemplo, un agricultor, un instituto de investigación o una empresa que realiza obras o presta servicios tras la celebración de un procedimiento de contratación pública) justifica su utilización adecuada,
- y la Comisión (u otra institución u organismo que gestiona los fondos de la UE) acepta la justificación de dicho uso final de los fondos liquidando el pago del anticipo.

8. La muestra de auditoría del Tribunal está concebida para que permita efectuar una estimación del nivel de error en el conjunto de la población controlada. Se examinan las declaraciones o pagos más importantes mediante la selección de partidas (por ejemplo, facturas de un proyecto, parcelas en una declaración de un agricultor, véase el apartado 5) que deben ser controladas en las distintas operaciones recurriendo al muestreo de la unidad monetaria. Por lo tanto, si las partidas examinadas forman parte de un proyecto o de una declaración de un agricultor, el nivel de error comunicado para estas partidas no constituye el nivel de error que afecta al proyecto controlado o a la declaración de un agricultor, sino que contribuye a la evaluación global del gasto de la UE.

9. No se examinan las operaciones en todos los Estados miembros, países o regiones beneficiarios cada año. Los ejemplos que se presentan en el informe anual tienen fines ilustrativos y muestran los errores más típicos detectados. La mención de determinados Estados miembros, países o regiones beneficiarios no significa que los ejemplos presentados no puedan producirse en otro lugar, y no constituyen una base sobre la que puedan extraerse conclusiones sobre dichos Estados miembros, países o regiones beneficiarios.

10. El enfoque del Tribunal no ha sido diseñado para recopilar datos sobre la frecuencia de errores en la población. Por consiguiente, las cifras presentadas sobre la frecuencia de errores no indican la frecuencia de error en las operaciones financiadas por la UE o en los distintos Estados miembros. El enfoque de muestreo del Tribunal aplica distintas ponderaciones a operaciones diferentes y refleja el valor del gasto específico y la intensidad de los trabajos de auditoría. Esta ponderación se suprime en un cuadro de frecuencia que atribuye de este modo la misma importancia al desarrollo rural que al apoyo directo en el ámbito de «Recursos naturales» y al gasto del fondo social como a los pagos regionales y de cohesión en el capítulo «Cohesión». La relativa frecuencia de error en las muestras extraídas en diferentes Estados miembros no puede ser una orientación del nivel relativo de error en los distintos Estados miembros.

Método empleado para la evaluación y presentación de los resultados del examen de las operaciones

11. Los errores de las operaciones se producen por muy diversas razones y adoptan distintas formas dependiendo de la naturaleza del incumplimiento y de la norma o estipulación contractual que se haya contravenido. Las distintas operaciones pueden estar total o parcialmente afectadas por errores. Los errores que son detectados y corregidos antes e independientemente de los controles del Tribunal quedan excluidos del cálculo y de la frecuencia de error, y demuestran que los sistemas de control funcionan de manera eficaz. El Tribunal determina si los errores son cuantificables o no cuantificables, dependiendo de si es posible o no medir la parte del importe auditado que está afectada por error.

12. La aplicación de la normativa sobre contratación pública es un ámbito en el que se producen numerosos errores. Para garantizar el principio básico de la competencia previsto en la legislación y los reglamentos de la UE, los procedimientos importantes deben ser anunciados, las ofertas han de evaluarse con arreglo a criterios precisos, los contratos no pueden ser fragmentados artificialmente para no superar los límites⁽¹⁾.

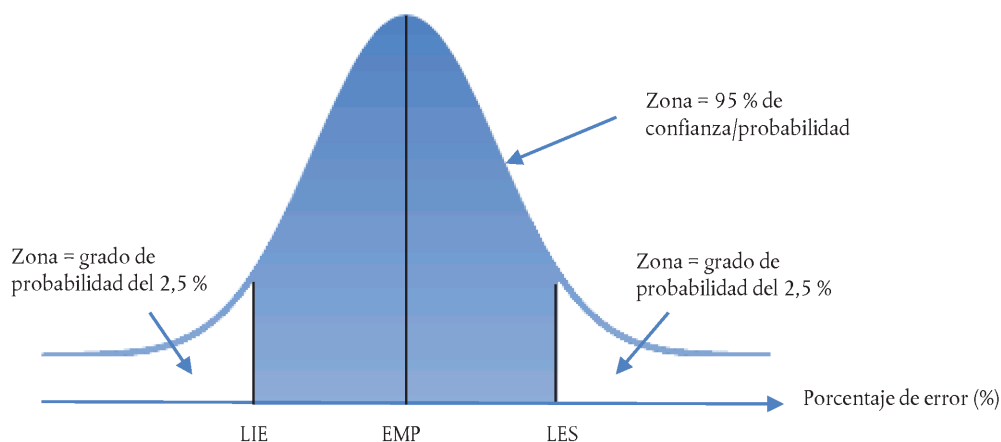
⁽¹⁾ Véanse asimismo los apartados 6.30 a 6.35 y el Informe Especial n.º 10/2015 «Necesidad de intensificar los esfuerzos para abordar los problemas en la contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de cohesión».

13. Los criterios aplicados para cuantificar los errores de contratación pública se describen en el documento «Incumplimiento de las normas en materia de contratación pública — Tipos de irregularidades y base para la cuantificación» ⁽²⁾.

14. Al decidir las medidas que han de adoptarse en caso de aplicación errónea de las normas de contratación pública, la cuantificación del Tribunal puede diferir de la aplicada por la Comisión o los Estados miembros.

Nivel estimado de error

15. El nivel de error se estima a partir del porcentaje de error más probable (EMP). Este sistema se aplica para cada rúbrica del MFP y para el gasto del presupuesto en su conjunto. Solo los errores cuantificados forman parte del cálculo. El EMP es una estimación estadística del porcentaje probable de error en la población. Como ejemplos de errores destacan los incumplimientos cuantificables de los reglamentos, las normas y las condiciones contractuales y de subvención aplicables. También se estima el límite inferior (LIE) y el límite superior (LSE) de error (véase la ilustración siguiente).



16. El porcentaje de la zona sombreada por debajo de la curva indica la probabilidad de que el nivel de error de la población se encuentre entre los límites inferior y superior de error.

17. Para planificar sus trabajos, el Tribunal se basa en un umbral de materialidad del 2 %, que sirve como guía para su opinión. Además, tiene en cuenta la naturaleza, el importe y el contexto de los errores al formarse una opinión.

Método empleado por el Tribunal para evaluar los sistemas y dar cuenta de los resultados

18. La Comisión, otras instituciones y órganos de la UE, las autoridades de los Estados miembros, y los países o regiones beneficiarios establecen sistemas que emplean para gestionar los riesgos presupuestarios, incluidos los relativos a la regularidad de las operaciones. La evaluación de los sistemas resulta especialmente útil para identificar recomendaciones de mejora.

19. Cada rúbrica del MFP, incluidos los ingresos, comprende muchos sistemas particulares. En cada ejercicio, el Tribunal selecciona una muestra de sistemas para evaluarla y presenta los resultados con recomendaciones de mejora.

Método empleado para formular opiniones en la declaración de fiabilidad

20. El conjunto del trabajo del Tribunal presentado en los capítulos 4 a 9 constituye la base de la opinión del Tribunal sobre la regularidad de las operaciones subyacentes a las cuentas consolidadas de la Unión Europea. El Tribunal expone su opinión en la declaración de fiabilidad y, para conformarla, considera si el error es generalizado. Gracias a este trabajo, el Tribunal se forma una opinión bien fundada sobre si los errores en la población superan los límites de materialidad o se mantienen dentro de los mismos. La mejor estimación del Tribunal del nivel de error para el gasto global en 2015 es del 3,8 %. El Tribunal tiene un grado de confianza superior al 95 % de que el nivel de error de la población controlada es material. El nivel de error estimado detectado en las distintas rúbricas del MFP varía, tal como se describe en los capítulos 5 a 9. El Tribunal considera que los errores son generalizados, es decir, que se extienden a la mayoría de los ámbitos de gasto.

⁽²⁾ Véase http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Sospecha de fraude

21. Si el Tribunal tiene motivos para sospechar que se ha producido una actividad fraudulenta, lo notifica a la OLAF, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, encargada de proceder a las investigaciones oportunas. Cada año el Tribunal notifica a la OLAF varios casos.

PARTE 3 — Relación entre las opiniones de auditoría sobre la fiabilidad de las cuentas y sobre la regularidad de las operaciones

22. El Tribunal ha formulado:

- a) una opinión de auditoría sobre las cuentas consolidadas de la Unión Europea del ejercicio finalizado;
- b) opiniones de auditoría sobre la regularidad de los ingresos y de los pagos subyacentes a estas cuentas.

23. El Tribunal realiza su trabajo y formula sus opiniones de acuerdo con las normas internacionales de auditoría y el código de ética de la IFAC y las normas internacionales INTOSAI de las entidades fiscalizadoras superiores.

Estas normas también prevén la situación en que los auditores formulan opiniones de auditoría sobre la fiabilidad de las cuentas y la regularidad de las operaciones subyacentes a las mismas, precisando que una opinión modificada sobre la regularidad de las operaciones no da lugar por sí sola a una opinión modificada sobre la fiabilidad de las cuentas. En los estados financieros sobre los que el Tribunal se pronuncia se reconoce que existe un problema significativo en relación con incumplimientos de las normas que rigen los gastos imputados al presupuesto de la UE. Por consiguiente, el Tribunal ha decidido que la existencia de un nivel de error significativo que afecta a la regularidad no constituye por sí sola una razón para modificar su opinión sobre la fiabilidad de las cuentas.

ANEXO 1.2

SISTEMAS EMPLEADOS POR LOS EE UU Y LA UE PARA COMPROBAR Y NOTIFICAR LOS PAGOS INDEBIDOS E IRREGULARES

1. Según un acto legislativo del Congreso de los EE UU, todos los organismos estatales han de realizar comprobaciones suficientes de sus propios pagos que les permitan calcular una estimación estadísticamente válida del importe anual de pagos indebidos en los programas cuando un análisis de riesgo indique que dichos pagos probablemente excederán en un 1,5 % el importe total pagado⁽³⁾. Los organismos tienen que publicar el resultado como total extrapolado y como porcentaje de los pagos efectuados. Los auditores de los organismos públicos⁽⁴⁾ deben comunicar si el proceso de elaboración y publicación de estas cifras se ajusta al acto del Congreso pertinente⁽⁵⁾.
2. En los EE UU (como ocurre en la UE con respecto a los pagos irregulares), la definición de lo que es indebido depende de la norma a la que se acoja el pago. La definición general de pago indebido empleada en el sistema estadounidense⁽⁶⁾ es cercana a la de pagos irregulares que figura en este capítulo 1 del informe anual. En el siguiente cuadro se exponen las similitudes y diferencias entre el sistema de los EE UU y el de la UE respecto de la comprobación y la notificación de los gastos.
3. El total de los pagos indebidos de los EE UU abarca una amplia serie de gastos que van desde las prestaciones sociales a la defensa. Los ámbitos de gasto que dominan el presupuesto de los EE UU (agricultura e infraestructura) constituyen una parte relativamente pequeña del presupuesto federal de los EE UU. Del desglose de los tipos de error se desprenden algunas diferencias claras. El incumplimiento de requisitos adicionales (como los procedimientos de adjudicación reglamentarios y cuestiones relativas a las ayudas estatales derivadas de la prioridad política de la UE de garantizar un mercado único) tienen mayor influencia en el nivel de error estimado por el Tribunal que en el total de los pagos indebidos de los EE UU. Los pagos insuficientes son un componente significativo del total de los EE UU, pero no del nuestro. Los errores de documentación también tienen un gran impacto en las cifras de los EE UU, pero no en el nivel de error estimado por el Tribunal.
4. No se permite que los organismos de los EE UU, al elaborar las estimaciones de pagos indebidos, se basen en los informes de los propios beneficiarios de los pagos del organismo como única fuente de estimación de pagos indebidos⁽⁷⁾, ni que compensen el total de pagos indebidos calculando el impacto de las medidas de recuperación. Como se señala en los apartados 1.42 a 1.43, las medidas correctoras adoptadas antes de la fiscalización del Tribunal reducen su estimación del error.
5. Los organismos afectados dedican cuantiosos recursos al examen de los pagos seleccionados. Por ejemplo, en la administración de la seguridad social de los EE UU, para calcular el porcentaje de pagos indebidos, se revisan cerca de seis mil pagos al año y se dedican noventa años-hombre. Las autoridades consultadas por el Tribunal consideraban que, por el hecho de dedicarse a esta tarea, los organismos afectados obtienen información de gran calidad sobre los modelos de pagos indebidos y con frecuencia pueden concebir y aplicar medidas apropiadas para afrontar el riesgo de error.
6. Los pagos indebidos notificados con respecto a 2015 ascendieron a 136 700 millones de USD (123 200 millones de euros)⁽⁸⁾, que equivalen al 4,4 % del gasto del Gobierno Federal⁽⁹⁾. Existen muchas diferencias en la naturaleza del gasto abarcado y en las definiciones específicas de error, pero la diferencia principal es que los organismos estadounidenses que gestionan fondos deben elaborar su propia estimación del nivel de error estadísticamente válida.

⁽³⁾ Los organismos llevan a cabo sus propios análisis de riesgo. La estimación en el nivel de pagos indebidos es automático para determinados gastos, y el umbral del 1,5 % puede reducirse.

⁽⁴⁾ Los inspectores generales de la mayoría de los organismos, o la entidad fiscalizadora superior de los EE UU (Government Accountability Office).

⁽⁵⁾ Actualmente, la *Improper Payments Elimination and Recovery Improvement Act* de 2012 (IPERIA). Algunos organismos empezaron a notificar pagos indebidos por primera vez en 2003, tal y como exigía la *Improper Payments Information Act* de 2002 (IPIA). Véase asimismo paymentaccuracy.gov.

⁽⁶⁾ Apéndice C de la Circular N.º A-123 *Requirements for Effective Estimation and Remediation of Improper Payments*.

⁽⁷⁾ En gran medida, la Comisión Europea utiliza datos notificados a la Comisión por organismos y autoridades constituidas según la legislación sectorial y otras entidades (apartado 1.35).

⁽⁸⁾ Tasa de cambio media de 2015; 1 euro = 1,1095 USD.

⁽⁹⁾ US Federal Government Financial Report 2015.

Diferencias y similitudes entre los modelos de los EE UU y el Tribunal para estimar el nivel de error en el gasto presupuestario

		Gobierno Federal de EE UU	Tribunal de Cuentas Europeo
Responsabilidad del cálculo del nivel de error estimado	Los gestores de fondos deben facilitar la estimación estadística del nivel de error	✓	✗
	Audidores externos calculan la estimación estadística del nivel de error	✗	✓
Cobertura	Todos los gastos del presupuesto están sujetos a muestreo	✗	✓
	Solo se incluyen en la muestra los gastos en programas considerados de riesgo por los gestores	✓	✗
Errores clave	Importes incorrectos abonados a beneficiarios admisibles	✓	✓
	Pagos efectuados a beneficiarios no admisibles	✓	✓
	Pagos efectuados por bienes o servicios no subvencionables	✓	✓
	Pagos efectuados por bienes no suministrados o servicios no prestados	✓	✓
	Duplicación de pagos	✓	✓
	Pagos con documentación insuficiente o inexistente	✓	✓
Base de cálculo del nivel de error	Comprobación de una muestra de operaciones seleccionadas utilizando métodos estadísticos	✓	✓
	Las medidas correctoras <i>ex post</i> (aplicadas por gestores de fondos) pueden reducir el nivel de error estimado	✗	✓
Presentación del nivel de error estimado.	Error extrapolado presentado en términos de caja	✓	✗
	Error extrapolado presentado como porcentaje	✓	✓
Resultados	Nivel medio 2012-2015	4,1 %	4,3 %
	Nivel de 2015	4,4 %	3,8 %

ANEXO 1.3

FRECUENCIA DE LOS ERRORES DETECTADOS EN LA MUESTRA DE AUDITORÍA CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2015

	RMFP 1b — Cohesión					RMFP 2 — Recursos naturales					Gestión compartida Rúbricas 1b del MFP Cohesión y 2 Recursos naturales (total)																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
	Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo de Cohesión y Fondo Social Europeo (FSE)					Medidas de mercado y ayudas directas					Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																										
	Número de operaciones	Número de operaciones afectadas por:				Número de operaciones	Número de operaciones afectadas por:				Número de operaciones	Número de operaciones afectadas por:				Número de operaciones	Número de operaciones afectadas por:																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
Analisis de las operaciones afectadas por errores		Solo OCC/ENC	Errores cuantificables	<20 %	20 % - 80 %		80 % - 100 %	Analisis de las operaciones afectadas por errores	Solo OCC/ENC	Errores cuantificables		<20 %	20 % - 80 %	80 % - 100 %	Analisis de las operaciones afectadas por errores		Solo OCC/ENC	Errores cuantificables	<20 %	20 % - 80 %	80 % - 100 %																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																
Estado miembro (gestión compartida)																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																					

Estado miembro (gestión compartida)	RMFP 1b — Cohesión					RMFP 2 — Recursos naturales					Gestión compartida Rúbricas 1b del MPP Cohesión y 2 Recursos naturales (total)											
	Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo de Cohesión y Fondo Social Europeo (FSE)					Medidas de mercado y ayudas directas					Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca											
	Número de operaciones afectadas por:					Número de operaciones afectadas por:					Número de operaciones afectadas por:											
	Número de operaciones	Analisis de las operaciones afectadas por errores	Solo OCC/ENC	Errores cuantificables	<20 %	20 % - 80 %	80 % - 100 %	Número de operaciones	Analisis de las operaciones afectadas por errores	Solo OCC/ENC	Errores cuantificables	<20 %	20 % - 80 %	80 % - 100 %	Número de operaciones	Analisis de las operaciones afectadas por errores	Solo OCC/ENC	Errores cuantificables	<20 %	20 % - 80 %	80 % - 100 %	
NL	Países Bajos	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
AT	Austria	8	2	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0	1	
PL	Polonia	41	16	11	5	1	2	2	8	0	0	0	0	0	22	4	3	1	1	0	2	
PT	Portugal	12	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	2	2	0	0	0	0	
RO	Rumanía	4	2	0	2	1	1	0	8	2	1	1	1	0	11	3	0	3	0	2	1	
SI	Eslovenia	8	1	1	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
SK	República Eslo- vaca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	1	0	1	0	0	1	
FI	Finlandia	0	0	0	0	0	0	4	1	0	1	1	1	0	5	4	0	4	4	0	0	
SE	Suecia	0	0	0	0	0	0	4	2	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
UK	Reino Unido.	9	6	2	4	3	1	0	8	5	0	5	5	0	10	6	3	3	3	0	0	
	Total	223	72	39	33	14	13	6	180	52	5	47	42	4	1	172	67	29	38	26	8	4

El Tribunal toma en consideración las medidas correctoras y los efectos en las distintas constataciones que figuran en el cuadro (véanse asimismo los apartados 1.42 a 1.43). No examina las operaciones en cada Estado miembro. Estado beneficiario, o región cada año y en 2015, no examinó las operaciones de Luxemburgo, Malta, Croacia y Estonia. El enfoque del Tribunal no ha sido diseñado para recopilar datos sobre la frecuencia de errores en la población. Por consiguiente, las cifras presentadas sobre la frecuencia de errores no indican la frecuencia de error en las operaciones financiadas por la UE o en los distintos Estados miembros. La relativa frecuencia de error en las muestras extraídas en diferentes Estados miembros no puede ser una orientación del nivel relativo de error en estos.

Dirección General (DG) de la Comisión Europea, otras instituciones y organismos (todos los tipos de gestión)		Número total de operaciones examinadas	Número de operaciones afectadas por uno o más errores	Número de operaciones afectadas por:				
				Solo otros criterios de conformidad y errores no cuantificables	Errores cuantificables	Errores cuantificables < 20 %	Errores cuantificables 20 % — 80 %	Errores cuantificables 80 % — 100 %
Comisión Europea:								
AGRI	DG Agricultura y Desarrollo Rural	344	116	31	85	68	12	5
DEVCO	DG Cooperación Internacional y Desarrollo	49	14	5	9	7	2	0
HOME	DG Migración y Asuntos de Interior	8	4	2	2	2	0	0
JUST	DG Justicia y Consumidores	1	0	0	0	0	0	0
SANTE	DG Salud y Seguridad Alimentaria	2	1	0	1	0	1	0
EACEA	Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural	7	5	1	4	3	0	1
EMPL	DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión	82	30	16	14	8	5	1
CCI	Centro Común de Investigación	3	2	2	0	0	0	0
NEAR	DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación	46	13	2	11	8	3	0
PMO	Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales	71	7	3	4	1	1	2
REGIO	DG Política Regional y Urbana	150	43	23	20	7	8	5
ESTAT	Eurostat	1	0	0	0	0	0	0
CONNECT	DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías	20	9	2	7	4	2	1
MOVE	DG Movilidad y Transportes	7	1	1	0	0	0	0
+DT	DG Investigación e Innovación	55	35	15	20	14	5	1
ENER	DG Energía	11	7	5	2	2	0	0
GROW	DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes	7	1	1	0	0	0	0

Dirección General (DG) de la Comisión Europea, otras instituciones y organismos (todos los tipos de gestión)		Número total de operaciones examinadas	Número de operaciones afectadas por uno o más errores	Número de operaciones afectadas por:				
				Solo otros criterios de conformidad y errores no cuantificables	Errores cuantificables	Errores cuantificables < 20 %	Errores cuantificables 20 % — 80 %	Errores cuantificables 80 % — 100 %
EAC	DG Educación y Cultura	32	13	7	6	5	1	0
ECFIN	DG Asuntos Económicos y Financieros	2	1	0	1	1	0	0
TAXUD	DG Fiscalidad y Unión Aduanera	1	1	1	0	0	0	0
COMM	DG Comunicación	1	0	0	0	0	0	0
FISMA	DG Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales	1	0	0	0	0	0	0
ENV	DG Medio Ambiente	7	2	0	2	2	0	0
MARE	DG Asuntos Marítimos y Pesca	12	3	3	0	0	0	0
ECHO	DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO)	36	7	1	6	6	0	0
OP	Oficina de publicaciones	1	1	1	0	0	0	0
DIGIT	DG Informática	3	1	1	0	0	0	0
HR	DG Recursos Humanos y Seguridad	5	0	0	0	0	0	0
OIB	Oficina de Infraestructura y Logística de Bruselas	6	1	1	0	0	0	0
OIL	Oficina de Infraestructura y Logística de Luxemburgo	2	0	0	0	0	0	0
SJ	Oficina de servicio jurídico	1	1	0	1	1	0	0
SCIC	Interpretación	1	0	0	0	0	0	0
Subtotal Comisión Europea		975	319	124	195	139	40	16

Dirección General (DG) de la Comisión Europea, otras instituciones y organismos (todos los tipos de gestión)	Número total de operaciones examinadas	Número de operaciones afectadas por uno o más errores	Número de operaciones afectadas por:				Errores cuantificables 20 % — 80 %	Errores cuantificables 80 % — 100 %
			Solo otros criterios de conformidad y errores no cuantificables	Errores cuantificables	Errores cuantificables < 20 %			
Otras instituciones y órganos								
Parlamento Europeo	25	2	1	1	1	0	0	0
Servicio Europeo de Acción Exterior	25	9	7	2	2	0	0	0
Consejo de la Unión Europea	9	0	0	0	0	0	0	0
Tribunal de Justicia de la Unión Europea	6	1	1	0	0	0	0	0
Tribunal de Cuentas Europeo	3	0	0	0	0	0	0	0
Otros órganos	6	0	0	0	0	0	0	0
Subtotal otras instituciones y órganos	74	12	9	3	3	0	0	0
Total	1 049	331	133	198	142	40	16	

CAPÍTULO 2

Gestión presupuestaria y financiera

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	2.1-2.4
Observaciones	2.5-2.38
Los compromisos pendientes se incrementaron y las solicitudes de futuros pagos continuaron en aumento	2.5-2.10
El presupuesto inicial para pagos en 2015 era superior al de ejercicios anteriores...	2.11
... y los pagos de ingresos afectados y los créditos prorrogados suponen que los pagos finales superaban el límite del MFP	2.12-2.13
Reducción de las declaraciones de costes en el ámbito de cohesión	2.14-2.15
El lapso transcurrido desde el compromiso inicial hasta la aceptación del gasto sigue siendo prolongado	2.16-2.18
Retrasos significativos en la utilización de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE)	2.19-2.21
Los instrumentos financieros constituyen una parte creciente del presupuesto...	2.22-2.26
... y del balance...	2.27-2.30
... y los importes no utilizados de los instrumentos financieros de gestión compartida siguen siendo relativamente elevados	2.31
Se registraron las primeras operaciones del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)...	2.32-2.37
... mientras que la puesta en marcha del Mecanismo «Conectar Europa» se retrasó	2.38
Conclusiones y recomendaciones	2.39-2.47
Conclusiones referentes a 2015	2.39-2.46
Recomendaciones	2.47

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

2.1. El presente capítulo ofrece una visión general de los principales aspectos de la gestión presupuestaria y financiera de la UE en 2015 que afectan al presupuesto y al balance de la UE, como los niveles globales de gasto y de los compromisos contraídos, la relación entre las cuentas financieras y presupuestarias, los instrumentos financieros, y la relación entre el presupuesto y el marco financiero plurianual (MFP).

2.2. El MFP es un marco de siete años para el presupuesto anual de la UE. Está definido en un Reglamento del Consejo ⁽¹⁾ y fija un límite máximo anual global para los créditos de compromiso y de pago. El actual MFP fija un máximo de 1 083 000 millones de euros para los créditos de compromiso y de 1 024 000 millones de euros para los créditos de pago para el período de siete años ⁽²⁾ 2014-2020. Una novedad de este MFP es que los importes no utilizados situados por debajo del límite máximo de pagos ⁽³⁾ y de compromisos ⁽⁴⁾ aumentan automáticamente los límites del MFP de los ejercicios siguientes.

2.3. 2015 fue el segundo año del actual MFP. Más de tres cuartas partes de los gastos operativos se destinaron a regímenes que funcionaban con arreglo a las normas del MFP anterior (subvenciones a los agricultores en 2014, el reembolso de las declaraciones de proyectos de cohesión de los programas operativos 2007-2013, y los proyectos de investigación del Séptimo Programa Marco, iniciado en 2007). En el nuevo MFP, la Comisión desembolsó 9 600 millones de euros en pagos de prefinanciación de nuevos programas operativos del ámbito de cohesión.

⁽¹⁾ Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 884). Los límites indicados corresponden a precios corrientes.

⁽²⁾ Las cantidades se expresan a precios corrientes.

⁽³⁾ Según el artículo 5 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013, la Comisión ajustará los límites máximos por una cantidad equivalente a la diferencia entre la liquidación del pago y el límite máximo del MFP para el año anterior. Estos ajustes anuales no rebasarán los importes máximos de 7 000, 9 000 y 10 000 millones de euros (a precios de 2011) en 2018, 2019 y 2020 respectivamente.

⁽⁴⁾ De conformidad con el artículo 4 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013, los márgenes que hayan quedado disponibles por debajo de los límites máximos del marco financiero plurianual para créditos de compromiso para los años 2014-2017 constituirán un margen global del marco financiero plurianual para compromisos, que se pondrá a disposición, por encima de los límites máximos establecidos en el marco financiero plurianual para los años 2016 a 2020 para objetivos de políticas relacionadas con el crecimiento y el empleo, en particular el empleo juvenil.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.4. El presupuesto general de la UE no presta por sí solo la mayoría de los beneficios de la pertenencia a la UE (como el acceso al mercado único), ni registra todos los costes (como la cofinanciación y administración de los gastos en gestión compartida). Como el Tribunal ha señalado ⁽⁵⁾, varios mecanismos financieros de apoyo a las políticas de la UE no son financiados directamente por el presupuesto de la UE ni se registran en su balance. Entre ellos se encuentran la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, el Mecanismo Europeo de Estabilidad, el Mecanismo Único de Resolución y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) ⁽⁶⁾ y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) (vinculado al BEI). El Tribunal no es el auditor de algunos de estos mecanismos, lo que limita la medida en la que se abordan en el presente capítulo. Otros mecanismos están parcialmente registrados en el balance de la UE, como la financiación combinada ⁽⁷⁾ y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) (véanse los apartados 2.32 a 2.37). Un mecanismo que el Tribunal fiscaliza por separado es el Fondo Europeo de Desarrollo ⁽⁸⁾, respecto del cual el Tribunal presenta sus observaciones correspondientes sobre la gestión financiera y presupuestaria en su informe anual específico ⁽⁹⁾.

OBSERVACIONES

Los compromisos pendientes se incrementaron y las solicitudes de futuros pagos continuaron en aumento

La Comisión contrajo más compromisos en 2015 que en cualquier ejercicio anterior

2.5. La Comisión registró compromisos presupuestarios por un total de 177 200 millones de euros, que representan el 97,7 % del nivel total disponible. Un «compromiso» tiene bases diferentes en distintos ámbitos del presupuesto (véase la **ilustración 2.1**)

⁽⁵⁾ Discurso del presidente del Tribunal de Cuentas Europeo a la comisión de control presupuestario del Parlamento Europeo (CONT) el 10 de noviembre de 2015 (<http://www.eca.europa.eu/en/Pages/AR2014.aspx>).

⁽⁶⁾ En 2015, el BEI desembolsó 57 400 millones de euros en la UE (Informe estadístico del BEI 2015, p. 2).

⁽⁷⁾ La financiación combinada de la UE en la política exterior de la UE es complementaria a otras modalidades de ayuda. El principio de este mecanismo es combinar las subvenciones de la UE con préstamos o inversiones en capital de instituciones financieras públicas y privadas.

⁽⁸⁾ En 2015 se pagaron 3 088 millones de euros de los FED.

⁽⁹⁾ Véanse los apartados 13 a 17 del «Informe anual del Tribunal de Cuentas sobre las actividades financiadas por los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo (FED)» relativo al ejercicio 2015 en el presente Diario Oficial.

Ilustración 2.1 — Compromisos

Los compromisos presupuestarios se necesitan para una diversidad de contratos, decisiones o acuerdos celebrados entre la UE e individuos, empresas, organizaciones, instituciones, agencias o gobiernos. Algunos ejemplos son:

Rúbricas del marco financiero plurianual	Base típica de un compromiso	Total de compromisos contraídos en 2015 (miles de millones de euros)
Rúbrica 1a — Competitividad	Contratos con investigadores y organizaciones de investigación, organismos gestores de programas espaciales, agencias nacionales gestoras de programas Erasmus.	18,9
Rúbrica 1b — Cohesión	Plazos anuales de gastos planificados en el ámbito de cohesión en cada Estado miembro para el MFP.	69,5
Rúbrica 2 — Recursos naturales	Acuerdos con agricultores y agroindustria que imponen condiciones de más de un año de duración en el ámbito del desarrollo rural. Acuerdos pesqueros con terceros países para garantizar los derechos de pesca.	67,4
Rúbrica 3 — Seguridad y ciudadanía	Contratos y acuerdos para fomentar la salud, la cultura, el asilo, la igualdad y la justicia.	2,8
Rúbrica 4 — Una Europa global	Acuerdos de financiación firmados con socios de desarrollo por un período específico.	9,4
Rúbrica 5 — Administración	Adjudicación de contratos públicos de suministros y servicios.	9,2

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.6. Los créditos de compromiso disponibles en 2015 fueron superiores a los de todos los ejercicios anteriores. A esto contribuyeron dos decisiones, permitidas en el marco de las normas presupuestarias de la UE y ligadas al retraso en la aprobación de los programas del actual MFP:

- i) una decisión del Consejo de transferir 16 500 millones de euros de compromisos no utilizados de 2014 a 2015 ⁽¹⁰⁾, que aumentó el límite del MFP a 163 000 millones de euros,
- ii) una decisión de la Comisión de prorrogar 12 100 millones de euros de créditos no utilizados de 2014, de los cuales 11 000 millones se encontraban a punto de serlo ⁽¹¹⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.6. Este aumento de los créditos de compromiso para 2015 ya estaba previsto, dado que incluía los compromisos adicionales vinculados a la política de cohesión que debían efectuarse en 2014, pero se aplazaron de conformidad con el marco jurídico aplicable (debido a los retrasos en la aprobación de los programas operativos en el marco de la cohesión).

⁽¹⁰⁾ El Reglamento (UE, Euratom) n.º 2015/623 del Consejo (DO L 103 de 22.4.2015, p. 1) reprogramó un total de 21 100 millones de euros de 2014 a años subsiguientes (2015 — 16 500 millones de euros, 2016 — 4 500 millones de euros y 2017 — 100 millones de euros). También fue una condición necesaria para esta transferencia la modificación del presupuesto modificativo n.º 1 de 2015.

⁽¹¹⁾ Las prórrogas pueden efectuarse en virtud del artículo 13, apartado 2, letra a), del Reglamento Financiero: Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1) (http://ec.europa.eu/budget/explained/glossary/glossary_en.cfm).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.7. Otros aumentos de los créditos de compromiso disponibles procedieron de los ingresos afectados⁽¹²⁾ (6 800 millones de euros) y otros presupuestos rectificativos (500 millones de euros). Por consiguiente, el total de los créditos de compromiso disponibles ascendió a 181 300 millones de euros, equivalentes al 1,3 % de la RNB de la UE. Puesto que solo 2 000 millones de euros de créditos de pago estaban disponibles para ser prorrogados a 2015, la transferencia de créditos de compromiso aumentará la presión en los futuros presupuestos de pagos.

2.8. Los compromisos pendientes son aquellos que se han contraído, pero no se han liquidado o anulado, y ascendieron a 217 700 millones de euros (véase la **ilustración 2.2**).

2.9. El pasivo y los costes acumulados se reflejan en el balance sin requerir necesariamente un compromiso (por ejemplo, para las pensiones de los funcionarios de la UE, o el coste probable del desmantelamiento de las instalaciones nucleares de la UE). El pasivo y los costes acumulados no cubiertos por un compromiso presupuestario suponen 121 000 millones de euros adicionales, que en total suman 339 000 millones de euros al 31 de diciembre de 2015 que han de ser financiados con cargo a futuros presupuestos (frente a 305 000 millones de euros en 2014)⁽¹³⁾.

2.10. Como el Tribunal ya señaló en ejercicios anteriores⁽¹⁴⁾, la Comisión no prepara ni publica anualmente una previsión actualizada de flujo de efectivo que abarque un período de siete a diez años y que cubra límites presupuestarios, necesidades de pagos, limitaciones de la capacidad y posibles liberaciones de compromisos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.7. *La mayoría de estos compromisos están sujetos a la norma de N+3; lo normal es que estos compromisos adicionales no conduzcan a un incremento correspondiente de los pagos. En efecto, por el contrario, conducen a un incremento en el nivel de los créditos pendientes de liquidación (RAL).*

2.10. *Véase la respuesta de la Comisión al apartado 2.40*

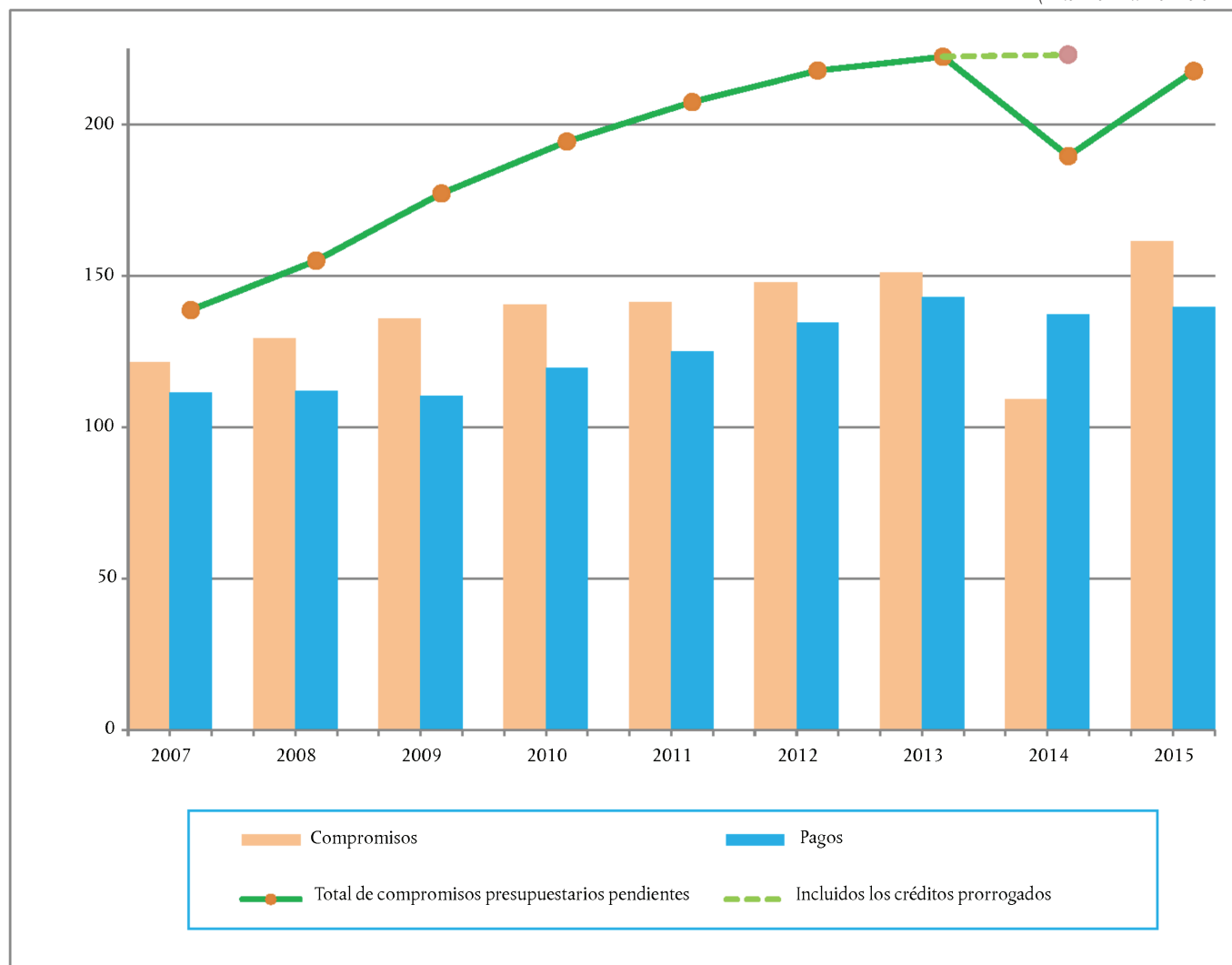
⁽¹²⁾ Los ingresos afectados son los que se destinan a actividades específicas. Los ingresos afectados procedían principalmente de sanciones y otras recuperaciones relativas a la agricultura, y de contribuciones de terceros como países de la AELC y países candidatos.

⁽¹³⁾ De estos, 19 100 millones de euros (33 000 millones de euros en 2014) representan obligaciones con agricultores que normalmente se liquidan en los dos primeros meses del ejercicio siguiente.

⁽¹⁴⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 2.22, Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 1.50, e Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 1.59.

Ilustración 2.2 — Evolución de los compromisos acumulados pendientes de liquidación

(miles de millones de euros)



Fuente: Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea — Ejercicios 2007-2015.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

El presupuesto inicial para pagos en 2015 era superior al de ejercicios anteriores...

2.11. La UE planifica y notifica su presupuesto para pagos sobre la base de la contabilidad de caja y debe equilibrar los ingresos y los pagos: el presupuesto no puede financiarse con créditos⁽¹⁵⁾. El presupuesto inicial de la UE para pagos en 2015 era superior al de todos los ejercicios anteriores.

⁽¹⁵⁾ Artículo 17 del Reglamento Financiero.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

... y los pagos de ingresos afectados y créditos prorrogados suponen que los pagos finales superaban el límite del MFP

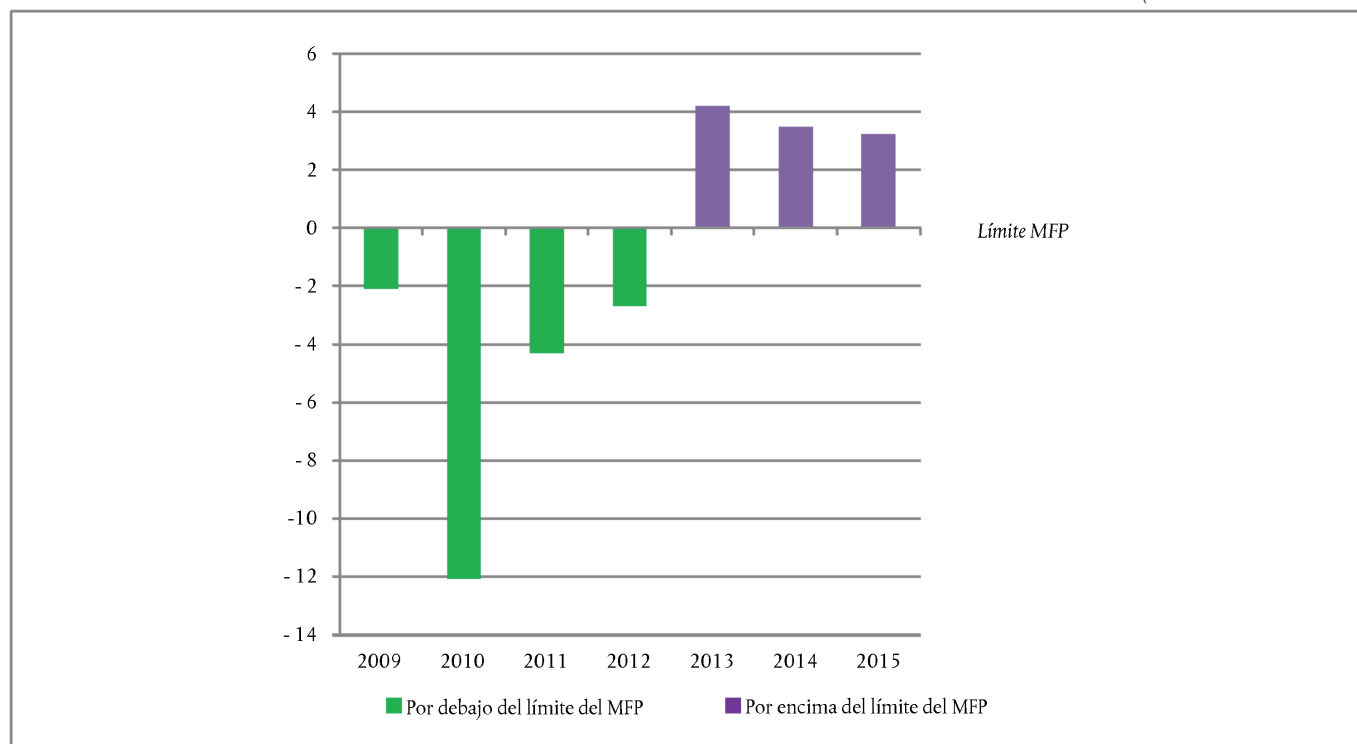
2.12. El reglamento del MFP ⁽¹⁶⁾ aprobado en 2013 establecía un nivel máximo de créditos de pago para 2015 de 142 000 millones de euros ⁽¹⁷⁾. El presupuesto inicial se fijó justo por debajo de este límite máximo, en 141 200 millones de euros. El nivel final de los pagos superó en 4 000 millones de euros el nivel fijado en el presupuesto inicial (véase el apartado 2.2 y la **ilustración 2.4**), y fue el segundo solo por debajo de 2013. Por tercer año sucesivo, el nivel final de pagos fue superior al límite máximo del MFP para el ejercicio. La **ilustración 2.3** muestra la diferencia entre el límite del MFP y los pagos finales en los últimos siete años.

2.12. El Tribunal de Justicia comparaba el presupuesto votado con el nivel de pagos, incluidos:

- los pagos efectuados sobre los créditos procedentes de los ingresos afectados (además de los créditos de pago autorizados en el presupuesto de 2015 y el límite máximo del MFP), y
- los pagos relativos a los créditos prorrogados de ejercicios anteriores (que se deducirán del límite máximo de los pagos del MFP del año, cuando los créditos habían sido aprobados por el Parlamento Europeo y el Consejo en primer lugar).

Ilustración 2.3 — Pagos finales comparados con el límite del MFP

(miles de millones de euros)



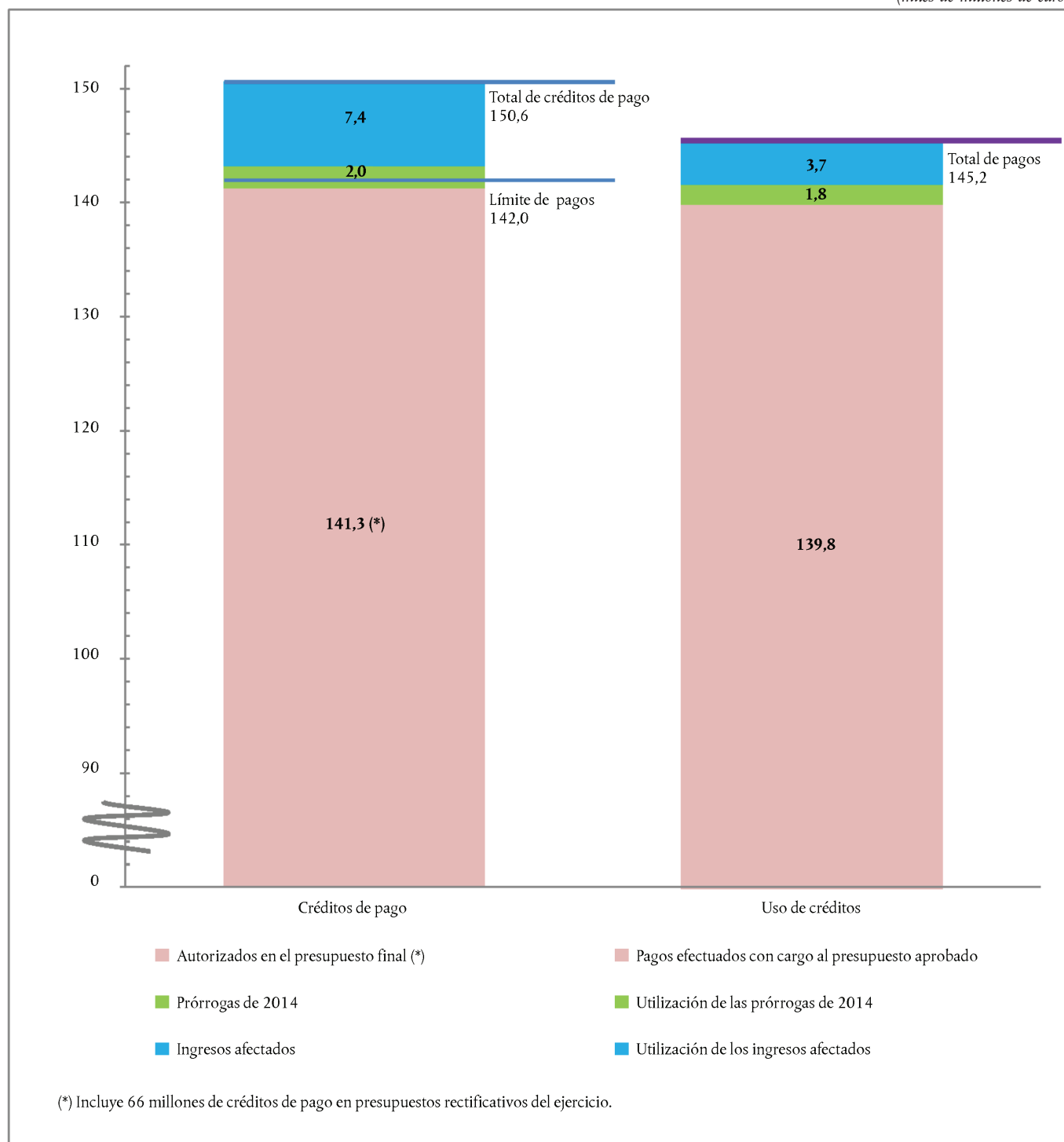
Fuente: Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea — Ejercicios 2009-2015 y reglamentos del MFP.

⁽¹⁶⁾ Reglamento (UE, Euratom) n.º 1311/2013.

⁽¹⁷⁾ Modificado por la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Ajuste técnico del marco financiero para 2016 en función de la evolución de la renta nacional bruta [COM (2015) 320 final].

Ilustración 2.4 — Créditos de pago y pagos efectuados en 2015

(miles de millones de euros)



Fuente: Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea — Ejercicio 2015, Estados agregados de la ejecución presupuestaria y notas explicativas, cuadros 5.1 y 5.3.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.13. El Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron ocho presupuestos rectificativos, de los cuales el primero fue el mayor y se trataba de la reprogramación de 16 500 millones de euros (véase el apartado 2.6). Los demás presupuestos rectificativos en conjunto aumentaron los créditos de compromiso y de pago disponibles en 486 millones de euros y 85 millones de euros respectivamente. En particular:

- reasignaron 1 400 millones de euros de créditos de compromiso al Fondo de Garantía del FEIE, en gran parte procedentes del Mecanismo «Conectar Europa» (véase el apartado 2.35),
- añadieron 407 millones de euros de créditos de compromiso al presupuesto para migración,
- reasignaron 127 millones de euros de créditos de pago procedentes de otras rúbricas al presupuesto de migración.

Reducción de las declaraciones de costes en el ámbito de cohesión

2.14. Las autoridades de los Estados miembros presentaron un nivel inferior de declaraciones de costes de actividades de cohesión para su reembolso en 2015 que en 2014 (42 200 millones de euros en 2015 frente a 56 600 millones de euros en 2014), lo que supuso un descenso del nivel de declaraciones de costes no pagadas de 23 200 millones de euros al final de 2014 a 10 800 millones de euros ⁽¹⁸⁾ al final de 2015. Las declaraciones recibidas en el último mes del ejercicio se redujeron a casi la mitad con 10 500 millones de euros (19 400 millones de euros en 2014), al igual que las declaraciones recibidas en los últimos cuatro días del ejercicio (5 400 millones de euros en 2015 y 10 100 millones de euros en 2014). Del total de 10 800 millones de euros no pagados al final del ejercicio, 2 800 millones de euros llevaban impagados desde el final de 2014.

2.15. El presupuesto de la UE ha proporcionado prefinanciación a todos los Estados miembros tanto para el MFP 2007-2013 como para el 2014-2020. En total, la prefinanciación no liquidada asciende a 32 700 millones de euros ⁽¹⁹⁾ al final de 2015, de modo que el total de «facturas impagadas» no indica que en general se deban fondos del presupuesto a los Estados miembros.

2.15. El Reglamento sobre disposiciones comunes para el período 2014-2020 establece que el período de programación de la prefinanciación se utilizará para la financiación de las acciones llevadas a cabo en el marco del período de programación en cuestión.

⁽¹⁸⁾ Nota 2.12 de las cuentas. Las declaraciones de costes no pagados que la Comisión había verificado como correctas y registrado como preparadas para el pago en su sistema contable ascendieron a 3 300 millones de euros (1 300 millones de euros en 2014).

⁽¹⁹⁾ Consistentes en 23 100 millones de euros del período 2007-2013 y 9 600 millones de euros del período 2014-2020.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

El lapso transcurrido desde el compromiso inicial hasta la aceptación del gasto sigue siendo prolongado

2.16. La **ilustración 2.5** presenta un desglose por antigüedad de los compromisos pendientes y de la prefinanciación. El tiempo medio transcurrido entre el compromiso y el pago es de 2,4 años (2,1 años en 2014). En la mayoría de los casos, el primer pago a un programa o proyecto (que reduce el nivel del compromiso pendiente) consiste en prefinanciación. La prefinanciación sigue pendiente hasta que el receptor de los fondos de la UE presta el servicio o justifica la utilización de la financiación de la UE.

2.17. La cantidad pendiente («stock») de compromisos equivale a casi dos veces y media la cantidad registrada en un año («flujo») ⁽²⁰⁾. La prefinanciación pendiente bruta equivale a poco más de medio año de pagos. El período medio combinado desde el compromiso hasta la aceptación del gasto es de tres años en el presupuesto de la UE. La utilización de la prefinanciación es mucho mayor en los ámbitos de gasto en gestión indirecta/directa (donde el stock de prefinanciaciones equivale a 1,6 años de pagos) que en la gestión compartida. En la rúbrica 4, el importe total de compromisos pendientes y de prefinanciación equivale a 4,6 años de gasto normal.

2.18. Los retrasos prolongados entre el compromiso inicial y la liquidación final del gasto se derivan de problemas de falta de documentación al cierre y reducen la flexibilidad. Como se señala en el apartado 2.3, los pagos de 2015 con frecuencia correspondían a programas de períodos anteriores.

2.17. La Comisión considera que los RAL («reste à liquider» o compromisos pendientes de liquidación) están en consonancia con las correspondientes normas sobre liberación automática.

2.18. En cuanto a la cohesión, la fecha final de subvencionabilidad será el 31 de diciembre de 2015. Los documentos de cierre deben presentarse a más tardar el 31 de marzo de 2017. El Reglamento (CE) n.º 1083/2006 prevé que el 5 % de la dotación total se mantenga hasta el cierre del programa.

Los legisladores decidieron modificar el Reglamento y ampliar el plazo de liberación automática N+2 para dos Estados miembros. Esto ha reducido la presión sobre los Estados miembros para presentar solicitudes de pago dentro de un período de referencia más corto. Además, el Tratado de adhesión de Croacia permite una excepción a la norma de liberación automática. También prevé N+3.

Por último, en 2014 se creó un grupo de trabajo para propiciar una mejor ejecución y ayudar a los Estados miembros a optimizar la utilización de las dotaciones de la política de cohesión 2007-2013. Los progresos son objeto de seguimiento por parte de la Comisión.

⁽²⁰⁾ En los gastos de cohesión en programas operativos aprobados en el marco del MFP 2007-2013, debe efectuarse una liberación de compromisos automática cada año N + 2 en todos los Estados miembros excepto Croacia, Rumanía y Eslovaquia (donde se aplica la norma del año N + 3).

Ilustración 2.5 — Desglose de los compromisos presupuestarios pendientes de la Comisión y prefinanciación

(millones de euros)

Compromisos presupuestarios pendientes ⁽¹⁾											
Rúbrica		≥ 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	Ejercicios de compromisos ⁽²⁾
1a	Competitividad	295	672	1 209	1 541	3 885	5 942	7 844	13 066	34 455	2,1
1b	Cohesión	1 653	38	237	1 455	7 191	29 459	21 324	65 016	126 372	2,6
2	Recursos naturales	223	62	82	127	213	7 231	2 140	18 112	28 191	1,8
3	Seguridad y ciudadanía	21	39	62	136	277	580	350	1 671	3 137	1,5
4	Una Europa global	938	522	883	1 412	3 364	4 719	5 390	7 446	24 673	3,0
5	Administración	0	0	0	0	0	0	0	295	295	0,0
Total		3 130	1 333	2 473	4 671	14 931	47 931	37 049	105 606	217 123⁽³⁾	2,4

Prefinanciación ⁽⁴⁾											
Rúbrica		≥ 2009	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total	Ejercicios de pagos ⁽⁵⁾
1a	Competitividad	127	165	422	1 382	3 353	6 117	5 343	8 636	25 545	1,5
1b	Cohesión	12 934	9 347	689	69	33	75	2 042	7 523	32 711	0,6
2	Recursos naturales	3 443	131	60	78	120	172	393	2 397	6 795	0,1
3	Seguridad y ciudadanía	19	27	58	92	192	675	792	1 430	3 284	1,6
4	Una Europa global	236	461	397	817	947	1 634	2 520	5 446	12 458	1,6
5	Administración	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0,0
Total (prefinanciación bruta)		16 758	10 130	1 626	2 439	4 645	8 673	11 090	25 434	80 795⁽⁶⁾	0,6

⁽¹⁾ Fuente: Cuentas anuales de la Comisión Europea 2015, cuadro 2.5 de los «Informes sobre la ejecución presupuestaria y notas explicativas».⁽²⁾ Fuente: Informe sobre la gestión presupuestaria y financiera — Ejercicio 2015 — Sección A.7.2.⁽³⁾ Los compromisos presupuestarios pendientes no incluyen 570 millones de euros procedentes de otras instituciones.⁽⁴⁾ Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.⁽⁵⁾ Prefinanciación pagada a 31 de diciembre de 2015 dividida por pagos efectuados con créditos del ejercicio.⁽⁶⁾ Véanse las cuentas anuales de la Comisión Europea 2015, nota 2.5.1.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Retrasos significativos en la utilización de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE)

2.19. Al final de 2015, los pagos a los Estados miembros con cargo a los Fondos EIE plurianuales para el MFP 2007-2013 ⁽²¹⁾ ascendían a 400 800 millones de euros (el 90 % del total de 446 200 millones de euros ⁽²²⁾ para todos los programas operativos aprobados). En la **ilustración 2.6** se presenta un análisis del grado de ejecución de los compromisos por parte de la Comisión en cada Estado miembro. En cinco Estados miembros ⁽²³⁾ se concentran más de la mitad de los créditos de compromiso no utilizados de los fondos EIE que no han dado lugar a pagos.

2.20. En algunos Estados miembros, el importe que representa la contribución no solicitada a la UE ⁽²⁴⁾, más la cofinanciación nacional exigida, equivalen a una parte significativa del gasto total de las administraciones públicas (véase la **ilustración 2.7**). En siete Estados miembros, el porcentaje total acumulado que podía percibirse con cargo a fondos de la UE (contando los dos períodos 2007-2013 y 2014-2020) es superior al 15 % del gasto anual de las administraciones públicas.

2.21. A fin de utilizar todos los fondos disponibles en el MFP 2007-2013, las autoridades de todos los Estados miembros deben presentar declaraciones válidas equivalentes a la suma de todos los compromisos pendientes junto con la cofinanciación nacional requerida y el importe de prefinanciación ya proporcionada del presupuesto. La **ilustración 2.8** muestra las proporciones relativas de compromisos no utilizados de 2007-2013 en cada Estado miembro, junto con la prefinanciación pagada para el MFP 2014-2020 al final de 2015.

2.19. Los cinco Estados miembros citados por el Tribunal constituyen la parte más importante de las asignaciones ESI.

En relación con la cuestión de la escasa absorción, el grupo de trabajo para propiciar una mejor ejecución creado por la Comisión está trabajando activamente para ayudar a los Estados miembros más afectados por los bajos niveles de absorción.

2.20. En 2014 se creó un grupo de trabajo para propiciar la mejora de la aplicación en los Estados miembros y mejorar la aplicación y utilización del presupuesto en los Estados miembros con menor absorción y, proporcionalmente, las contribuciones pendientes más elevadas de la UE ⁽¹⁾.

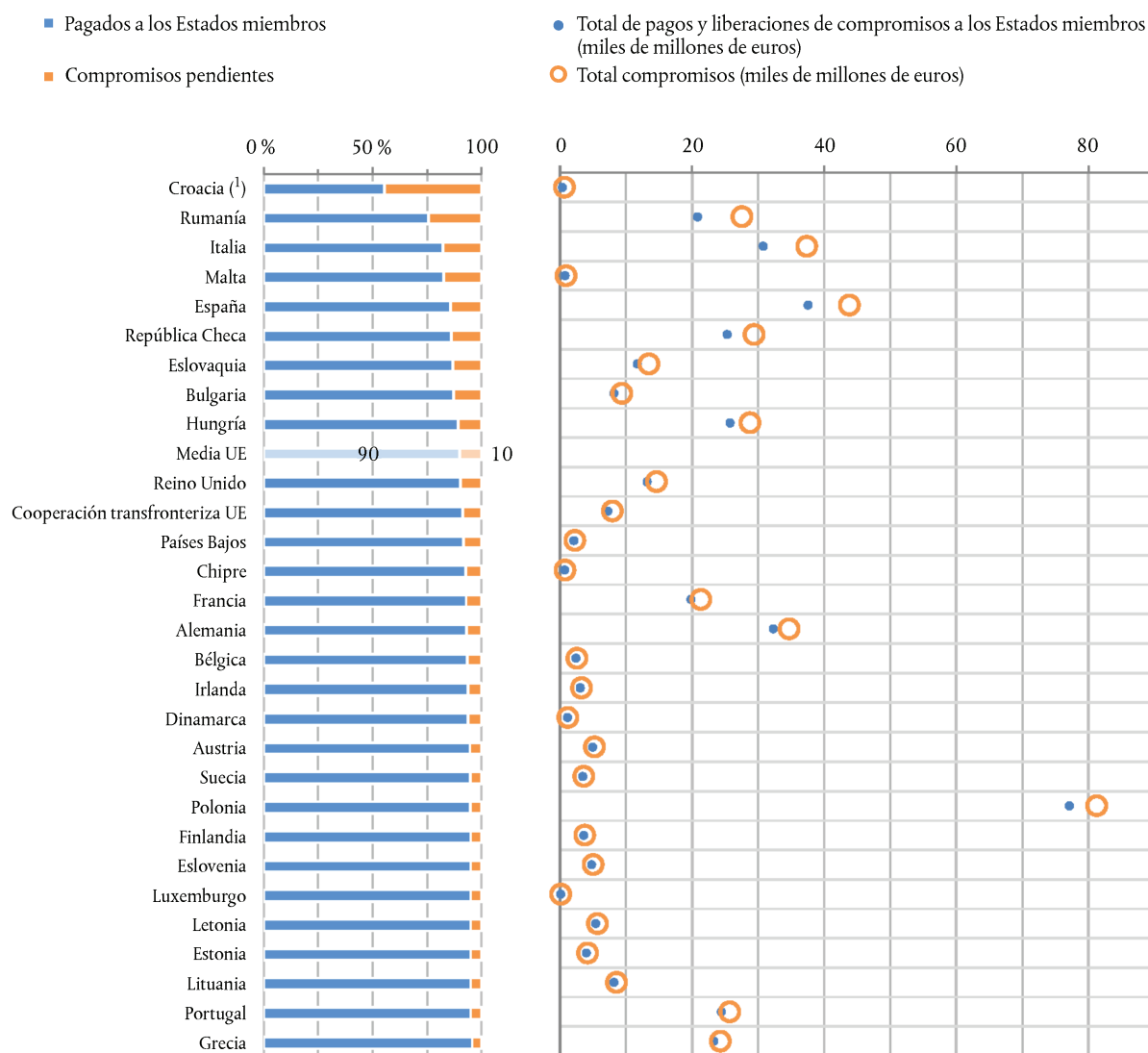
⁽²¹⁾ Los Fondos EIE comprenden el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP). En el MFP 2007-2013, el Feader y el FEMP no se clasificaban junto con los Fondos de Cohesión (FSE, FEDER y FC).

⁽²²⁾ Incluidas las medidas anuales del Feader para ser comparables con los Fondos EIE del actual MFP.

⁽²³⁾ 27 900 de los 45 400 millones de euros de los créditos de compromiso no utilizados de los fondos EIE corresponden a la República Checa, España, Italia, Polonia y Rumanía.

⁽²⁴⁾ Incluidos la contribución pendiente del MFP 2007-2013 y los tramos anuales del actual MFP 2014-2020.

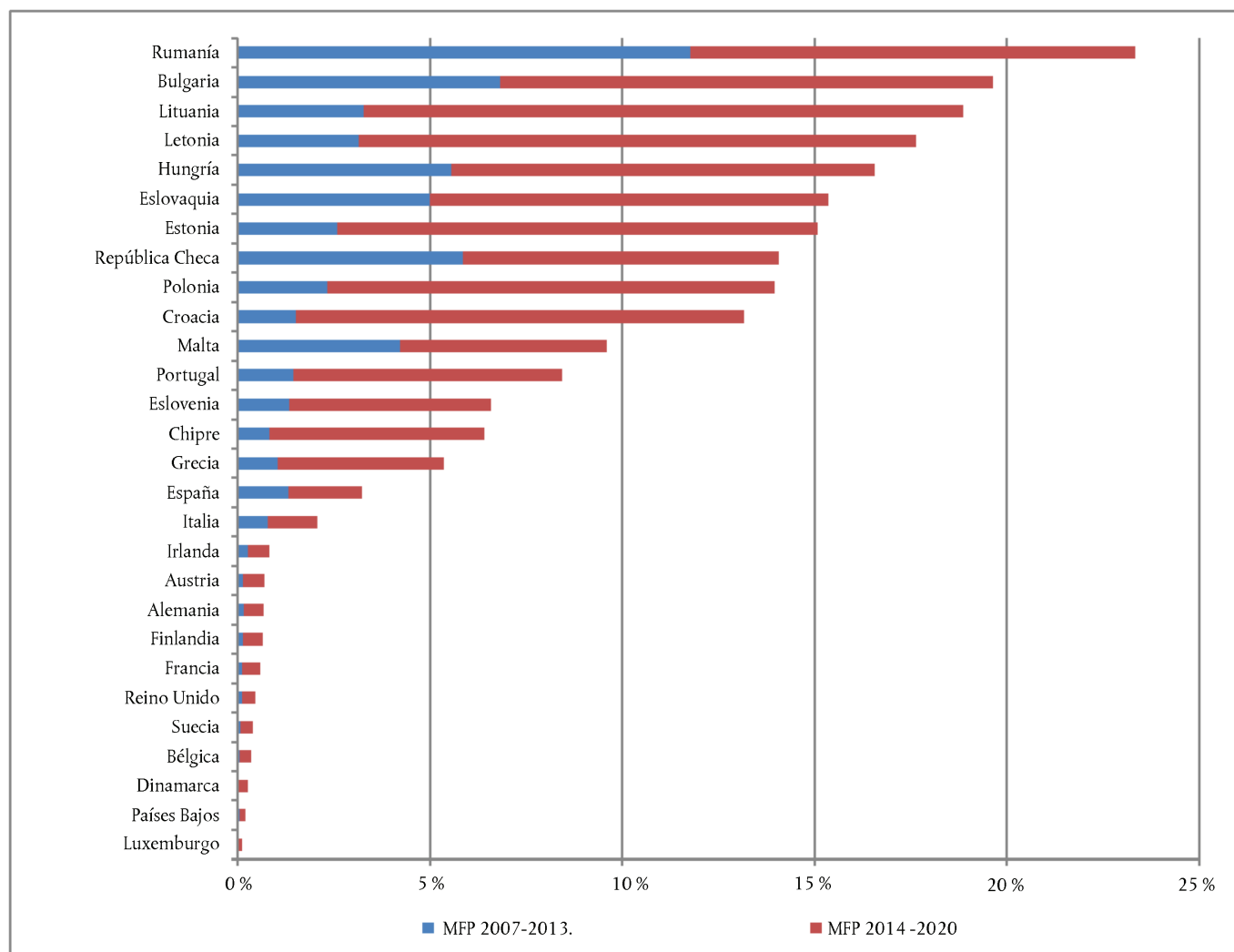
⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/task-force-better-implementation

Ilustración 2.6 — Porcentaje de absorción y totales de los fondos EIE del MFP 2007-2013 a 31 de diciembre de 2015

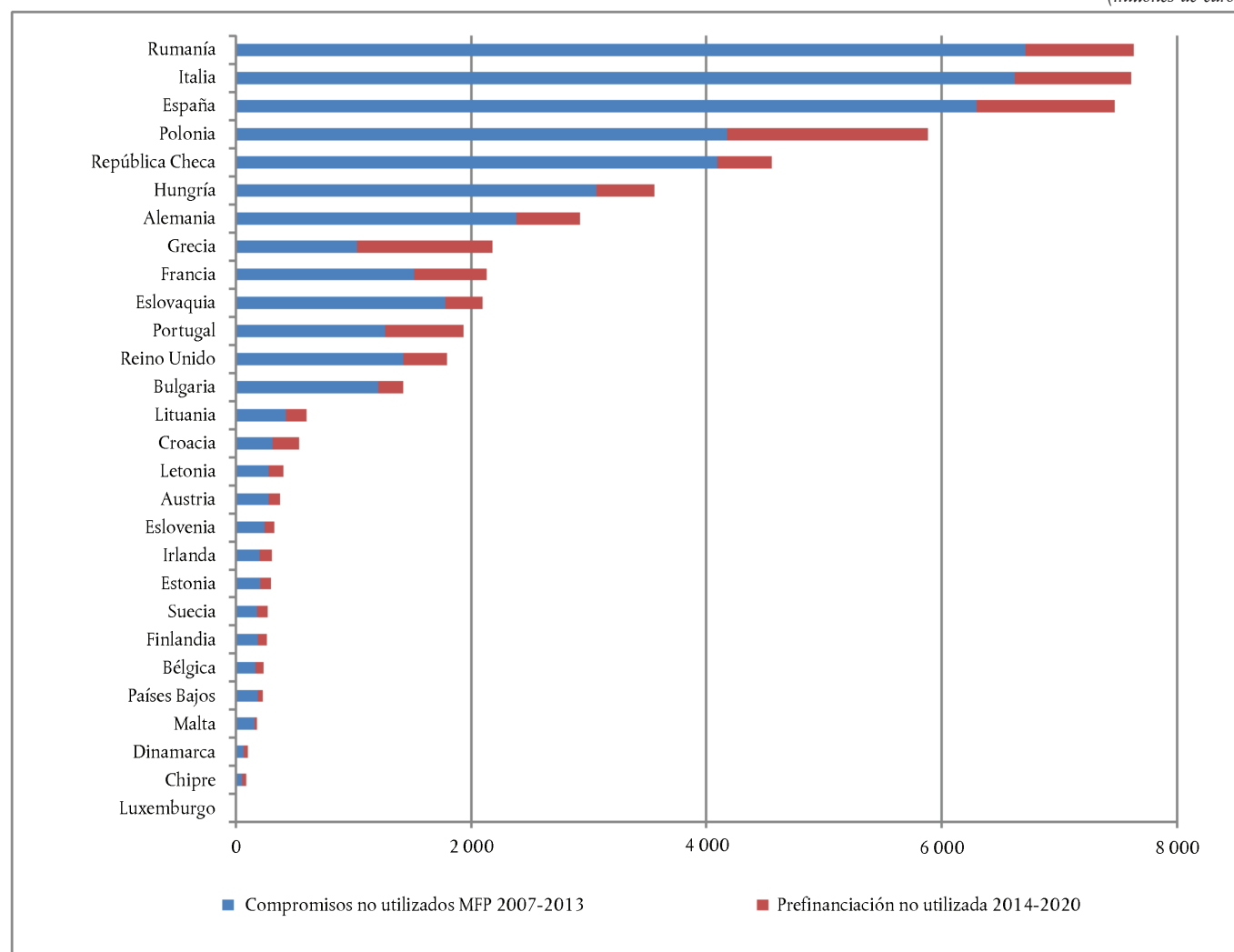
⁽¹⁾ Croacia se incorporó a la UE en julio de 2013. Por consiguiente, las cifras sobre absorción de Croacia no son comparables a las de otros Estados miembros.

Fuente: Cálculo del Tribunal de Cuentas Europeo basado en datos contables de la Comisión.

Ilustración 2.7 — Compromisos no utilizados de los fondos EIE a 31 de diciembre de 2015 como porcentaje del gasto general de las administraciones públicas correspondiente a 2015



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo sobre la base de información facilitada por la Comisión. Datos de Eurostat sobre el gasto general de las administraciones públicas de 2015, abril de 2016.

Ilustración 2.8 — Compromisos no utilizados de los Fondos EIE de 2007-2013 y prefinanciación de 2014-2020 al final de 2015*(millones de euros)*

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo sobre la base de información facilitada por la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Los instrumentos financieros constituyen una parte creciente del presupuesto...

2.22. Los instrumentos financieros están compuestos principalmente por préstamos, instrumentos de capital, garantías e instrumentos de riesgo compartido ⁽²⁵⁾.

Instrumentos financieros en el marco de la gestión indirecta

2.23. En el MFP 2014-2020 los instrumentos financieros en el marco de la gestión indirecta han adquirido mayor importancia y constituyen una parte creciente de los desembolsos con cargo al presupuesto de la UE. El Grupo BEI gestiona casi la totalidad de los instrumentos financieros en el marco de la gestión indirecta, que incluye al Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores (véase la **ilustración 2.9**), que representa el 32 % de los activos totales en instrumentos financieros. Solo unos pocos instrumentos muy pequeños (activos de 74 millones de euros) y algunos dispositivos de asistencia técnica implantados antes de 2014 están gestionados por otras instituciones financieras internacionales ⁽²⁶⁾. Para el MFP 2014-2020, la Comisión ha firmado solo dos acuerdos de delegación ⁽²⁷⁾ con organismos no pertenecientes al Grupo BEI.

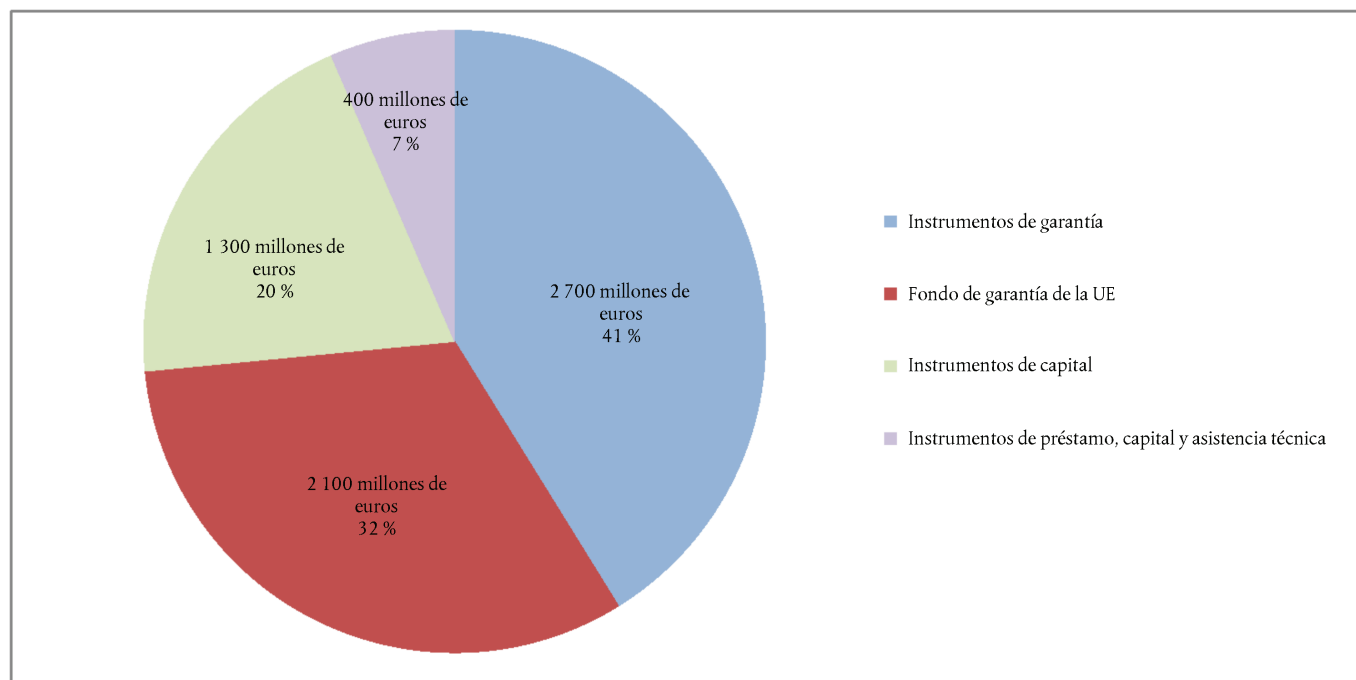
2.23. El Fondo de Garantía relativo a las medidas exteriores no es un instrumento financiero en el sentido de las disposiciones del Reglamento financiero. Ya existía con anterioridad al Reglamento financiero y se basa en una *lex specialis*, el Reglamento (CE, Euratom) n.º 480/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, por el que se crea un Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores.

⁽²⁵⁾ Los «instrumentos financieros» son medidas que «podrán adoptar la forma de inversiones en capital o cuasicapital, préstamos o garantías, u otros instrumentos de reparto del riesgo». Artículo 2, letra p), del Reglamento Financiero sobre definiciones.

⁽²⁶⁾ El Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), el Kreditanstalt für Wiederaufbau y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa.

⁽²⁷⁾ Con el BERD para el Mecanismo de financiación de pymes en Armenia (15 millones de euros) y para el programa «Women in Business» en el marco de asociación oriental (5 millones de euros) el 29 de diciembre de 2015.

Ilustración 2.9 — Desglose, por tipo de instrumento, del total de activos de 6 500 millones de euros⁽¹⁾ al 31 de diciembre de 2015 en instrumentos financieros en el marco de la gestión indirecta



⁽¹⁾ Véase el cuadro sobre los instrumentos financieros del DAEF en las cuentas.

Fuente: Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea — Ejercicio 2015 (sección DAEF sobre instrumentos financieros) y recopilación de datos procedentes de los paquetes de información de 2015 sobre los instrumentos financieros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.24. La Comisión está cerrando los instrumentos financieros de los anteriores MFP ⁽²⁸⁾ o fusionándolos para formar nuevos instrumentos ⁽²⁹⁾.

2.25. En el MFP 2014-2020:

- Los pagos esperados a instrumentos financieros en el marco de gestión indirecta casi se duplican hasta 7 400 millones de euros (MFP 2007-2013: 3 800 millones de euros).
- El presupuesto de la UE ofrece una garantía adicional de hasta 16 000 millones de euros al recién creado FEIE (véase el apartado 2.33).

⁽²⁸⁾ Mecanismo de Garantía para las pymes — SMEG 1998.

⁽²⁹⁾ Iniciativa de Obligaciones para la Financiación de Proyectos (IOP) e Instrumento de Garantía de Crédito para los proyectos de RTE-T, que van a fusionarse con el Instrumento de Deuda MCE en 2016.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- La Iniciativa de la UE para pequeñas y medianas empresas (Iniciativa PYME) (inicialmente concebida como un instrumento de respuesta a la crisis) combina recursos del presupuesto de la UE disponibles en el marco de los programas COSME ⁽³⁰⁾ y Horizonte 2020 (175 millones de euros cada uno), y FEDER-Feader ⁽³¹⁾ (8 500 millones de euros) con recursos del Grupo BEI ⁽³²⁾.

2.26. Como muestra la **ilustración 2.10**, al final de 2015, los pagos acumulados a los nuevos instrumentos ascendían a 1 300 millones de euros (2014: 700 millones de euros), repartidos como sigue:

- 1 100 millones de euros (el 88 %) a los instrumentos de garantía,
- 200 millones de euros (el 12 %) a los instrumentos de capital.

⁽³⁰⁾ Programa de la UE para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas.

⁽³¹⁾ FEDER — Fondo Europeo de Desarrollo Regional: Feader — Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

⁽³²⁾ El Grupo BEI comprende el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones.

Ilustración 2.10 — Instrumentos financieros en el marco de la gestión indirecta en el MFP 2014-2020

(millones de euros)

Nombre del instrumento	Tipo de instrumento	Presupuesto indicativo 2014-2020	Compromisos acumulados		Pagos acumulados	
			2014	2015	2014	2015
HORIZONTE 2020 — Servicio de préstamo y garantía para I+D+i — BEI ⁽¹⁾	Garantía	1 060	483	646	483	646
	<i>de los cuales ingresos afectados reasignados del MFRC</i>		375	430	374	395
HORIZONTE 2020 — Servicio de préstamos para investigación e innovación a pymes y pequeñas empresas de capitalización media — FEI ⁽²⁾	Garantía	1 060	169	306	169	304
HORIZONTE 2020 — Mecanismo de capital para investigación e innovación — FEI ⁽¹⁾	Capital	430	0	125	0	110
Instrumento de Deuda MCE — BEI	Garantía	2 557	128	247	0	0
Instrumento de capital del MCE	Capital		0	10	0	0
Mecanismo de Capital para el Crecimiento del Programa COSME — FEI	Capital	633	52	102	33	41
Mecanismo de Garantía de Préstamos del Programa COSME — FEI	Garantía	686	89	238	42	131
Mecanismo de Garantía de Préstamos para Estudiantes (programa Erasmus+) — FEI	Garantía	517	28	61	0	20
Programa para el Empleo y la Innovación Social (EaSI) — FEI	Garantía	193	28	60	0	10
Instrumento de Garantía de los Sectores Cultural y Creativo ⁽³⁾	Garantía	123	0	0	0	0
Instrumento de financiación privada para la eficiencia energética (PF4EE) — BEI	Garantía	80	30	50	6	12
Mecanismo de financiación del capital natural (NCFF) — BEI	Garantía	60	10	30	3	12
Total		7 399	1 017	1 875	735	1 286

⁽¹⁾ Además del presupuesto especificado en el acto de base, las contribuciones que representan ingresos y restituciones de los instrumentos financieros del Programa de Competitividad e Innovación y del Séptimo Programa Marco se asignarán al programa COSME y a los instrumentos financieros de Horizonte 2020.

⁽²⁾ Incluye la contribución UE Horizonte 2020 a la iniciativa PYME.

⁽³⁾ Al final de 2015 no se había firmado el acuerdo de delegación.

Fuente: SWD(2015) 206 final, Delegation Agreements and ABAC Workflow.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

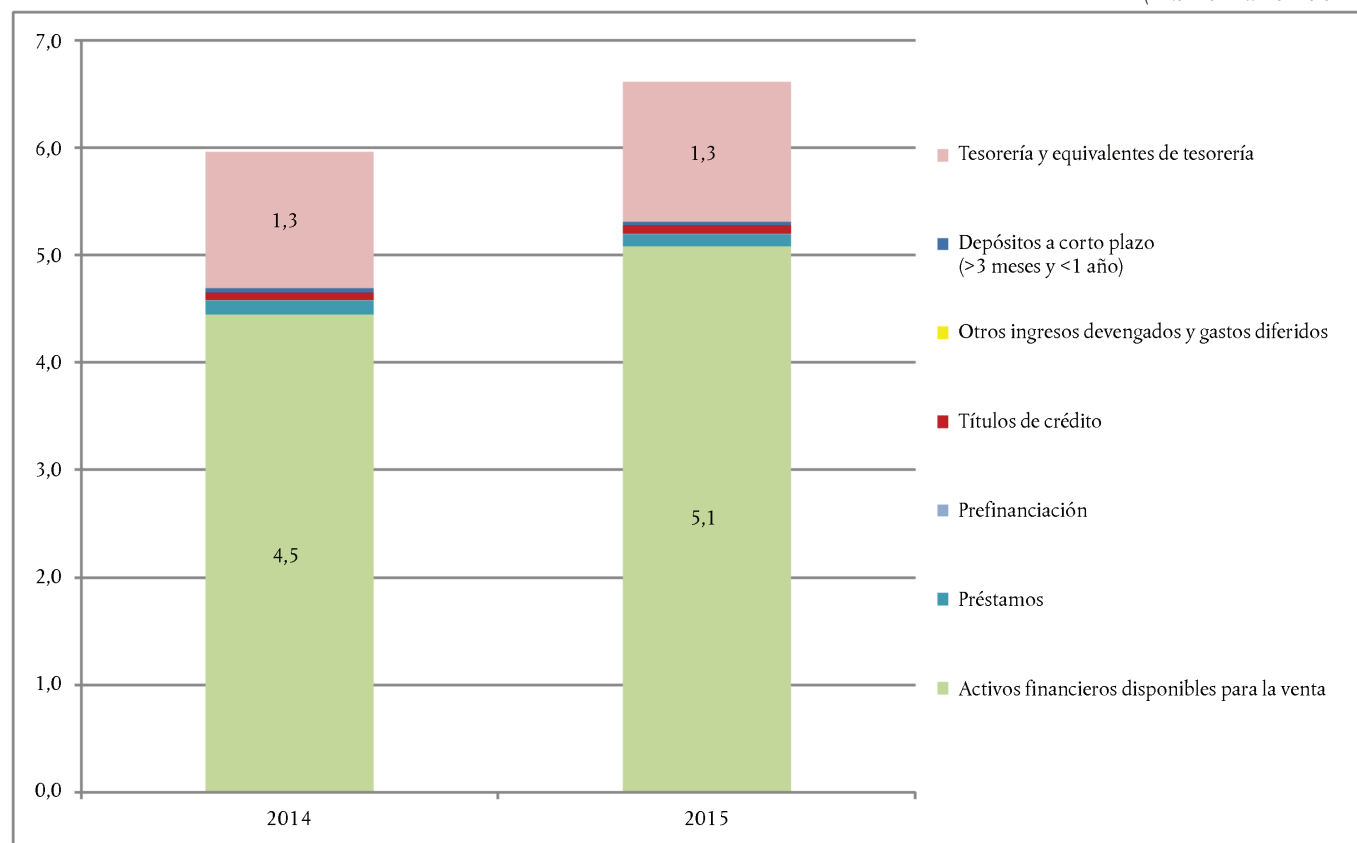
... y del balance...

2.27. El total de activos en los instrumentos financieros en gestión indirecta se incrementó en 650 millones de euros (el 11 %) el ejercicio anterior (véase la **ilustración 2.11**). Los elementos clave de este incremento son los siguientes:

- un incremento de 251 millones de euros en inversiones en obligaciones y otros títulos de renta fija resultantes de transferencias del presupuesto de la UE a cuentas fiduciarias,
- un incremento de 177 millones de euros en inversiones en bonos denominados en euros por el Fondo de Garantía relativo a las acciones exteriores⁽³³⁾, al que se habían transferido 144 millones de euros del presupuesto de la UE.

Ilustración 2.11 — Activos totales de los instrumentos financieros en el marco de la gestión indirecta por tipo de activo

(miles de millones de euros)



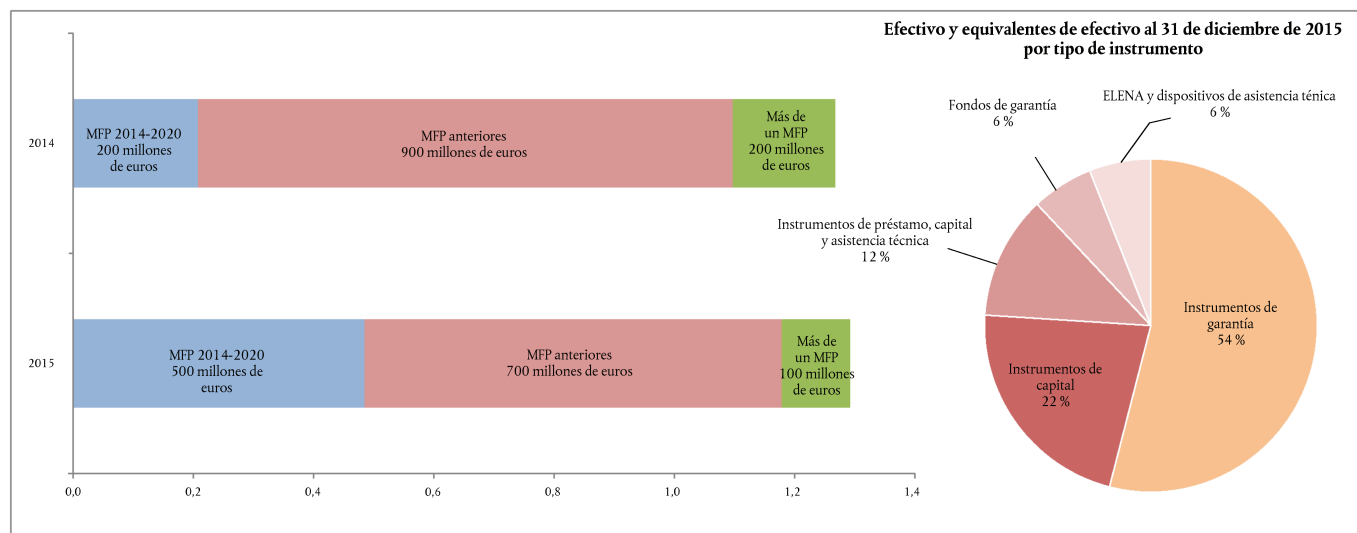
Fuente: Cuentas anuales consolidadas de la Unión Europea — Ejercicios 2014 y 2015.

⁽³³⁾ Las contribuciones al Fondo de Garantía ascendieron a 1 200 millones de euros al final del ejercicio, con un incremento de 144 millones de euros en 2015. A fin de alcanzar el importe objetivo del 9 % del saldo vivo total de los pasivos adquiridos, en 2015 se asignó una contribución adicional de 257 millones de euros del presupuesto de la UE, que deberá pagarse en 2016.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.28. El efectivo representa el 20 % del total de activos de los instrumentos financieros, y permaneció estable en 1 300 millones de euros al final de 2015 [1 300 millones de euros en 2014 ⁽³⁴⁾] (véase la **ilustración 2.12**):

Ilustración 2.12 — Efectivo y equivalentes de efectivo pertenecientes a instrumentos financieros⁽¹⁾



⁽¹⁾ Véase la nota 2.8 de las cuentas.

Fuente: Recopilación de datos procedentes de los paquetes de información de 2015 sobre los instrumentos financieros.

⁽³⁴⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 2.24.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.29. Durante 2015, se devolvieron 211 millones de euros de las cuentas fiduciarias de los instrumentos financieros gestionadas por entidades delegadas: 126 millones de euros al presupuesto general ⁽³⁵⁾ y 85 millones de euros como ingresos afectados internos, que se desglosan como sigue:

- 134 millones de euros representan ingresos y restituciones,
- 59 millones de euros representan devoluciones al presupuesto general de fondos no utilizados depositados en las cuentas fiduciarias de instrumentos financieros y dispositivos de asistencia técnica al cierre y 18 millones de euros representan operaciones anuladas de los Instrumentos Europeos de Vecindad y Asociación (IEVA).

2.30. Para el ejercicio 2015, el total de tasas administrativas y comisiones de gestión de los instrumentos financieros asciende a 63 millones de euros (50 millones de euros en 2014). En los nuevos instrumentos las tasas acumuladas de 2014 y 2015 ascienden a 72 millones de euros (el 5,77 % de los activos totales).

... y los importes no utilizados de los instrumentos financieros de gestión compartida siguen siendo relativamente elevados

2.31. Según el último informe disponible sobre instrumentos financieros en gestión compartida, en el que describe la situación al final de 2014 ⁽³⁶⁾, permanecían en dichos instrumentos 6 800 millones de euros de importes no utilizados, de los cuales el 80 % se concentraba en cinco Estados miembros ⁽³⁷⁾. Italia (3 000 millones de euros) constituía el 45 % del total ⁽³⁸⁾. Durante su examen del balance, el Tribunal pidió a la Comisión que facilitara un análisis adicional sobre la utilización de estos instrumentos en Italia hasta el 31 de diciembre de 2015. El análisis muestra que 1 700 millones de euros permanecían sin utilizar al 31 de diciembre de 2015, en Italia.

2.31. La Comisión solicitó información complementaria a Italia el 31 de diciembre de 2015. Esta información muestra que el 45 % de los fondos destinados a Italia seguían sin utilizarse a 31 de diciembre de 2015. Los datos obtenidos, contrastados con las reservas realizadas en las cuentas de la Comisión de 2015, se han transmitido al Tribunal. Tras el análisis, se llegó a la conclusión de que no es necesario modificar la metodología actual. No obstante, la ejecución se evaluará de nuevo para el ejercicio de 2016.

⁽³⁵⁾ De conformidad con el artículo 140, apartado 6, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

⁽³⁶⁾ Las últimas cifras disponibles, referidas al final de 2014, figuran en el informe de la Comisión «Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2) (j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006» de septiembre de 2015.

⁽³⁷⁾ Véanse los apartados 6.41 y 6.42 y los apartados 29 a 45 del Informe Especial n.º 19/2016 (Ejecución del presupuesto de la UE a través de los instrumentos financieros: conclusiones que se extraen del período de programación 2007-2013).

⁽³⁸⁾ El resto lo formaban España, con 900 millones de euros (13 %), Grecia con 900 millones de euros (13 %), Reino Unido con 500 millones de euros (7 %), Alemania con 300 millones de euros (4 %) y otros Estados miembros con 1 200 millones de euros (18 %).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Se registraron las primeras operaciones del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE)...

2.32. La Comisión (como representante de la UE) y el BEI firmaron el Acuerdo FEIE el 22 de julio de 2015. El FEIE forma parte del Plan de Inversiones para Europa anunciado en 2014 por el presidente de la Comisión Europea. Tiene por objeto apoyar inversiones en ámbitos como las infraestructuras, la educación, la investigación y la innovación, así como la financiación de riesgo en favor de las pequeñas empresas.

2.33. La UE presta una garantía presupuestaria de hasta 16 000 millones de euros (de los cuales 8 000 millones se transferirán gradualmente a un fondo específico entre 2016 y 2022), y el BEI contribuye con 5 000 millones de euros de sus recursos propios a una reserva para riesgos. La Comisión y el BEI esperan que esto apoye una financiación del BEI/FEI de hasta 61 000 millones de euros, con el objetivo de movilizar 315 000 millones de euros de inversiones.

2.34. La UE garantiza operaciones del marco para infraestructura e innovación, ejecutadas por el BEI, y operaciones del apartado «pymes», ejecutadas por el FEI. Cada grupo tiene una cartera de deuda (garantía de la UE de 11 000 millones de euros para el marco para infraestructura e innovación y de 1 250 millones de euros para el apartado «pymes»), y una cartera de renta variable (garantía de la UE de 2 500 millones de euros para el marco para infraestructura e innovación y de 1 250 millones de euros para el apartado «pymes»).

2.35. La Comisión transferirá fondos de la garantía al BEI desde la recepción de la petición de este. Para satisfacer estas solicitudes la Comisión constituye un fondo de garantía (Fondo de garantía del FEIE) ⁽³⁹⁾. El presupuesto de la UE financiará este fondo durante el período hasta 2020 reduciendo el gasto planificado para el Mecanismo «Conectar Europa» en 2 800 millones de euros y para Horizonte 2020 en 2 200 millones de euros ⁽⁴⁰⁾ y utilizando 3 000 millones de euros de márgenes no asignados en el marco del límite de gastos del MFP. En diciembre de 2015 la Comisión comprometió 1 400 millones de euros ⁽⁴¹⁾ para pagos en el fondo. No efectuó pagos en 2015.

2.35. *Los fondos se abonarán al BEI si son necesarios para hacer frente a las solicitudes de garantía en consonancia con el Reglamento FEIE de conformidad con las condiciones establecidas en el Acuerdo del FEIE.*

⁽³⁹⁾ Artículo 12, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 2015/1017.

⁽⁴⁰⁾ El anexo I del Reglamento FEIE modifica la dotación financiera para Horizonte 2020 y los programas del Mecanismo «Conectar Europa».

⁽⁴¹⁾ Este importe fue reasignado de las líneas presupuestarias del Mecanismo «Conectar Europa» (790 millones de euros), Horizonte 2020 (70 millones de euros) e ITER (490 millones de euros).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.36. El BEI firmó ocho operaciones de la cartera de deuda del marco para infraestructura e innovación (por un total de 1 092,7 millones de euros), de la que desembolsó 193,8 millones de euros en 2015. El BEI firmó dos operaciones de la cartera de renta variable del marco para infraestructura e innovación (por un total de 125 millones de euros en 2015), la mitad de los cuales está garantizada por la UE. De los importes cubiertos por la garantía de la UE, el BEI desembolsó solo 7,6 millones de euros en 2015. La garantía total de la UE sobre los importes desembolsados y los intereses devengados sobre esta cartera ascendió a 202 millones de euros ⁽⁴²⁾ al final del ejercicio.

2.37. Con respecto al apartado «pymes», durante 2015 el FEI utilizó la garantía de la UE solo para cubrir operaciones en el marco de los instrumentos financieros existentes para las pymes ⁽⁴³⁾

... mientras que la puesta en marcha del Mecanismo «Conectar Europa» se retrasó

2.38. La Comisión y el BEI firmaron el acuerdo sobre el instrumento de deuda del Mecanismo «Conectar Europa» el 22 de julio de 2015, la misma fecha en la que firmaron el acuerdo del FEIE. La fusión de las carteras del Instrumento de Garantía de Préstamos para Proyectos de la Red Transeuropea de Transporte y de la Iniciativa de Obligaciones para la Financiación de Proyectos se aplazó hasta 2016. La Comisión no pagó ninguna contribución al instrumento en 2015 y el BEI no firmó operaciones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones referentes a 2015

2.39. La proliferación de mecanismos financieros que no están directamente financiados por el presupuesto de la UE ni fiscalizados por el Tribunal presenta riesgos, tanto para la rendición de cuentas como para la coordinación de las políticas y operaciones de la UE (apartado 2.4).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.36. *Los desembolsos aumentan gradualmente conforme se crea una cartera de operaciones. La cartera del FEIE está siendo actualmente ampliada con un considerable aumento de su tamaño previsto para finales de 2016.*

⁽⁴²⁾ Véase la nota 5.2.1 de la página 75 de las cuentas.

⁽⁴³⁾ 55 millones de euros para las operaciones del Mecanismo de Garantía PYME InnovFin y 39 millones de euros para las operaciones COSME LGF.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.40. La Comisión contrajo un elevado nivel de compromisos en 2015, en parte con créditos prorrogados de 2014. Los compromisos pendientes de liquidación volvieron a niveles anteriores (apartados 2.5 a 2.9), y los importes que se han de financiar a partir de presupuestos futuros ascendieron a 339 000 millones de euros. La Comisión no ha elaborado una previsión de flujo de efectivo que abarque los próximos siete a diez años (véase el apartado 2.10). Dicha previsión permitiría a las partes interesadas anticipar los futuros requisitos de pagos y prioridades presupuestarias, y planificar de manera constructiva.

2.41. Las declaraciones de costes presentadas en el ámbito de cohesión en 2015 disminuyeron, lo que dio lugar a una reducción de las declaraciones de costes pendientes de reembolso, pero no del nivel de pagos efectuados (véanse los apartados 2.14 y 2.15).

2.42. Los prolongados retrasos continuados entre los compromisos iniciales y las liquidaciones finales de gastos reflejan que los modelos de gasto resultan lentos para responder a la evolución de las prioridades presupuestarias y aumentan el riesgo de que no se disponga de documentación al cierre (véanse los apartados 2.16 y 2.17).

2.43. Los compromisos pendientes (junto con la prefinanciación pendiente) en los Fondos EIE del MFP 2007-2013 en algunos Estados miembros siguen siendo elevados y con frecuencia superan el 15 % del gasto público general (véanse los apartados 2.19 a 2.21).

2.44. En los instrumentos financieros en gestión indirecta se encuentran importes cada vez más elevados, para la gestión de los cuales el Grupo BEI sigue siendo la institución financiera preferida (véase el apartado 2.23).

2.45. Los importes no utilizados de los instrumentos financieros en gestión compartida siguen siendo elevados y se concentran en algunos Estados miembros (véase el apartado 2.31).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.40. El MFP es la herramienta para garantizar a medio y largo plazo la estabilidad y la previsibilidad de las futuras exigencias de pagos y las prioridades presupuestarias.

Por lo tanto, las previsiones a largo plazo solo pueden determinarse teniendo en cuenta los marcos financieros existentes. Las implicaciones de los pagos de los futuros marcos financieros que aún no han sido acordados no pueden preverse con precisión.

Las previsiones para el período posterior a 2020 se presentarán en 2017 (según lo previsto en el apartado 9 del Acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera) y constituirá una parte integrante de las propuestas de la Comisión para el MFP posterior a 2020 (que se presentará antes del 1 de enero de 2018 sobre la base del artículo 25 del Reglamento MFP).

La Comisión ya se ha comprometido a presentar una previsión de pago a medio plazo (en el marco de la revisión intermedia del marco financiero plurianual (MFP), que estudiará la viabilidad de los límites máximos de pago y de la evolución de los RAL y liberaciones hasta 2020.

2.42. El desfase entre los compromisos y los pagos solo son un reflejo de la duración de los proyectos en curso. Algunos son proyectos de infraestructuras a gran escala en la Unión o proyectos en terceros países bastante difíciles, y un retraso medio de 2,4 años no debe considerarse especialmente anormal. El marco jurídico obliga a los beneficiarios a conservar la documentación pertinente durante un determinado período después de la fecha de cierre.

2.45. Véase la respuesta al apartado 2.31.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

2.46. La implantación del FEIE afectó a la puesta en marcha del programa del Mecanismo «Conectar Europa», ya que, aunque afecta a las hipótesis formuladas por la Comisión en su evaluación *ex ante* de la utilización de los instrumentos financieros en el marco de dicho mecanismo, no se efectuó una nueva evaluación. Asimismo el FEIE incidirá en la utilización de algunos otros instrumentos financieros (véanse los apartados 2.32 a 2.38).

Recomendaciones

2.47. El Tribunal recomienda lo siguiente:

- **Recomendación 1:** la Comisión debería tomar medidas para reducir los compromisos pendientes, por ejemplo, mediante una liberación de compromisos más rápida, en su caso, una aceleración del cierre de los programas de 2007-2013, en su caso, una mayor utilización de la corrección neta en el ámbito de cohesión, una reducción del efectivo en cuentas fiduciarias y la elaboración de planes y previsiones de pagos en los ámbitos en los que los compromisos pendientes sean significativos (véanse los apartados 2.5 a 2.9, 2.19 y 2.28).
- **Recomendación 2:** la Comisión debería preparar y publicar anualmente una previsión actualizada de flujo de tesorería que abarque un período de siete a diez años y que cubra límites presupuestarios, necesidades de pagos, limitaciones de la capacidad y posibles liberaciones de compromisos (apartado 2.10).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

2.46. La adopción del FEIE no afectó a los objetivos generales del MCE, pero creó un mecanismo adicional para la asistencia financiera de la UE, entre otras cosas, a proyectos de infraestructuras, en particular a través de la financiación de la deuda. Para tener en cuenta la puesta en marcha del FEIE, el Comité de dirección del ID MCE en su primera reunión definió los principios fundamentales para la prestación de apoyo del MCE y el FEIE, con vistas a aumentar su complementariedad. Por otra parte, se está preparando la adenda de la evaluación *ex-ante* del MCE para: i) reflejar los últimos análisis sobre la posibilidad de poner en marcha un instrumento de capital del MCE en los sectores del MCE, y ii) la evolución del mercado posterior a la puesta en marcha del FEIE. Dicha adenda se entiende como complemento de la anterior evaluación *ex ante*, y no como una revisión. La coherencia del instrumento de deuda del MCE con otras iniciativas de la UE, incluido el FEIE, se evaluará en la revisión a medio plazo del Mecanismo «Conectar Europa».

La Comisión acepta la recomendación.

Todas las medidas adoptadas por la Comisión respecto de los Estados miembros, incluidos los esfuerzos para reducir los compromisos pendientes y hacer un mayor uso de correcciones netas en el ámbito de la cohesión deben obviamente respetar el marco reglamentario

La Comisión acepta la recomendación.

Las previsiones para el período posterior a 2020 se presentarán en 2017 (según lo previsto en el apartado 9 del Acuerdo interinstitucional sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera) y constituirá una parte integrante de las propuestas de la Comisión para el MFP posterior a 2020 (que se presentará antes del 1 de enero de 2018 sobre la base del artículo 25 del Reglamento MFP).

Además la Comisión presentará una previsión de pago intermedio evaluando la sostenibilidad de los actuales límites máximos de los pagos hasta el final del actual marco financiero plurianual en el marco de la revisión intermedia del marco financiero plurianual.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 3:** la Comisión debería tener en cuenta en su gestión presupuestaria y financiera las limitaciones de capacidades en determinados Estados miembros a fin de garantizar la utilización eficiente de los fondos (véanse los apartados 2.19 a 2.21).
- **Recomendación 4:** la Comisión debería recuperar los saldos de efectivo no utilizados en los instrumentos financieros en gestión compartida (véase el apartado 2.31) y los fondos no utilizados en los instrumentos financieros de gestión indirecta que queden de anteriores MFP cuyo período de subvencionabilidad haya expirado ⁽⁴⁴⁾.
- **Recomendación 5:** la Comisión debería revisar la evaluación *ex ante* para el instrumento de deuda del Mecanismo «Conectar Europa» a la luz de la creación del FEIE, y considerar el impacto de este en otros programas e instrumentos financieros de la UE.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión acepta esta recomendación en el marco definido por el marco financiero plurianual (MFP) y la legislación pertinente.

La Comisión ya ha puesto en marcha un grupo de trabajo para la mejora de la ejecución con el objetivo de optimizar la ejecución de los Fondos EIE en determinados Estados miembros, garantizando el pleno respeto de la legalidad y la regularidad de los gastos (véase la respuesta de la Comisión a las observaciones de los apartados 2.19 y 2.20). La Comisión tiene la intención de garantizar que se aproveche al máximo la labor del Grupo de trabajo y se centrará en la consecución de un enfoque proactivo y orientado a los Estados miembros con el fin de apoyar la ejecución de la financiación de la política de cohesión en el período 2014-2020.

La Comisión acepta la recomendación.

Para los instrumentos financieros gestionados indirectamente, un procedimiento de «retorno y liberaciones de fondos de la UE» en relación con la transferencia de GIF, los ingresos y reembolsos a los programas Horizonte 2020 y COSME fue adoptado por la Comisión con el FEI en noviembre de 2015 y su ejecución está en curso. Irá acompañado de visitas de seguimiento al FEI.

Para la gestión compartida, las asignaciones no utilizadas de los instrumentos financieros procederán a descontarse al cierre de conformidad con las disposiciones legales de los programas cuya gestión es compartida.

La Comisión acepta en parte esta recomendación.

La coherencia del instrumento de deuda del MCE con otras iniciativas de la UE, incluido el FEIE, se evaluará en la revisión a medio plazo del Mecanismo «Conectar Europa».

Se está preparando una adenda a la evaluación *ex ante* del MCE para reflejar: i) los últimos análisis sobre la posibilidad de poner en marcha un instrumento de capital del MCE en los sectores del MCE, y ii) la evolución del mercado posterior a la puesta en marcha del FEIE. Dicha adenda se entiende como complemento de la anterior evaluación *ex ante*, y no como una revisión.

La confluencia de los instrumentos financieros del MCE hacia el FEIE se basa en el principio de que el MCE se centra en iniciativas y proyectos innovadores, de demostración y piloto subvencionables en virtud de la normativa aplicable en los sectores del MCE, mientras que el ámbito de aplicación y los criterios de admisibilidad de la ayuda del FEIE son más amplios.

⁽⁴⁴⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartados 6.46 a 6.52.

CAPÍTULO 3

Obtención de resultados a partir del presupuesto de la UE

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	3.1-3.5
Parte 1 — Horizonte 2020 (2014-2020)	3.6-3.59
Sección 1 — Los vínculos entre Europa 2020, las nuevas prioridades de la Comisión y Horizonte 2020 no siempre ayudan a facilitar la atención a los resultados, y tendrían que clarificarse	3.7-3.21
Sección 2 — Sinergias y complementariedades con Fondos EIE y programas nacionales	3.22-3.23
Sección 3 — La mecánica de Horizonte 2020 no promueve uniformemente una atención focalizada en los resultados	3.24-3.59
Parte 2 — Planificación y comunicación de resultados en las direcciones generales: la familia de «Recursos naturales»	3.60-3.65
Parte 3 — Resultados de las auditorías de gestión del Tribunal	3.66-3.85
Informes especiales y otra producción sobre el rendimiento de la gestión	3.66-3.77
Seguimiento de las recomendaciones de informes especiales	3.78-3.85
Conclusiones y recomendaciones	3.86-3.95
Conclusiones	3.86-3.93
Recomendaciones	3.94-3.95
Anexo 3.1 — Informes especiales aprobados por el Tribunal de Cuentas Europeo en 2015	
Anexo 3.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a cuestiones de rendimiento	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

3.1. Este capítulo está dedicado al rendimiento de la gestión (véase la **ilustración 3.1**). Se sigue con ello la línea (presente en los informes anuales del Tribunal desde 2010) de incluir un capítulo en el que se analicen los distintos aspectos de los sistemas implantados por la Comisión para garantizar que los fondos de la UE se gastan bien y no solo de conformidad con la legislación aplicable.

3.2. El Tribunal viene analizando desde 2010 la auto-evaluación por la Comisión de los resultados de su gestión, tal y como aparece reflejada en los informes anuales de actividad (IAA) de los directores generales de dicha institución, y examinando algunos de los temas desarrollados en los informes especiales de auditoría de gestión del ejercicio. Otros elementos del rendimiento que se examinan en este capítulo son los planes de gestión de una serie de direcciones generales y la comunicación de resultados de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, con inclusión de las primeras ediciones de sus «informes de evaluación»⁽¹⁾.

Ilustración 3.1 — El rendimiento de la gestión en la Unión Europea

El rendimiento de la gestión en la Unión Europea (UE) se evalúa en función de los principios que rigen la buena gestión financiera (economía, eficiencia y eficacia)⁽²⁾, y se refiere a los aspectos siguientes:

- a) recursos: medios financieros, humanos, materiales, organizativos o reglamentarios que se requieren para la ejecución del programa;
- b) realizaciones: productos obtenidos con el programa;
- c) resultados: cambios inmediatos que se producen para los destinatarios directos o los beneficiarios a raíz del programa;
- d) impactos: cambios a largo plazo en la sociedad atribuibles, al menos en parte, a la intervención de la UE.

⁽¹⁾ En virtud del artículo 318 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

⁽²⁾ Artículo 27 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 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, derogado por el artículo 30 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1), vigente desde el 1 de enero de 2013.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.3. En el mismo capítulo del informe anual relativo al ejercicio anterior, el Tribunal analizó particularmente la estrategia de la UE a largo plazo, Europa 2020. Este análisis comprendió el seguimiento e información de la estrategia por la UE al máximo nivel y también, en relación con los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos⁽³⁾ (Fondos EIE), un examen de cómo la estrategia influye en los acuerdos de asociación y los programas de financiación acordados entre la Comisión y los Estados miembros. Este año el Tribunal continuará en esta línea y centrará su análisis en el rendimiento de la gestión llevada a cabo por la Comisión de su programa de investigación e innovación Horizonte 2020 que, según se expondrá más adelante, constituye una partida muy significativa del presupuesto de la UE.

3.4. El capítulo consta por consiguiente de tres partes. La primera parte trata del rendimiento de la gestión de Horizonte 2020. Las otras dos se referirán a cuestiones ya examinadas en años anteriores: el grado en que se refleja el rendimiento en los principales documentos anuales de planificación y comunicación elaborados por los directores generales de la Comisión y algunos de los principales temas tratados en los informes especiales de 2015 del Tribunal, además del seguimiento de una muestra de recomendaciones de anteriores informes especiales y, por primera vez, las respuestas de los Estados miembros a una encuesta enviada por el Tribunal para determinar el curso dado a las recomendaciones de este.

3.5. En el informe anual relativo al ejercicio 2014, el Tribunal señalaba que, con arreglo a la información facilitada por la Comisión, la revisión intermedia de Europa 2020, que habría debido remitirse al Consejo en marzo de 2015, se había aplazado para primeros de 2016⁽⁴⁾. En junio de 2016 el Tribunal fue informado por la Comisión de que la revisión intermedia había concluido y que no habría un documento oficial de conclusión de dicha revisión, por lo que no está en condiciones de informar en este capítulo sobre cómo se está llevando a cabo el proceso de revisión. Ahora bien, el Tribunal puede tratar esta cuestión en futuros informes.

⁽³⁾ Los Fondos EIE comprenden el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca).

⁽⁴⁾ Informe anual relativo al ejercicio 2014, apartado 3.29.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

PARTE 1 — HORIZONTE 2020 (2014-2020)

3.6. El análisis por el Tribunal de Horizonte 2020 se compone de tres elementos. El primero consiste en una exposición de las principales características del programa y un análisis del marco estratégico en que se desarrolla, especialmente sus vínculos con otras estrategias de la UE, mientras que el segundo es un estudio de las ventajas y posibles riesgos derivados de agrupar las actividades de investigación e innovación. El tercer elemento, por último, es un análisis dirigido a determinar si Horizonte 2020 ha focalizado su atención en la obtención de resultados.

Sección 1 — Los vínculos entre Europa 2020, las nuevas prioridades de la Comisión y Horizonte 2020 no siempre ayudan a facilitar la atención a los resultados y tendrían que clarificarse*Europa 2020 y Horizonte 2020*

3.7. Europa 2020 es la estrategia decenal de la UE para el crecimiento y el empleo, que fue lanzada en 2010 con objeto de crear las condiciones necesarias para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La tarea de llevar a la práctica Europa 2020 se comparte entre la UE y sus veintiocho Estados miembros, con lo que los cinco objetivos principales⁽⁵⁾ van acompañados de un objetivo nacional para cada Estado miembro, a fin de tomar en consideración sus circunstancias específicas.

⁽⁵⁾ Los cinco objetivos principales son: 1. Empleo (el 75 % de la población entre 20 y 64 años debería tener un puesto de trabajo); 2. Investigación y Desarrollo (I+D) (el 3 % del PIB de la UE debe invertirse en I+D); 3. Cambio climático y sostenibilidad energética (las emisiones de gases de efecto invernadero deberían ser inferiores en un 20 %, o incluso en un 30 % si las condiciones son favorables, con respecto a 1990, y tendría que lograrse que un 20 % de la energía provenga de energías renovables y que se incremente en un 20 % la eficiencia energética); 4. Educación (reducir las tasas de abandono escolar prematuro a menos del 10 % y potenciar la enseñanza postsecundaria, de tal modo que al menos el 40 % de las personas entre 30 y 34 años finalicen la educación superior); 5. Lucha contra la pobreza y la exclusión social (reducir como mínimo en 20 millones el número de personas en situación de pobreza y de exclusión social o con riesgo de caer en ellas).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.8. Horizonte 2020 tiene asignado para el período 2014-2020 un presupuesto de alrededor de 75 000 millones de euros. Se trata del programa creado por la UE para apoyar la investigación y la innovación con el objetivo anual de «contribuir a lograr una sociedad y una economía basadas en el conocimiento y la innovación en toda la Unión»⁽⁶⁾, que también apoya la estrategia Europa 2020 y el objetivo de la UE de crear un Espacio Europeo de Investigación (EEI)⁽⁷⁾. Horizonte 2020 agrupa programas de gasto de investigación e innovación antes independientes⁽⁸⁾.

3.9. La financiación se concede principalmente en forma de subvenciones, aunque también puede facilitarse a través de instrumentos financieros. La Comisión gestiona la mayoría del gasto realizado con cargo a Horizonte 2020, ya sea de forma directa o a través de agencias y otros organismos. Los beneficiarios de Horizonte 2020 son particulares, equipos, universidades, institutos de investigación, pymes y empresas de mayores dimensiones, tanto dentro como fuera de la UE. Muchos proyectos financiados tienen carácter colaborativo.

⁽⁶⁾ La base jurídica de Horizonte 2020 se sitúa en distintos niveles. El artículo 182 del TFUE establece que la política de investigación y desarrollo de la UE tendrá como instrumento los problemas marco y específicos de investigación de carácter plurianual. El Reglamento (UE) n.º 1291/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020), y por el que se deroga la Decisión n.º 1982/2006/CE (DO L 341 de 20.12.2013, p. 104), establece los objetivos generales y específicos de Horizonte 2020, fija las prioridades y establece las líneas generales de las actividades y la dotación financiera global. La Decisión 2013/743/UE del Consejo, de 3 de diciembre de 2013, por la que se establece el Programa Específico por el que se ejecuta Horizonte 2020 — Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) y se derogan las Decisiones 2006/971/CE, 2006/972/CE, 2006/973/CE, 2006/974/CE y 2006/975/CE (DO L 347 de 20.12.2013, p. 965), define los objetivos específicos y establece las líneas generales de las actividades. El Reglamento (UE) n.º 1290/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establecen las normas de participación y difusión aplicables a Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020), y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1906/2006 (DO L 347 de 20.12.2013, p. 81) detalla los procedimientos de ejecución, las normas de financiación y la divulgación de resultados.

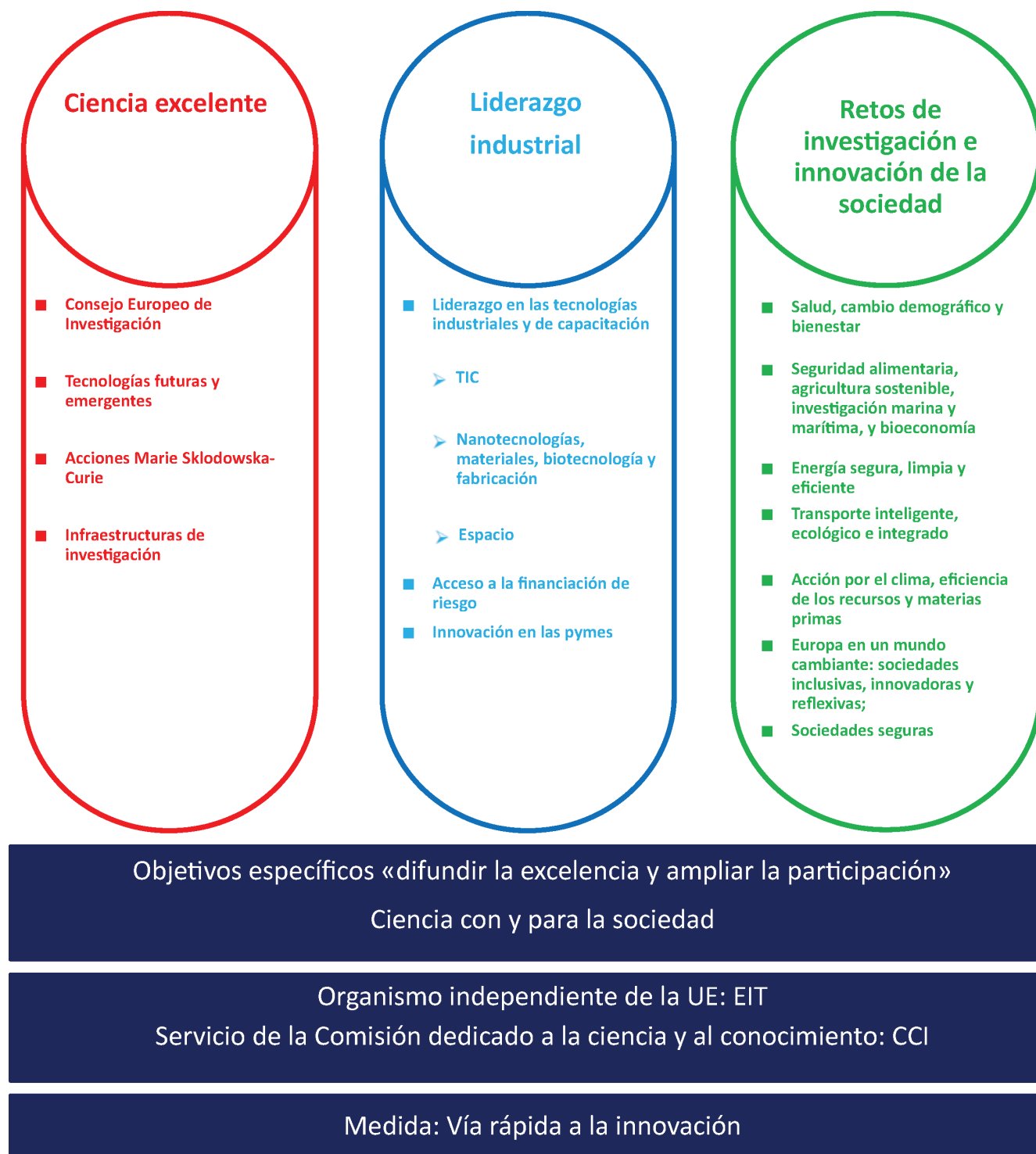
⁽⁷⁾ Artículo 179 del TFUE.

⁽⁸⁾ Además del antiguo Programa Marco VII (7PM), el programa marco de Euratom para acciones de investigación y de enseñanza y algunas actividades del Centro Común de Investigación (CCI) y los servicios científicos internos de la Comisión, ya agrupados, Horizonte 2020 incluye aspectos de innovación del programa marco de competitividad e innovación y la contribución de la UE al Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.10. La **ilustración 3.2** muestra la estructura de Horizonte 2020. El objetivo general se traduce en tres prioridades (1. Ciencia excelente, 2. Liderazgo industrial y 3. Retos de la sociedad). Estas prioridades se persiguen a través de catorce «objetivos específicos», complementados por líneas generales de las actividades que establecen su contenido científico y tecnológico. El objetivo general también se conseguirá a través de dos objetivos específicos («Difundir la excelencia y ampliar la participación» y «Ciencia con y para la sociedad»), mientras que otras dos organizaciones, el CCI y el EIT, contribuyen asimismo al objetivo general y a las prioridades al perseguir sus propios objetivos específicos. Horizonte 2020 incluye además otras medidas de investigación como «la llamada vía rápida a la innovación» para promover actividades de innovación próximas al mercado.

Ilustración 3.2 — La estructura de Horizonte 2020



OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Hay vínculos de alto nivel entre Horizonte 2020 y Europa 2020 que, sin embargo, deben intensificarse para asegurar que faciliten una mayor atención a los resultados

3.11. Conforme a su reglamentación, Horizonte 2020 cuenta con tres indicadores de rendimiento para medir los avances hacia su objetivo general:

- a) el indicador de la intensidad de investigación y desarrollo, según el cual la inversión debería representar al menos el 3 % del PIB para 2020, reproduciendo así uno de los cinco objetivos principales de Europa 2020;
- b) un indicador de resultados de la innovación;
- c) la proporción de investigadores en relación con la población activa ⁽⁹⁾, indicador que no guarda una relación directa con los objetivos principales de Europa 2020.

3.12. El indicador del 3 % mide la contribución de fondos en investigación y no estaba concebido para medir las realizaciones, los resultados o el impacto. Horizonte 2020 añade por primera vez el requisito reglamentario de que la inversión privada —en contraposición con la pública— en investigación y desarrollo debería representar dos tercios del total ⁽¹⁰⁾. Frente a estos objetivos, cabe señalar que en 2014 el total de dicha inversión en Europa se situó ligeramente por encima del 2 % del PIB y que la contribución del sector privado al mismo giró en torno al 64 %. Las cifras correspondientes fueron el 2,8 % en los Estados Unidos en 2012, mientras que en 2013 ascendieron al 3,5 % en Japón y al 4,2 % en Corea del Sur.

3.12. Aunque el indicador de la intensidad de I+D del 3 % mide la contribución de fondos en investigación y desarrollo, también refleja la eficacia de las medidas adoptadas para estimular una base científica de alta calidad en los Estados miembros y crear mejores condiciones marco para la investigación y la innovación en el sector privado.

⁽⁹⁾ Anexo I del Reglamento (UE) n.º 1291/2013.

⁽¹⁰⁾ Considerando 3 del Reglamento (UE) n.º 1291/2013. En marzo de 2002, el Consejo de Barcelona fijó el objetivo de incrementar el nivel medio de inversiones en investigación del 1,9 al 3 % del PIB, dos tercios del cual tendrían que ser financiados por el sector privado.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.13. El gasto con cargo a Horizonte 2020 representa una contribución relativamente limitada a esta meta. Siempre se pensó que los Estados miembros iban a proporcionar el grueso de los fondos en este ámbito. En 2014, el primer año de ejecución, el gasto efectuado por las instituciones europeas en el marco de Horizonte 2020 se situó justo por debajo del 10 % del total de presupuestos públicos de I+D. El Tribunal hizo constar en el informe anual relativo al ejercicio anterior que cumplir la totalidad de las metas nacionales de investigación y desarrollo llevaría a una inversión del 2,6 % del PIB en este ámbito para 2020, por debajo del objetivo principal del 3,0 % ⁽¹¹⁾.

3.14. El segundo indicador de rendimiento de Horizonte 2020 (innovación) es un indicador de resultados de carácter compuesto. Se creó inicialmente para la iniciativa principal de Europa 2020 «Unión por la innovación» ⁽¹²⁾ y recoge información sobre cuatro elementos: patentes, empleo en actividades intensivas en conocimientos, competitividad de los bienes y servicios intensivos en conocimientos, y empleo en las empresas de crecimiento rápido de los sectores innovadores. El Composite Indicators Research Group (financiado por la UE) ha subrayado que los indicadores de este tipo, basados en subindicadores sin una unidad de medición común y significativa, y sin un método claro de ponderación, presentan ventajas e inconvenientes; en concreto, ilustran el panorama general, pero presentan el riesgo de que, tomados aisladamente, pueden conducir a conclusiones simplistas en lo referente a las políticas. Por ello dichos indicadores deberían utilizarse conjuntamente con los subindicadores. La Comisión informó sobre este indicador y los subindicadores en marzo de 2016 ⁽¹³⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.13. En el ámbito de la investigación, así como en Horizonte 2020, se están realizando esfuerzos para coordinar y mejorar la inversión de los Estados Miembros en investigación e innovación y para establecer las condiciones marco que permitan que prospere la innovación del sector privado (innovación abierta). Esto es fundamental para lograr progresos significativos en el cierre de la brecha de innovación entre la Unión Europea y sus principales competidores.

También son objetivos clave de la política de investigación aumentar el impacto y la excelencia de la ciencia a través de la apertura (ciencia abierta) y un Mercado Único Digital, incorporar los medios digitales en los grandes desafíos sociales, aplicar la dimensión de investigación, innovación y competitividad de la Unión de la Energía, junto con unas políticas relativas al cambio climático con visión de futuro, y convertir las fortalezas de Europa en materia de ciencia y tecnología en una voz líder a nivel mundial (abierto al mundo).

Las inversiones en investigación e innovación de los programas de la política de cohesión para el período 2007-2013 también contribuyeron al progreso hacia el objetivo del 3 %. Esta contribución se mantiene durante el período de programación 2014-2020, gracias a la concentración temática del FEDER, y fortalecerá su impacto y efecto multiplicador gracias a la condicionalidad ex ante relativa a la «especialización inteligente» prevista para la investigación e innovación.

La contribución de Horizonte 2020 al logro de la estrategia Europa 2020 se ve reforzada por la interacción con otras acciones a escala nacional y de la UE.

⁽¹¹⁾ Informe anual relativo al ejercicio 2014, apartado 3.17 b).

⁽¹²⁾ COM(2013) 624 final, de 13 de septiembre de 2013, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones, «Medir los resultados de la innovación en Europa: hacia un nuevo indicador».

⁽¹³⁾ *Science, Investigation and Innovation Performance of the EU 2016, a contribution to the open innovation, open science, open to the world agenda*: informe de 2016.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.15. El nuevo indicador de resultados de la innovación tiene la ventaja de que se centra en el establecimiento de condiciones propicias a la innovación y de que constituye un instrumento de medición a escala de la economía de la UE para valorar los progresos registrados en este ámbito, si bien presenta igualmente una serie de deficiencias que limitan su utilidad para el seguimiento de la contribución de Horizonte 2020 a la consecución de los objetivos estratégicos de Europa 2020:

- no le ha sido fijada aún por la Comisión una meta cuantificada que haya de alcanzarse en una fecha determinada ⁽¹⁴⁾,
- no ha sido traducido aún por la Comisión en metas nacionales para captar la situación de cada Estado miembro, según recomiendan los expertos del campo de los indicadores que miden la innovación ⁽¹⁵⁾.

3.16. Los objetivos específicos de Horizonte 2020 se sitúan en el nivel siguiente de la jerarquía de objetivos vinculados a Europa 2020. La mayor parte (38 %) del presupuesto de Horizonte 2020 está asignado a la prioridad «Retos de la sociedad», destinada a atender las prioridades de políticas de Europa 2020.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.15.

- Para que un objetivo cuantitativo tenga influencia sobre la formulación de políticas y estimule el progreso, la meta debe ser consensuada, justificarse mediante pruebas y análisis comparativos y ser fácil de entender y comunicar.

Esto es más difícil de alcanzar en el caso de indicadores compuestos, como el indicador de resultados de la innovación, ya que las puntuaciones generales resultantes son de naturaleza abstracta. Por lo tanto, los indicadores compuestos normalmente no incorporan niveles objetivo. Otro ejemplo es el Índice sintético del marcador de la Unión por la innovación, que tampoco incorpora un nivel objetivo, pero sí tiene un claro impacto en la formulación de las políticas de los Estados miembros.

Además, la serie histórica disponible para algunos de los indicadores compuestos todavía es demasiado corta para establecer tendencias y determinar niveles objetivo significativos a nivel de la UE (el componente de empresa de rápido crecimiento se basaba en una nueva recopilación de datos de Eurostat). Además, el establecimiento de un nivel objetivo a nivel de la UE exigiría análisis comparativos del rendimiento con países no pertenecientes a la UE, algo que no era posible cuando se lanzó el indicador.

- El objetivo de intensidad de la investigación lo define el Estado miembro, y el indicador de resultados de la innovación lo complementa con orientaciones sobre dichos resultados. Estos diferentes elementos deben considerarse conjuntamente.

⁽¹⁴⁾ El plan de gestión de la DG Investigación e Innovación declara en su página 6 que la meta se definirá en una etapa posterior a partir de los avances específicos de cada Estado miembro con respecto al conjunto de indicador y de sus cuatro componentes.

⁽¹⁵⁾ *Elements for the setting-up of headline indicators for innovation in support of the Europe 2020 strategy. Report of the High Level Panel on the measurement of innovation.* Bruselas, 30 de septiembre de 2010: «Las propiedades serán: 7. Descomponible. Los indicadores y metas potenciales tendrían que traducirse (de forma no mecánica) en metas para los diferentes Estados miembros», p. 6.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.17. En muchos casos, los objetivos específicos son descritos en relación con las iniciativas emblemáticas a las que dirigen su apoyo. Ahora bien, aunque indican de forma útil la relación genérica entre Horizonte 2020 y Europa 2020, no se traducen a nivel inferior en vínculos más concretos y operativos que puedan servir de base para el seguimiento e información de la contribución aportada por Horizonte 2020 a cada una de las iniciativas emblemáticas y, por tanto a Europa 2020.

Los vínculos entre las diez prioridades políticas de la Comisión y Europa 2020/Horizonte 2020 tendrían que clarificarse en mayor medida

3.18. En 2013, el reglamento constitutivo de Horizonte 2020 fijó las prioridades y los objetivos generales y específicos para el período 2014-2020. Tanto las prioridades como los objetivos debían acomodarse a Europa 2020 y contribuir a ella⁽¹⁶⁾. A finales de 2014, la actual Comisión fijó diez nuevas prioridades para el conjunto de la institución en relación con 2014-2019⁽¹⁷⁾. Aunque acentúan determinados ámbitos (como un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos), estas nuevas prioridades también coinciden significativamente, como era de esperar, con las de Europa 2020, incluidos sus objetivos principales e iniciativas emblemáticas. Por ejemplo, empleo y cambio climático están muy presentes en ambos casos. Pese a sus duplicaciones y complementariedades, resulta difícil determinar hasta qué punto las diez prioridades políticas constituyen un nuevo enfoque separado de la Comisión o bien constituyen su nuevo modo de llevar a la práctica Europa 2020 y asegurar su funcionamiento.

3.19. Es normal que las prioridades estratégicas varíen a tono con el cambio de circunstancias, pero, como ha señalado el SAL, la Comisión sigue sin detallar la correspondencia entre las dos estrategias, pese a que comparten aspectos comunes. En opinión del Tribunal, al no haberse aclarado su interrelación, ambas coexisten y se utilizan para distintos fines:

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.17. Para la elaboración del presupuesto, la contribución de Horizonte 2020 a cada iniciativa se incluye anualmente en la ficha del programa Horizonte 2020, siguiendo una metodología desarrollada al comenzar el programa.

3.18. La estrategia Europa 2020 establece la estrategia de crecimiento decenal para la UE y a nivel de la UE. En línea con la estrategia Europa 2020, las 10 prioridades políticas de la Comisión proporcionan una agenda/estrategia clara y precisa para las actividades de la Comisión encaminadas al cumplimiento de la estrategia Europa 2020 y son totalmente coherentes con los objetivos globales de dicha estrategia. Al mismo tiempo, proporcionan una mayor claridad y precisión a la estrategia política general de la Comisión, teniendo en cuenta los acontecimientos recientes. Por ejemplo, desde el establecimiento de la estrategia Europa 2020, la UE se ha visto confrontada con las crisis de deuda soberana, los déficits crecientes del sector público, la guerra en Ucrania y Siria, la llegada de un flujo masivo de inmigrantes y el acuerdo sobre el cambio climático COP 21.

Estas 10 prioridades políticas también han sido presentadas al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo en el curso del proceso de nombramiento de la nueva Comisión. Las prioridades incorporan los objetivos y los indicadores de la estrategia Europa 2020.

3.19. La Comisión considera que sus prioridades proporcionan una agenda política clara y precisa para la Comisión, en consonancia con la estrategia Europa 2020 para el conjunto de la Unión Europea.

Como tal, es natural que se utilicen para diferentes fines. Sin embargo, esto no significa de modo alguno que sean incoherentes o incongruentes, son totalmente complementarias.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 3.18.

⁽¹⁶⁾ Artículos 4 y 5 del Reglamento (UE) n.º 1291/2013.

⁽¹⁷⁾ Las diez prioridades políticas señaladas por el presidente de la Comisión el 12 de noviembre de 2014 son: «Empleo, crecimiento e inversión», «Mercado Único Digital», «Unión de la Energía y Clima», «Mercado Interior», «Una unión económica y monetaria más profunda y más justa», «Un acuerdo de libre comercio UE-EE. UU. equilibrado», «Justicia y Derechos Fundamentales», «Migración», «Interlocutor de mayor peso en el escenario mundial» y «Cambio Democrático».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- la asignación del presupuesto de la UE a programas de gasto (como Horizonte 2020) se basa, entre otras cosas, en su contribución a los objetivos principales e iniciativas emblemáticas de Europa 2020. El seguimiento y la evaluación de los programas de gasto también se apoyan en objetivos concebidos como reflejo de Europa 2020,
- el programa de trabajo anual de la Comisión se centra actualmente en las diez prioridades políticas. En 2016, la Comisión introdujo para el futuro un nuevo método de planificación estratégica que obliga a las direcciones generales a preparar planes estratégicos quinquenales, basados también en las diez prioridades políticas, que servirán de base a los planes de gestión anuales a través de los cuales las direcciones generales cumplen sus funciones (incluida la ejecución de los programas de gasto como Horizonte 2020). Dado que los informes anuales de actividad estarán estrechamente relacionados en su contenido con los planes de gestión, a partir de 2016 puede esperarse que reflejen esencialmente las diez prioridades políticas.

3.20. En el caso de Horizonte 2020, lo anterior da lugar a que el marco reglamentario y la dotación presupuestaria del programa sean reflejo de Europa 2020, aun cuando los servicios de la Comisión encargados de ejecutar Horizonte 2020 han reorientado sus mecanismos de planificación estratégica y gestión para perseguir las diez prioridades políticas. Por ejemplo, las prioridades clave que serán desarrolladas en los programas de trabajo de 2016-2017 de Horizonte 2020 se basan en siete de los diez ámbitos políticos inscritos en la agenda de la nueva Comisión. En estas circunstancias, no está claro hacia dónde deben apuntar los objetivos estratégicos de Horizonte 2020. La DG Investigación y Desarrollo identificó cuatro prioridades políticas a las que el programa puede aportar su contribución⁽¹⁸⁾, pero para satisfacer estas prioridades, necesitará reorientar sus esfuerzos en detrimento de las metas iniciales que le había fijado su reglamentación.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- En relación con Horizonte 2020, esto se aplicó en los primeros programas de trabajo para 2014-2015. Durante el resto del programa, los programas de trabajo y el presupuesto para determinados elementos del programa de trabajo se verán cada vez más influenciados por las prioridades políticas establecidas por la actual Comisión en respuesta al nuevo contexto político, económico y tecnológico.
- El programa de trabajo anual de la Comisión incluye las acciones que la Comisión llevará a cabo para contribuir al cumplimiento de las prioridades políticas y a la consecución de la estrategia Europa 2020.

Los nuevos planes estratégicos plurianuales elaborados para cada departamento de la Comisión están diseñados en torno a las 10 prioridades políticas, expresadas como objetivos generales. Como parte de este ejercicio, se les pidió a las Direcciones Generales que explicasen cómo contribuyen sus actividades a la estrategia Europa 2020. Para facilitar esta tarea, los objetivos principales de la estrategia Europa 2020 constituyen indicadores de impacto vinculados a los objetivos generales pertinentes. Los planes de gestión anuales conexos establecen los resultados previstos para cada departamento y cómo estos contribuirán a los objetivos.

Los departamentos de la Comisión informarán sobre sus logros en sus informes anuales de actividad, que reflejarán la estructura de los planes estratégicos y de gestión. No obstante, la Comisión seguirá informando sobre los avances logrados en la consecución de los objetivos Europa 2020 a través del proceso del Semestre Europeo y sobre la contribución del presupuesto a la estrategia Europa 2020 en el informe anual de gestión y rendimiento.

- 3.20.** La Comisión considera que no hay falta de claridad sobre qué objetivos estratégicos debe perseguir Horizonte 2020. Serán los objetivos de Europa 2020 establecidos en la base jurídica. Las 10 prioridades políticas se utilizan para examinar la forma más adecuada en que la Comisión puede contribuir a cumplir las prioridades de Europa 2020.

Por ejemplo, la estrategia para el Mercado Único Digital conducirá a la actualización de las prioridades en el programa de trabajo 2017-2018 del apartado relativo a las TIC de Horizonte 2020, en línea tanto con Europa 2020 como con la prioridad de la Comisión relativa al mercado único digital, dentro de la flexibilidad disponible en Horizonte 2020. El correspondiente conjunto de medidas e iniciativas de 18 de abril de 2016 ya demuestra esta alineación de Horizonte 2020 con la prioridad del Mercado Único Digital.

⁽¹⁸⁾ «Empleo, crecimiento e inversión», «Mercado Único Digital», «Unión de la Energía y Clima» e «Interlocutor de mayor peso en el escenario mundial».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.21. En el informe anual relativo al ejercicio anterior, el Tribunal destacó la escasa interrelación entre Europa 2020 y el ciclo presupuestario de siete años de la UE⁽¹⁹⁾. Esta misma complicación puede afectar a las diez prioridades políticas, puesto que el mandato de la actual Comisión termina en 2019, un año antes de la fecha de finalización de Europa 2020 y Horizonte 2020.

Sección 2 — Sinergias y complementariedades con Fondos EIE y programas nacionales

Información limitada sobre sinergias con los Fondos EIE

3.22. Uno de los principales objetivos de Europa 2020 y de su Unión por la innovación es realizar un espacio europeo de investigación en el que puedan circular libremente tanto los investigadores como los conocimientos científicos y tecnológicos. El presupuesto de la UE contribuye a este objetivo a través de Horizonte 2020 y los Fondos EIE. En este contexto, y de conformidad con la reglamentación, la Comisión ha previsto un sistema para fomentar e identificar sinergias entre Horizonte 2020 y los Fondos EIE, consistente en clasificar los proyectos de Horizonte 2020 en función de los objetivos temáticos EIE y en introducir referencias específicas a posibles sinergias en las fases de planificación y presentación de informes. Sin embargo, el primer informe de seguimiento Horizonte 2020 contiene solo información muy limitada sobre el uso y el impacto de las sinergias entre Horizonte 2020 y los Fondos EIE. La Comisión tiene previsto analizar en la evaluación intermedia de Horizonte 2020 el impacto y las sinergias con los Fondos EIE.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.21. El período del MFP 2007-2013 puede no haber coincidido completamente con el período abarcado por la Estrategia Europa 2020. No obstante, la Comisión mantiene su posición formulada en respuesta a los apartados 3.7 a 3.11 y 3.87 del Informe Anual del Tribunal para 2014, de que esto no implica una falta de alineación con la estrategia global. Además, el período del MFP 2014-2020 se enmarca por completo dentro del período en curso de la estrategia Europa 2020 y tiene la misma fecha de finalización. El MFP 2014-2020 ha sido diseñado con el propósito de centrarse en la consecución de los objetivos de la estrategia Europa 2020. La Comisión está realizando un seguimiento e informando sobre la contribución del presupuesto de la UE a los objetivos globales de la UE y a la estrategia Europa 2020 en particular.

El actual marco financiero plurianual, Horizonte 2020 y la Estrategia Europa 2020 están totalmente alineados y finalizan todos en 2020. Estos marcos no se ven afectados por la expiración del mandato de la actual Comisión en 2019.

3.22. La Comisión ha creado unas condiciones normativas que pueden dar lugar a sinergias entre los fondos mediante el aumento de la coordinación y la armonización de los marcos jurídicos pertinentes. Sin embargo, el aprovechamiento de sinergias necesita un esfuerzo continuo tanto por parte de los órganos responsables de Horizonte 2020 como de las autoridades de los Estados miembros y las regiones. Los Estados miembros y las regiones realizaron importantes esfuerzos, en particular en el marco de la elaboración de estrategias de especialización inteligente para desarrollar medidas políticas que permitan aprovechar los diferentes tipos de sinergias observadas en las orientaciones de la Comisión y concentrar los esfuerzos de I+D en los ámbitos en los que el Estado miembro o la región tenga las mayores posibilidades de alcanzar la excelencia en términos de ciencia y competitividad empresarial. Estos ámbitos también ofrecen las mayores probabilidades de éxito en las convocatorias de Horizonte 2020.

Respecto a la gestión de Horizonte 2020, se están adoptando importantes medidas para promover y desarrollar sinergias, por ejemplo mediante el establecimiento de memorandos de entendimiento entre empresas comunes o la iniciativa del Sello de Excelencia, creada a propuesta de los Comisarios Moedas y Crețu en octubre de 2015. En esta iniciativa ya participan varias regiones y Estados miembros. La Comisión también aplica la iniciativa «Escalera hacia la excelencia», que ayuda a los Estados miembros de la UE-13 a mejorar su acceso a Horizonte 2020.

⁽¹⁹⁾ Informe anual relativo al ejercicio 2014, apartados 3.7 a 3.11 y 3.87, y recomendación 1.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ejemplos de complementariedades entre programas de investigación nacionales y de la UE

3.23. La reglamentación de Horizonte 2020 reconoce la necesidad de «establecer las sinergias y elementos complementarios adecuados entre los programas nacionales y europeos de investigación e innovación»⁽²⁰⁾. La **ilustración 3.3** recoge los cuatro mensajes fundamentales de la cooperación del Tribunal⁽²¹⁾ con las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de Bulgaria y Portugal: aunque hay aspectos en que son complementarios los programas de investigación europeos y nacionales, las entidades homólogas del Tribunal también detectaron algunos problemas a escala nacional.

Ilustración 3.3 — Ejemplos de complementariedades con programas nacionales, incluidas algunas insuficiencias detectadas a escala nacional

Bulgaria [según una fiscalización de la EFS búlgara (BNAO) publicada en julio de 2016]

La relación entre las prioridades de la UE en el contexto de Europa 2020 en favor de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, incluido Horizonte 2020, y las prioridades nacionales de Bulgaria, se articula por medio de ocho prioridades fijadas en el programa de desarrollo nacional (PND) Bulgaria 2020. Tres de estas prioridades se refieren a la ciencia y la innovación:

- aumentar la accesibilidad y la calidad de la educación y la formación, y mejorar la calidad de la población activa,
- apoyar las actividades de inversión e innovación para aumentar la competitividad de la economía,
- promover la seguridad energética y una mayor eficiencia de recursos, sobre todo en las pymes.

Ilustración 3.3: Ejemplos de complementariedades con programas nacionales, incluidas algunas insuficiencias detectadas a nivel nacional

Bulgaria (según una fiscalización de la EFS búlgara (BNAO) publicada en julio de 2016)

⁽²⁰⁾ Artículo 13 del Reglamento (UE) n.º 1291/2013.

⁽²¹⁾ La cooperación consiste en la comunicación de los resultados clave en los ámbitos de control previamente acordados, aunque cada institución realizó y aprobó el trabajo de auditoría real de forma separada con arreglo a sus propios procedimientos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Además del PND, documento integrado para el desarrollo socioeconómico de Bulgaria hasta 2020, los objetivos de Horizonte 2020 también están sincronizados y desglosados en planes y objetivos operativos en los dos siguientes instrumentos estratégicos:

- la estrategia nacional de investigación científica hasta 2020, cuyo objetivo es apoyar el desarrollo científico del país y convertirlo en un factor de desarrollo de una economía basada en actividades de conocimiento e innovación,
- la estrategia de innovación de especialización inteligente, cuyo objetivo estratégico es lograr que el país abandone para 2020 el grupo de «innovadores modestos» y pase a formar parte del grupo de «innovadores moderados».

Ambas estrategias búlgaras han marcado un objetivo nacional de incrementar la parte representada por el gasto en investigación y desarrollo al 1,5 % del PIB para 2020. Para alcanzarlo, se han previsto medidas y actividades en los planes de acción que sirven para ejecutar los instrumentos estratégicos nacionales. Sin embargo, la BNAO constató que en el plan de acción de la estrategia nacional de investigación científica no se habían incluido ni indicadores cuantitativos de resultados, ni valores objetivo anuales para las actividades relacionadas con Horizonte 2020, ni tampoco indicadores cuantitativos por actividad. La BNAO detectó asimismo algunos problemas de coordinación e interacción entre todos los intervinientes de Horizonte 2020 a escala nacional y determinó que una mayor interacción entre todos estos intervinientes impulsaría la participación de Bulgaria en el programa.

Portugal (de conformidad con el trabajo específico de auditoría del Tribunal de Cuentas de Portugal realizado durante el primer trimestre de 2016)

El principal instrumento estratégico nacional en el ámbito de investigación e innovación es la estrategia de innovación de especialización inteligente establecida para el período 2014-2020, que corresponde al de Horizonte 2020 y a la fecha de finalización de Europa 2020. Uno de sus capítulos incluye vínculos entre Europa 2020 y el acuerdo de asociación con Portugal de 2020, firmado entre este Estado miembro y la Comisión en el ámbito de I+D e innovación, para movilizar fondos procedentes de las políticas de cohesión y de Horizonte 2020.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión apoya a Bulgaria activamente tanto a través del programa piloto «Escalera hacia la excelencia» (véase más arriba) como de la nueva iniciativa en favor de las «regiones rezagadas»⁽¹⁾ con el fin de mejorar su ecosistema de innovación y su participación en Horizonte 2020 a través de la aplicación y el desarrollo de la estrategia de especialización inteligente búlgara.

La Comisión Europea presentó en octubre de 2015 recomendaciones políticas clave para ayudar a modernizar los sectores de la investigación y la innovación en Bulgaria. Esta fue la primera vez que un Estado miembro de la UE hizo uso voluntario del Mecanismo de apoyo a las políticas de Horizonte 2020, un nuevo instrumento que ofrece a los gobiernos asistencia práctica para determinar, aplicar y evaluar las reformas necesarias para mejorar la calidad de sus estructuras públicas de investigación e innovación.

⁽¹⁾ <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/ris3-in-lagging-regions>

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

La EFS de Portugal (Tribunal de Contas) constató que la estrategia de innovación de especialización inteligente incluía dos hipótesis sobre la evolución del indicador con arreglo al porcentaje del PIB invertido en investigación y desarrollo: una «conservadora» del logro de un 2 % en 2020, y otra «radical» del logro del 2,7 % para la misma fecha. Otra constatación fue que, considerando los indicadores de Europa 2020, Horizonte 2020 y Unión por la Innovación, los indicadores estratégicos nacionales no abordaban algunos problemas como el equilibrio de género en los investigadores, la contribución relativa al desarrollo sostenible y al cambio climático, y, por último, la participación de las pymes.

El Tribunal de Contas observó igualmente la existencia de indicadores similares a escala nacional y europea (como los relativos a publicaciones científicas o a productos y procesos innovadores) que no pueden compararse porque, por ejemplo, utilizan diferentes denominadores.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Sección 3 — La mecánica de Horizonte 2020 no promueve uniformemente una atención focalizada en los resultados

3.24. Medir el rendimiento en el ámbito de investigación es una tarea difícil en sí misma. Los resultados e impactos de la investigación son por naturaleza difíciles de predecir, por lo general se producen a largo plazo y con frecuencia no siguen un recorrido lineal. Sin embargo, la UE sigue necesitando obtener información fiable sobre el progreso científico, la productividad y la calidad de la investigación que financia para poder medir el rendimiento científico y optimizar la toma de decisiones. La reglamentación de Horizonte 2020 reconoce esta necesidad y en el reglamento marco se dispone que «una gestión eficaz del rendimiento, incluidos la evaluación y el seguimiento, exige la creación de indicadores de rendimiento específicos [...] que sean pertinentes para la adecuada jerarquía de objetivos y actividades»⁽²²⁾.

3.25. Teniendo en cuenta lo anterior, en esta sección se examina si:

- a) ha habido una atención focalizada en los resultados, junto con un vínculo claro y operativo con Europa 2020, en el proceso de gestión de subvenciones de Horizonte 2020;

⁽²²⁾ Véase el considerando 46 del Reglamento (UE) n.º 1291/2013.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) el diseño del sistema de seguimiento e información de Horizonte 2020 permite a la Comisión supervisar y comunicar los resultados;
- c) la Comisión emplea correctamente y de manera uniforme conceptos básicos a fines de seguimiento e información.

Los procesos de gestión de las subvenciones no están enteramente diseñados para focalizarse en los resultados

3.26. Con el fin de determinar si los procesos de gestión de subvenciones de Horizonte 2020 estaban debidamente focalizados a la obtención de resultados, en particular en sus vínculos con Europa 2020, el Tribunal examinó cuál era la concepción del marco reglamentario de Horizonte 2020, así como la atención a los resultados en las convocatorias y los programas de trabajo, y verificó una propuesta de beneficiarios elegida de cada uno de los cinco programas de trabajo que constituían la muestra ⁽²³⁾.

El marco reglamentario de Horizonte 2020 introduce algunos elementos importantes de gestión del rendimiento, pero presenta algunas insuficiencias de concepción, sobre todo en lo referente a la utilización de indicadores de rendimiento

3.27. Los objetivos e indicadores acordados por la autoridad legislativa para Horizonte 2020 representan una mejora real con respecto a anteriores programas marco. El Tribunal ha observado, al igual que en el pasado, que los objetivos definidos en la reglamentación pueden ser demasiado generales o estar situados a un nivel demasiado alto como para resultar útiles a los responsables de la gestión ⁽²⁴⁾. Lo mismo sucede con los objetivos de alto nivel de Horizonte 2020, incluso los denominados objetivos específicos en la reglamentación, que no están formulados en realidad como objetivos, sino como retos o ámbitos generales. Por ejemplo, para la prioridad «Retos de la sociedad» se han fijado dos objetivos específicos: «Salud, cambio demográfico y bienestar» y «Energía segura, limpia y eficiente». En la sección siguiente se examina en qué grado estos objetivos de alto nivel son traducidos satisfactoriamente por los responsables de la gestión en objetivos de nivel inferior.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.27. y 3.28. Para Horizonte 2020, la inclusión de objetivos en el texto jurídico, por primera vez, fue un indudable paso adelante. Esto dio lugar a un amplio debate con la autoridad legislativa sobre los objetivos del programa y los indicadores que deben supervisarse.

⁽²³⁾ Programa de trabajo del CEI 2014; Programa de trabajo de las Acciones de Marie Skłodowska-Curie 2014-2015; Programa de trabajo de TIC 2014-2015; Programa de trabajo del instrumento de las pymes 2014-2015; Programa de trabajo de Salud, cambio demográfico y bienestar 2014-2015.

⁽²⁴⁾ Informe anual relativo al ejercicio 2014, apartado 3.72.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.28. Además de especificar los objetivos del programa, la reglamentación de Horizonte 2020 incluye tres indicadores de rendimiento para evaluar los avances hacia el objetivo general que se ha expuesto en el apartado 3.10. En el nivel inferior del marco jurídico, el programa específico ⁽²⁵⁾ introduce nuevos elementos para la gestión del rendimiento, dieciocho indicadores clave (KPI) para evaluar los resultados e impactos de los objetivos específicos del programa Horizonte 2020 ⁽²⁶⁾. Además, la Comisión ha identificado otros cinco indicadores clave, lo que arroja un total de veintitrés ⁽²⁷⁾. Aunque la inclusión de estos indicadores en la reglamentación constituye un avance positivo, el Tribunal constató una serie de deficiencias en los indicadores de los programas que se enumeran en los apartados siguientes.

3.29. De estos veintitrés KPI, más de la mitad **miden recursos o realizaciones más que resultados e impactos** (véase asimismo la **ilustración 3.4**). A ello se añaden **ambigüedades en la formulación de algunos indicadores**, que dificultan su interpretación sin añadir precisiones. Por ejemplo, cabe citar el «Número de acciones de cambio institucional promovidas por el programa» o el «Número de casos de impactos tangibles y específicos en las políticas europeas del apoyo científico y técnico del Centro Común de Investigación» ⁽²⁸⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.29. Siempre puede haber ambigüedades en la formulación, especialmente en la legislación, por lo que a menudo hay aclaraciones ulteriores. Por ejemplo, el «número de casos de impactos específicos tangibles en políticas europeas resultantes del apoyo científico y técnico del Centro Común de Investigación» se define de forma más detallada en una ficha del indicador, que también incluye una referencia a la metodología para medir el indicador.

⁽²⁵⁾ Decisión 2013/743/UE.

⁽²⁶⁾ Anexo II (indicadores de rendimiento) de la Decisión 2013/743/UE del Consejo.

⁽²⁷⁾ Hay otros 51 indicadores en un folleto publicado por la Comisión en 2015 con el título *Horizon 2020 indicators* (<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/es/news/horizon-2020-indicators-assessing-results-and-impact-horizon>).

⁽²⁸⁾ También existen ejemplos de este tipo en los indicadores de seguimiento de las cuestiones transversales de Horizonte 2020, como el porcentaje de participantes de terceros países en dicho programa, que puede oscilar entre el 2 y el 5,9 %, dependiendo de la definición de «terceros países».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.30. En un tercio de los KPI de Horizonte 2020, la Comisión **no fijó situaciones de partida, hitos o metas**, alegando que dichos indicadores representaban un «nuevo enfoque» y que, por consiguiente, no pueden establecerse metas antes de disponer de los primeros resultados, previstos para inicios de 2018. Solo cinco de los veintitrés KPI de Horizonte 2020 contaban a la vez con situaciones de partida y metas. En opinión del Tribunal, 2018 es un horizonte temporal demasiado alejado para que resulte útil para un programa que estará vigente de 2014 a 2020. Las medidas, cuando existen, pecan a veces de **falta de ambición** y, en algunos casos, se fijan por debajo del nivel de los resultados alcanzados por el 7PM. Además, el Tribunal detectó cinco indicadores de Horizonte 2020 ⁽²⁹⁾ en las fichas de programa de 2015 que contaban con metas inferiores a la situación de partida fijada.

3.31. En el caso de varios indicadores, **no se dispondrá de datos significativos antes de 2018/2019 a fines de presentación de informes**. En un cuarto de los KPI de Horizonte 2020, según la Comisión, no resultará útil informar de los resultados antes de 2019, porque hasta esa fecha no se alcanzará una masa crítica de proyectos terminados. Aunque puedan ser útiles para la evaluación *ex post* de Horizonte 2020, estos indicadores no son adecuados para las evaluaciones intermedias o el seguimiento anual antes de 2018, un extremo corroborado por el informe de seguimiento de Horizonte 2020 relativo a 2014.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.30. Aunque la ficha financiera legislativa que acompañaba a la propuesta de la Comisión para Horizonte 2020 establecía generalmente referencias y objetivos para los indicadores, se incluyeron una serie de indicadores nuevos en el proceso legislativo para los que no había referencias para determinar objetivos razonables. El establecimiento de un objetivo sin pruebas suficientes puede conducir a que carezca de pertinencia y credibilidad (dos de los criterios RACER).

Se explican los objetivos de Horizonte 2020 que están por debajo de los resultados del 7PM. Por ejemplo, el número de investigadores con acceso a las infraestructuras de investigación a través del apoyo de la Unión se ha reducido porque se dará prioridad a las nuevas infraestructuras y la concentración en las nuevas comunidades (comunidades en fase inicial), cuyas infraestructuras generalmente no son capaces de proporcionar un acceso tan amplio como las comunidades avanzadas (Informe Anual de la DG RTD, página 33).

En muchos ámbitos se han fijado objetivos ambiciosos y más amplios que los del 7PM, por ejemplo, la participación de las pymes, los gastos relacionados con el cambio climático, el gasto en energía renovable o el tiempo que se tarda en firmar subvenciones, por citar algunos.

3.31. En comparación con otros ámbitos de financiación, puede haber un retraso considerable entre el momento en que se desembolsan los fondos de investigación, el momento en que la investigación da lugar a realizaciones y el momento en que estas realizaciones se convierten en resultados (durante el ciclo de vida del proyecto y una vez finalizado este). Por ejemplo, en el momento en que se publicó la evaluación *ex post* del 7PM en enero de 2016 (es decir, dos años después del final del 7PM), más de la mitad de los proyectos de dicho programa todavía estaban en curso.

Por esta razón, la Comisión seguirá informando sobre los resultados del 7PM en una sección específica de los informes de seguimiento de Horizonte 2020. Por otra parte, la evaluación intermedia de Horizonte 2020 incluirá una evaluación de los impactos a largo plazo de los programas marco anteriores.

Este enfoque se mantendrá a lo largo del tiempo para mitigar este problema.

⁽²⁹⁾ Número de investigadores que tienen acceso a infraestructuras de investigación gracias al apoyo de la Unión; publicaciones en revistas especializadas de gran impacto en el ámbito de la salud y el bienestar; publicaciones en revistas especializadas de gran impacto en el ámbito de la seguridad alimentaria; publicaciones en revistas especializadas de gran impacto en el ámbito de la acción por el clima, eficiencia de recursos y materias primas; número de casos de impactos específicos tangibles en políticas europeas logrados por el apoyo científico y técnico del Centro Común de Investigación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.32. Un ejemplo práctico de los problemas causados por el mal uso de indicadores es el expuesto en el informe especial del Tribunal sobre el EIT, en el que se indicaba que los indicadores básicos siguen centrándose en la inversión o las realizaciones más que en el impacto y se llegaba a la conclusión de que resultaba difícil evaluar el rendimiento del EIT desde el inicio de sus operaciones en 2010. Faltan procesos sólidos y pertinentes de seguimiento e información y muy pocos impactos son visibles ⁽³⁰⁾.

La atención a los resultados es insuficiente en lo que respecta a los programas de trabajo y las convocatorias

3.33. Los programas de trabajo y las convocatorias relacionadas con ellos constituyen un elemento fundamental del funcionamiento de Horizonte 2020 pues brindan la oportunidad a la Comisión de traducir los objetivos generales de alto nivel y los objetivos específicos de Horizonte 2020 en objetivos de nivel inferior útiles para fines de gestión operativa del rendimiento.

3.34. Sobre la base del programa específico, la Comisión elabora programas de trabajo de dos años que desarrollan los objetivos específicos y el impacto esperado, y establecen oportunidades de financiación a través de convocatorias de propuestas: 15 000 millones de euros en 2014-2015 y 14 500 millones de euros en 2016-2017. El «principal» programa de trabajo de Horizonte 2020 dedica una parte a cada objetivo específico del programa específico y se complementa con programas de trabajo distintos para el CEI (un programa anual), el CCI (programas bienales) y el EIT (un programa trienal desglosado por años).

3.35. La reglamentación de Horizonte 2020 fue aprobada poco antes de que iniciara la aplicación del programa, lo que limitó el alcance de la planificación estratégica. Europa 2020, la Unión por la Innovación y otras iniciativas emblemáticas se mencionan en el marco estratégico global para el programa de trabajo 2014-2015, pero estas referencias siguen siendo genéricas, no tienen carácter sistemático y no clarifican la contribución concreta de cada programa de trabajo a los distintos objetivos estratégicos. En relación con 2016-2017, el proceso de programación estratégica fue mejorado y documentado a través de un documento de planificación estratégica de carácter global y de una serie de documentos delimitadores.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.32. Como se indicó en la respuesta de la Comisión y el IET al Informe Especial n.º 4/2016, el IET realiza análisis exhaustivos para comparar las comunidades de conocimiento e innovación (CCI), basándose en varios factores y no simplemente en los principales indicadores clave de rendimiento. La aplicación de los planes de negocio de las CCI se evalúa tanto a través de indicadores de rendimiento cuantitativos como de revisiones cualitativas realizadas por expertos externos y el personal del IET. De forma más amplia, el IET también realiza un seguimiento in situ y revisiones temáticas de las actividades de las CCI. Estas herramientas, tomadas en conjunto, proporcionan una imagen muy ilustrativa de las diferencias entre las CCI.

3.34. Desde la observación del Tribunal, la Comisión ha introducido un proceso de planificación estratégica que precedió a la finalización de los programas de trabajo 2016-2017. Se trata de un examen estratégico de prioridades y necesidades, llevado a cabo con los Estados miembros y otras partes interesadas para asegurar la vinculación entre los objetivos específicos de Horizonte 2020 y los programas de trabajo que los aplican.

3.35. La redacción de la legislación de Horizonte 2020 fue acompañada por la elaboración en paralelo de los programas de trabajo 2014-2015. Existe un vínculo evidente entre cada parte del programa de trabajo y los objetivos específicos de Horizonte 2020.

⁽³⁰⁾ Véase asimismo el Informe especial n.º 4/2016 del Tribunal titulado «El Instituto Europeo de Innovación y Tecnología debe modificar sus mecanismos de aplicación y algunos elementos de su concepción para lograr el impacto esperado», apartados 54 y 109 (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.36. En todos los programas de trabajo examinados por el Tribunal, los objetivos se adecúan a los objetivos específicos que se definen en el programa específico, aunque los objetivos de los programas de trabajo comprendidos en la muestra no traducen los objetivos de alto nivel fijados en la reglamentación en objetivos operativos que puedan ser objeto de seguimiento e información: tres de los cinco objetivos del programa de trabajo estaban redactados exactamente de la misma forma que en la reglamentación y ninguno cumplía los criterios SMART ⁽³¹⁾. Los objetivos no llevaban incorporados indicadores con metas e hitos. La existencia de objetivos operativos e indicadores pertinentes facilitaría la necesaria focalización en los resultados o su seguimiento e información en el programa de trabajo respectivo.

3.37. Cada programa de trabajo contiene convocatorias de propuestas correspondientes a las líneas generales de actividades del objetivo específico (contenido científico y técnico). Las convocatorias de propuestas de la muestra identifican objetivos que concuerdan con los establecidos en programa de trabajo y con las líneas generales de actividades, en caso necesario ⁽³²⁾. Aunque, en términos generales, los objetivos de las convocatorias son más específicos que los establecidos en el programa de trabajo, no siempre cumplen todos los criterios SMART. Además de los objetivos, cada convocatoria incluye una sección dedicada a los impactos esperados, pero estos rara vez se cuantifican y por lo general no incorporan indicadores, lo que dificultará a la Comisión su tarea de medir el éxito de las convocatorias en ausencia de objetivos operativos y de indicadores acompañados de metas.

3.38. Los programas de trabajo de la muestra no identifican su contribución a largo plazo a los objetivos estratégicos, pese a que deberían explicarla según las directrices aplicables a dichos programas. Ninguno de los ejemplos analizados por el Tribunal ilustra cómo el programa de trabajo contribuye a la consecución de objetivos específicos de Europa 2020. En uno de los casos, el objetivo del programa de trabajo vinculaba las acciones financiadas a una de las iniciativas emblemáticas, pero sin especificar cómo.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.36. a 3.38. *Se acepta que el «impacto esperado» establecido en los programas de trabajo se puede mejorar, y así se ha comenzado a hacer ya en los programas de trabajo 2016-2017.*

Sin embargo, el objetivo principal del programa de trabajo es proporcionar la información necesaria para que los solicitantes elaboren propuestas de alta calidad.

No es necesario que los programas de trabajo determinen su contribución a los objetivos de Europa 2020. Por el contrario, deben estar vinculados a los objetivos específicos de Horizonte 2020, formulados para cumplir con Europa 2020.

En primer lugar se evaluará el rendimiento mediante los indicadores establecidos en la legislación. Así lo establece el artículo 5 del Reglamento por el que se establece Horizonte 2020.

«La primera serie de indicadores de rendimiento pertinentes para evaluar el progreso en la consecución del objetivo general se expone en [anexo del Reglamento].»

Esta será la información principal en la que se basará la evaluación del rendimiento.

⁽³¹⁾ Específicos, medibles, realistas, pertinentes y delimitados en el tiempo.

⁽³²⁾ Por la naturaleza de su programa, el CEI no fija líneas de actividades generales.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

En propuestas, evaluaciones y acuerdos de subvención hay una atención a los resultados, pero se registran insuficiencias que pueden dar problemas en el momento de evaluar la información

3.39. A raíz de las convocatorias, los solicitantes presentan propuestas de financiación, que son evaluadas por la Comisión. Para las elegidas, la Comisión firma acuerdos de subvención con los beneficiarios. En esta sección se analiza la atención que se presta a los resultados en estas fases del proceso de gestión.

Evaluación de propuestas

3.40. Las propuestas suelen ser evaluadas por expertos en nombre de la Comisión en cuanto a su excelencia, impacto, calidad y eficacia de ejecución⁽³³⁾. Con excepción del CEI, que usa exclusivamente el criterio de excelencia, las propuestas de los beneficiarios examinadas por el Tribunal incluían en su totalidad secciones estructuradas en torno a estos tres criterios de evaluación, y el criterio del impacto tenía la misma ponderación al menos que los otros dos. Ahora bien, la calidad de esta evaluación depende de la calidad de los impactos esperados en las convocatorias publicadas por la Comisión.

3.41. En cuanto al criterio de excelencia, los modelos incluidos en las propuestas indican cómo han de definirse los objetivos. Tres de los cinco modelos de las propuestas examinadas exigían a los solicitantes definir objetivos SMART y explicar su relación con el programa de trabajo correspondiente. Los objetivos de estas tres propuestas por lo general son SMART. Sin embargo, en las dos propuestas restantes (relacionadas con el CEI y Marie Curie, donde no hay una exigencia de este tipo), las propuestas de la muestra no incluían objetivos SMART.

⁽³³⁾ Artículo 15 del Reglamento (UE) n.º 1290/2013.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Acuerdos de subvención

3.42. Los acuerdos de subvención son el principal instrumento de asignación de los fondos de Horizonte 2020 para cumplir los objetivos del programa. Los acuerdos de subvención de la muestra empleaban los mismos objetivos que las propuestas.

3.43. Los acuerdos de subvención incluyen una sección sobre conocimientos previos y resultados. Estos últimos se definen como todo producto tangible o intangible de la acción conforme a las normas de participación⁽³⁴⁾. Existe una disposición importante en los acuerdos de subvención que obliga a los beneficiarios a informar a la Comisión sobre la agregación de los KPI de Horizonte 2020, y, por consiguiente, este nivel se convierte en una importante fuente de información de todos los datos sobre el rendimiento de Horizonte 2020. En los apartados anteriores se han señalado problemas de valoración del rendimiento en el nivel superior (programas de trabajo y convocatorias).

El diseño del sistema de seguimiento e información de Horizonte 2020 limita la capacidad de la Comisión de supervisar y comunicar los resultados adecuadamente

3.44. Esta sección se centra en el sistema de seguimiento e información de Horizonte 2020. El Tribunal examinó si era posible que:

- a) la estructura actual permitiera a la Comisión supervisar y comunicar el gasto en investigación y desarrollo separadamente del efectuado en innovación;
- b) la contribución de Horizonte 2020 a Europa 2020 pudiera ser objeto de informes;
- c) la Comisión evaluara el programa durante su período de vigencia.

3.43. Véanse las respuestas de la Comisión a los apartados 3.36 a 3.38. Se podrá recopilar y se recopilará información sobre los indicadores establecidos en la base jurídica para permitir una evaluación de su rendimiento.

⁽³⁴⁾ Artículo 2, apartados 1 y 19, del Reglamento (UE) n.º 1290/2013.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

No se supervisa separadamente el gasto de investigación del efectuado en innovación

3.45. Horizonte 2020 agrupa en un marco estratégico común una serie de instrumentos de investigación y financiación que antes estaban separados⁽³⁵⁾. De acuerdo con este enfoque, las partes dedicadas a innovación del Programa Marco de Competitividad e Innovación⁽³⁶⁾ y el EIT fueron reagrupadas dentro de Horizonte 2020.

3.46. El Tribunal señaló en el pasado que la propuesta de reglamentación de Horizonte 2020 no incluía una definición clara de innovación, lo que, acompañado de la falta de límites del alcance de las actividades de innovación financiadas, creaba el riesgo de que se terminara diluyendo la financiación entre un gran número de proyectos⁽³⁷⁾. En opinión del Tribunal, el riesgo persiste. El programa marco y el programa específico de Horizonte 2020 no aportan criterios claros para distinguir entre «investigación y desarrollo» e «innovación»⁽³⁸⁾, o supervisar y comunicar separadamente los resultados de los dos ámbitos.

3.46. y 3.47. Uno de los principales objetivos de Horizonte 2020, desde el comienzo de los debates sobre el programa marco, es el de reducir la brecha entre la investigación y la innovación. La legislación no ofrece ninguna definición separada de investigación e innovación, sino que establece que:

«Se entenderá por “actividades de investigación e innovación” todo el espectro de actividades de investigación, desarrollo tecnológico, demostración e innovación, incluyendo la promoción de la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales, la difusión y optimización de los resultados y el fomento de la formación de alta calidad y la movilidad de los investigadores en la Unión.»

La Comisión considera que la distinción entre las actividades de investigación e innovación no es necesaria, no tiene un claro valor añadido y pone en riesgo los esfuerzos por reducir la brecha entre la investigación y la innovación en Europa.

⁽³⁵⁾ COM(2010) 700 final, de 19 de octubre de 2010, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y los Parlamentos nacionales — Revisión del presupuesto de la UE, p. 8, y Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones sobre «Un presupuesto para Europa 2020» [COM (2011) 500 final, de 29 de junio de 2011, parte 1, p. 10]. Véanse asimismo los considerandos 4, 5, 7 y 10 del Reglamento (UE) n.º 1291/2013.

⁽³⁶⁾ Programa para la iniciativa empresarial y la innovación, Programa de apoyo a la política en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones y Programa Energía inteligente — Europa.

⁽³⁷⁾ Dictamen n.º 6/2012 sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas de participación y difusión aplicables a Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020), apartados 37 y 38 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁸⁾ No siempre está clara la línea divisoria entre investigación e innovación. Para distinguirlas, la Comisión usa el Manual Frascati, *Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development* (<http://www.oecd.org>), y el Manual de Oslo, *Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation data 2005* (<http://www.oecd-ilibrary.org>).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.47. La UE ha aprobado el objetivo principal del 3 % para el indicador de la intensidad de investigación y desarrollo. No toda la actividad de innovación financiada por Horizonte 2020 entra en la definición de investigación y desarrollo para los fines de este objetivo ⁽³⁹⁾. En realidad hay actividades de Horizonte 2020 destinadas específicamente a impulsar la innovación ⁽⁴⁰⁾, en contraposición a investigación y desarrollo, por lo que no son captadas por el objetivo del 3 %.

La contribución de Horizonte 2020 a Europa 2020, aunque se establece en el presupuesto, no se comunicará de manera útil al menos hasta 2018

3.48. Las fichas de programa, empleadas en el procedimiento presupuestario para justificar gastos operativos, informan de los vínculos entre los programas de gasto y Europa 2020 señalando los objetivos principales perseguidos y presentando una estimación de la contribución financiera de los programas a las iniciativas emblemáticas. Por consiguiente, la financiación de Europa 2020 con cargo al presupuesto de la UE se calcula sobre la base de la contribución financiera estimada de los programas de gasto a las iniciativas emblemáticas en las fichas de programa.

⁽³⁹⁾ La investigación y el desarrollo experimental (I+D) constituyen una labor creativa y sistemática que se orienta a aumentar el conocimiento (también cultural, social y humano) y a concebir nuevas formas de aplicarlo. Hay tres tipos de I+D: investigación básica, investigación aplicada y desarrollo experimental. Se entiende por desarrollo experimental un trabajo sistemático que se basa en el conocimiento obtenido gracias a la investigación y a la experiencia práctica y que, a su vez, generará más conocimiento utilizable para producir nuevos procesos o productos, o bien mejorar los existentes (Manual Frascati 2015, apartados 2.5, 2.24 y 2.32).

⁽⁴⁰⁾ Como ejemplos de innovación financiados por Horizonte 2020 pueden citarse «Absorción de las innovaciones por el mercado» y «Acercar el descubrimiento a la aplicación comercial, lo que implica la explotación y comercialización de ideas cuando sea adecuado» (considerando 12 y anexo I, sección 2.I, de la Decisión 2013/743/UE, respectivamente), así como la aplicación comercial de actividades de educación superior, investigación e innovación subvencionadas por el EIT [considerando 8 del Reglamento (CE) n.º 294/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo de marzo de 2008 por el que se crea el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología].

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.49. En términos de proceso presupuestario, Horizonte 2020 a través de las fichas de programa vincula más del 90 % de su presupuesto de 2015 a las diferentes iniciativas emblemáticas. Casi la mitad de este importe (4 300 millones de un total de 9 500 millones de euros) se destinó a acciones relacionadas con la iniciativa emblemática «Unión por la innovación».

3.50. Si bien quedan establecidos en el procedimiento presupuestario, los vínculos entre Horizonte 2020 y Europa 2020 no se recogen en los informes de gestión de Horizonte 2020. La reglamentación de Horizonte 2020 exige que a fines de seguimiento se incluya información sobre aspectos transversales, uno de los cuales es la contribución a todas las iniciativas emblemáticas pertinentes de Europa 2020⁽⁴¹⁾. No obstante, esta contribución no se recoge en el informe de seguimiento anual de Horizonte 2020 relativo a 2014 (publicado en abril de 2016). Los vínculos entre Horizonte 2020 y Europa 2020 solo serán evaluados en el informe de evaluación intermedia de Horizonte 2020, previsto para 2017. Tampoco en los informes de evaluación de la Comisión prescritos por el artículo 318 del TFUE en los últimos años han informado sobre dicha contribución de manera que resulte útil.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.50. Los vínculos entre Horizonte 2020 y la estrategia Europa 2020 se evaluarán en profundidad en la evaluación intermedia de Horizonte 2020, que evaluará también el efecto multiplicador.

La Comisión considera que el artículo 31 del Reglamento por el que se establece Horizonte 2020 y el alcance del informe anual de seguimiento no requieren que se aborde la contribución de Horizonte 2020 a las iniciativas emblemáticas de la estrategia Europa 2020. El informe de seguimiento se centra solamente en la aplicación de Horizonte 2020.

Según el artículo 32 del Reglamento por el que se establece Horizonte 2020, la contribución de Horizonte 2020 a los objetivos de la estrategia Europa 2020 se tendrán en cuenta en la evaluación intermedia de Horizonte 2020.

Los informes de evaluación de la Comisión en virtud del artículo 318 del TFUE solo pueden informar sobre la contribución de Horizonte 2020 a Europa 2020 cuando esta información esté disponible después de la evaluación intermedia.

⁽⁴¹⁾ Artículos 31 y 14 del Reglamento (UE) n.º 1291/2013.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Puede que algunas dificultades presentes en la evaluación *ex post* del 7PM persistan en las de Horizonte 2020

3.51. Existen dificultades inherentes al calendario de las evaluaciones de los programas marco de investigación. El programa marco de Horizonte 2020 exige que las evaluaciones se lleven a cabo con arreglo a unos plazos que permitan tenerlas en cuenta en el proceso de toma de decisiones. Esta exigencia es difícil de cumplir en el ámbito de la investigación en el que los impactos y resultados pueden tardar muchos años en producirse. Sin embargo, la reglamentación establece plazos para las distintas evaluaciones: en el cuarto año del programa marco de siete años (2017 para Horizonte 2020) suele ser necesaria una evaluación intermedia, mientras que la evaluación *ex post* se requiere a los dos a tres años siguientes al término del programa (2023). Aunque estos plazos están concebidos para apoyar el proceso decisorio, se corre el riesgo de que den lugar a evaluaciones que no tengan en cuenta debidamente los resultados e impactos de los programas.

3.52. La evaluación *ex post* del 7PM (2007-2013) acabó al final de 2015, cuando más de la mitad de sus proyectos estaba aún en curso, y dos años después de la aprobación del programa que iba a sustituirlo, Horizonte 2020. Esta evaluación se vio afectada por retrasos en muchos proyectos del 7PM y por la circunstancia de que la obligación de los beneficiarios de presentar informes al respecto terminaba al acabar los proyectos. A ello se añade que la recogida de datos para algunos indicadores de rendimiento del 7PM se interrumpió en 2013, al acabar la vigencia de dicho programa marco.

3.51-3.53. La Comisión ha reconocido la dificultad inherente de realizar evaluaciones significativas dentro de un plazo fijo de siete años para cada programa marco. Esta es la razón por la que la evaluación intermedia de Horizonte 2020 incluirá una evaluación actualizada del rendimiento del 7PM. Esto permitirá mitigar los problemas detectados.

La Comisión también reconoce que es necesario un equilibrio entre la necesidad de realizar aportaciones oportunas en la nueva legislación y la necesidad de evaluar los efectos a largo plazo del valor añadido del gasto en investigación. Esto se refleja en la legislación.

La Comisión está de acuerdo en que una evaluación intermedia de un programa marco de investigación se enfrentará a algunas dificultades inherentes tanto en términos de realizaciones como de disponibilidad de datos. Sin embargo, dejarla para más adelante puede retrasar la obtención de conclusiones importantes que sin duda pueden evaluarse en la etapa de evaluación intermedia.

Esto se reconoce en la legislación, ya que muchos de los elementos específicos del artículo 32, apartado 3, que se exige que aborde la evaluación intermedia pueden evaluarse en una etapa relativamente temprana del programa, por ejemplo, la evaluación de:

- la participación de participantes que dispongan de infraestructuras de investigación de alto nivel o que tengan un historial de uso del modelo de costes completos en el Séptimo Programa marco;
- la simplificación para los participantes que dispongan de infraestructuras de investigación de alto nivel o que tengan un historial de uso del modelo de costes completos en el Séptimo Programa marco;
- la extensión del recurso a la remuneración adicional al personal contemplada en el artículo 27 del Reglamento (UE) n.º 1290/2013.

Por consiguiente, la Comisión considera que la legislación y las prácticas de evaluación mitigan en la medida de lo posible las dificultades inherentes reconocidas por el Tribunal.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.53. En el caso de Horizonte 2020, la evaluación intermedia prevista para 2017 tendrá que hacer frente a obstáculos puesto que faltan resultados significativos en relación con varios indicadores (véase el apartado 3.31), y es probable que la evaluación en general de Horizonte 2020 se vea afectada, por un lado, por las deficiencias detectadas en los resultados informativos de convocatorias y programas de trabajo (pues los datos obtenidos de los proyectos no pueden agregarse para dar información de respuesta sobre convocatorias y programas de trabajo; véanse los apartados 3.33 a 3.38), y, por otro, por las dificultades a que se enfrenta la Comisión en obtener de los beneficiarios información sobre los resultados tras el cierre de los proyectos. Es posible que la Comisión realice evaluaciones de impacto tras el final de los proyectos pero, en los casos examinados por el Tribunal, no había constancia de que los beneficiarios estuvieran obligados a presentar informes tras el cierre de los proyectos.

La Comisión no siempre utiliza del mismo modo conceptos esenciales del rendimiento con el riesgo consiguiente de que el sistema de medición del rendimiento se vea afectado negativamente

3.54. La **ilustración 3.1** establece los diversos modos en que la intervención de la UE puede dar lugar a beneficios: «realización», «resultado» e «impacto». En los «efectos» se incluyen tanto los resultados como los impactos. Estos términos se utilizan dentro del sistema de seguimiento e información de la Comisión para definir objetivos e indicadores. Cualquier incoherencia o insuficiencia en el modo de emplear estos términos puede terminar minando la eficacia de un sistema de gestión del rendimiento.

3.55. La Comisión en general emplea estos términos de acuerdo con estas definiciones⁽⁴²⁾. Sin embargo, en Horizonte 2020, las normas de participación de los beneficiarios entienden por resultados «todo producto tangible o intangible de la acción, tales como datos, conocimientos e informaciones, obtenidos en la acción. Esta definición correspondería normalmente a «realización», no a «resultado».

3.56. Otro ejemplo de empleo incoherente de estos términos en Horizonte 2020 es que, conforme a la reglamentación, los distintos programas de trabajo que impulsan Horizonte 2020 deberían incluir «resultados previstos»⁽⁴³⁾, mientras que el criterio aplicado en las normas de participación⁽⁴⁴⁾ es «impactos». Sin embargo, los términos empleados por la Comisión en programas de trabajo y convocatorias de propuestas es «impactos esperados».

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.53. La Comisión puede agregar la información para evaluar los 23 indicadores establecidos en la base jurídica y esta es la piedra angular del marco de rendimiento, tal y como se establece en el artículo 5 del Reglamento de Horizonte 2020:

«La primera serie de indicadores de rendimiento pertinentes para evaluar el progreso en la consecución del objetivo general se expone en [anexo del Reglamento].»

3.55. a 3.57. La adopción de los Reglamentos de Horizonte 2020 (diciembre de 2013) precedió a las Directrices para la mejora de la legislación (mayo de 2015). Esto ha llevado a algunas incoherencias, como ha señalado el Tribunal. Desde la adopción de las directrices, la terminología del programa para la mejora de la legislación se utiliza de forma coherente en el seguimiento y la evaluación del rendimiento de Horizonte 2020.

⁽⁴²⁾ Véase, por ejemplo, el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD (2015) 111 final sobre directrices para la mejora de la reglamentación de 19 de mayo de 2015. El ámbito de acción exterior constituye una excepción pues utiliza «resultado» como un término general que cubre realizaciones, efectos e impactos, y «efecto» se define como el cambio derivado de la ejecución de una intervención que suele estar relacionado con los objetivos de esta, una definición que la Comisión emplea normalmente para «resultado».

⁽⁴³⁾ Véase el artículo 5, párrafo 6, de la Decisión 2013/743/UE.

⁽⁴⁴⁾ Artículo 15, apartado 1, letra b), del Reglamento (UE) n.º 1290/2013.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.57. Los resultados miden las repercusiones inmediatas directamente atribuibles a una intervención, y por ello son más adecuados como criterio de selección de proyectos que los impactos, concebidos a más largo plazo y con elementos que quizá no pueden ser abordados por los proyectos.

3.58. La muestra constituida por el Tribunal de cinco proyectos de Horizonte 2020 en curso muestra que el concepto de «impactos esperados» fue interpretado de modo muy diferente en las distintas convocatorias. Un beneficiario del régimen de las pymes tuvo que presentar un análisis de mercado y un plan de empresa (documentos que formaban parte de la propuesta y eran analizados por los evaluadores en relación con el indicador de impacto), mientras que otro presentó una breve descripción cualitativa del vínculo entre el proyecto y los diversos impactos esperados, como el de «Mayores oportunidades de innovación para los prestadores de servicios, incluidas pymes y administraciones públicas». Un tercer beneficiario describió los beneficios de un nuevo protocolo de tratamiento que iba a constituir un resultado del proyecto y confirmó que dicho resultado iba a contribuir al impacto definido en la convocatoria correspondiente. La distinta interpretación de «impactos esperados» en las convocatorias y los diferentes modos en que los beneficiarios justificaban su contribución plantean el riesgo de que se evalúe insuficientemente el rendimiento del proyecto en relación con las finalidades generales de convocatorias y programas de trabajo.

3.59. Otro problema derivado de la falta de claridad de la Comisión en este aspecto es que algunos de los indicadores descritos como de resultados o impacto en realidad medían las inversiones y realizaciones, lo que restaba capacidad a la Comisión para evaluar el rendimiento. En la **ilustración 3.4** se recogen algunos ejemplos de cómo se han materializado estos riesgos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.58. En el segundo programa de trabajo, se detectó la necesidad de mejorar las declaraciones del impacto esperado, por lo que se mejoraron las orientaciones existentes. La calidad del proceso de evaluación seguirá garantizando que se seleccionen los mejores proyectos.

En lo que respecta al beneficiario obligado a presentar un estudio de mercado y un plan de negocio, en el programa de las pymes, las condiciones para la concesión de subvenciones son un estudio de mercado y un plan de negocio.

El énfasis de Horizonte 2020 está en la innovación y el impacto a largo plazo. Es por ello que se utiliza «impacto esperado» en las convocatorias y se evalúa dicho impacto durante las evaluaciones. El uso de la palabra «resultados» en la legislación se debe a que el Reglamento Horizonte 2020 precedió a las Directrices para la mejora de la legislación.

La contribución de los proyectos en diferentes ámbitos se evalúa a través de una serie de indicadores establecidos en los actos jurídicos de Horizonte 2020 y otros documentos. Dichos indicadores son solo una fuente de información. Para el seguimiento y la evaluación del rendimiento, la Comisión utiliza una amplia gama de datos (por ejemplo, a través de estudios externos, encuestas, estudios de casos, análisis de hipótesis, etc.).

3.59. Los indicadores establecidos en el Reglamento cubren los recursos, las realizaciones, los resultados y los impactos. La Comisión considera que el seguimiento de estos indicadores, respaldado por la evaluación, proporcionará una buena base sobre la cual evaluar el rendimiento.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Ilustración 3.4 — Empleo incoherente de indicadores

Según se indica en el apartado 3.28, hay veintitrés indicadores clave de rendimiento (KPI) de Horizonte 2020 «para evaluar sus resultados e impactos de los objetivos específicos de Horizonte 2020». Siete de esos indicadores están relacionados con publicaciones, como el de «Liderazgo en tecnologías instrumentales e industriales (LEIT) — Número de publicaciones conjuntas público-privadas». Obtener realizaciones de este tipo puede constituir un objetivo válido del programa, pero esos indicadores relacionados con las publicaciones no miden ni los resultados ni los impactos.

Por añadidura, hay otros cuatro indicadores relacionados más con las inversiones que con los resultados o los impactos. Por ejemplo, pueden citarse «Acceso a la financiación de riesgo — Total de inversiones movilizadas a través de la financiación de deuda e inversiones de capital-riesgo» y «Porcentaje del total de fondos para desafíos energéticos asignados a las siguientes actividades de investigación: energías renovables, eficiencia energética de los usuarios finales, redes inteligentes y actividades de almacenamiento de energía».

El Tribunal trató también este tema en el capítulo 3 del informe anual relativo al ejercicio anterior, en el contexto de los Fondos EIE ⁽⁴⁵⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ilustración 3.4 - Uso incoherente de los indicadores

Las Directrices de la Comisión para la mejora de la legislación han establecido una definición estándar de estos términos, y en adelante estas definiciones se aplicarán de forma coherente.

Mientras que las publicaciones son realizaciones por sí mismas, la Comisión considera que en ciertos casos pueden ser indicadores de resultados, por ejemplo, las publicaciones en revistas revisadas por colegas profesionales.

La Comisión considera que su marco de rendimiento, y especialmente los indicadores utilizados para Horizonte 2020, proporcionan un equilibrio adecuado entre los diferentes tipos de indicadores. Dentro de este equilibrio, es aceptable un cierto número de indicadores de recursos para asegurar que las diferentes prioridades se evalúan de manera adecuada.

PARTE 2 — PLANIFICACIÓN Y COMUNICACIÓN DE RESULTADOS EN LAS DIRECCIONES GENERALES: LA FAMILIA DE «RECURSOS NATURALES»

3.60. Esta parte del capítulo trata de la comunicación de resultados en las direcciones generales de la Comisión. En relación con el ejercicio 2014, el Tribunal analizó las fichas de programa ⁽⁴⁶⁾, los programas de gestión ⁽⁴⁷⁾ y los IAA ⁽⁴⁸⁾ de cuatro direcciones generales ⁽⁴⁹⁾, conforme a los requisitos establecidos en el Reglamento Financiero y en las normas de control interno de la Comisión, así como las instrucciones internas sobre planes de gestión e IAA.

⁽⁴⁵⁾ Informe anual relativo al ejercicio 2014, apartados 3.49 a 3.56.

⁽⁴⁶⁾ COM(2014) 300 final de junio de 2014, «Proyecto de presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2015». Incluyen para cada programa de gasto diversos objetivos respaldados por indicadores y metas, que deben ser utilizados en los planes de gestión y los informes anuales de actividad de las direcciones generales.

⁽⁴⁷⁾ Cada dirección general establece planes de gestión anuales para traducir su estrategia a largo plazo en objetivos generales y específicos, y para planificar y gestionar sus actividades con vistas a conseguirlo.

⁽⁴⁸⁾ Un informe anual de actividad es un informe de gestión que da cuenta del logro de los principales objetivos de las distintas políticas y de las actividades principales. En este capítulo, el Tribunal examinó la primera parte de los IAA donde se exponen los resultados obtenidos y hasta qué punto estos han logrado el impacto esperado.

⁽⁴⁹⁾ DG Agricultura y Desarrollo Rural, DG Acción por el Clima, DG Medio Ambiente y DG Asuntos Marítimos y Pesca.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.61. Conforme a las instrucciones de la Comisión sobre los planes de gestión correspondientes a 2015, las direcciones generales tenían que establecer objetivos generales con indicadores de impactos (a largo plazo) y objetivos específicos con indicadores de resultados (a corto y medio plazo). Conforme al Reglamento Financiero, los objetivos de las direcciones generales tendrían que ser SMART ⁽⁵⁰⁾.

3.62. En línea con sus observaciones de ejercicios anteriores sobre otras direcciones generales, la fiscalización del Tribunal puso de manifiesto que, en las cuatro direcciones generales examinadas, muchos de los objetivos (generales y específicos) utilizados en los planes de gestión y en los IAA se habían tomado directamente de textos legislativos o estratégicos, por lo que estaban situados a un nivel demasiado alto como para ser útiles como instrumentos de gestión (véase la **ilustración 3.5**).

Ilustración 3.5 — Ejemplos de objetivos inadecuados a fines de gestión

DG Acción por el Clima: El objetivo de «Asegurar inversiones para cuestiones relacionadas con el clima» no es específico al no indicar el volumen de inversiones que debe asegurarse, y tampoco está delimitado en el tiempo al no tener fijado un plazo para su consecución.

DG Medio Ambiente: «Hacer de la UE una economía eficiente en el uso de los recursos, verde y competitiva» se fijó como objetivo específico, pero sin definir el significado exacto de los términos empleados ni enunciar cómo debía alcanzarse.

3.63. El Tribunal examinó en total diecinueve objetivos específicos, de los que solo cuatro cumplían todos los criterios SMART. Este resultado es similar al obtenido en años anteriores. Si bien los objetivos examinados eran pertinentes para el ámbito político en que operaba la dirección general en concreto, en muchos casos los indicadores que acompañan al objetivo no miden exhaustivamente todos los aspectos al nivel apropiado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.62. Desde la observación del Tribunal en relación con los planes de gestión de 2015, la Comisión ha introducido cambios en el ciclo de PEP, en particular para proporcionar un marco más claro para la rendición de cuentas de la Comisión y sus servicios. Con el nuevo enfoque, los documentos de planificación, a partir de 2016, estarán más racionalizados y centrados en las prioridades de la Comisión y las competencias de las Direcciones Generales, ayudándolas a establecer prioridades y comunicar un historial de rendimiento coherente, con una clara distinción entre la atribución (de los resultados y realizaciones que son una consecuencia directa de las actividades de los servicios de la Comisión) y la contribución (donde las actividades de los servicios de la Comisión desempeñan un papel importante en el logro de un resultado determinado o de un impacto) para la política de alto nivel de la UE y los resultados de los programas de gasto.

El Plan Estratégico introduce un nuevo enfoque al cambiar el foco de la planificación a corto plazo a una perspectiva estratégica a largo plazo para ayudar a las Direcciones Generales a alinear sus objetivos específicos con los objetivos a largo plazo fijados en la Comisión. Las realizaciones operativas previstas para cada Dirección General para el año siguiente se enumeran en el plan de gestión.

Ilustración 3.5 - Ejemplos de objetivos inadecuados a efectos de gestión

DG CLIMA — La cantidad y el plazo se definen implícitamente, ya que el objetivo y los indicadores de medición se refieren claramente al (subprograma de acción climática) del Programa LIFE 2014-2020.

DG ENV — La Comisión observa que la manera en que se logrará este objetivo se establece en las páginas 9 y 10 del Plan Estratégico para 2016-2020 de la Dirección General de Medio Ambiente, y los indicadores para medir el progreso figuran en las páginas 19 a 21 del mismo documento.

⁽⁵⁰⁾ Artículo 30, apartado 3, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.64. La elección de indicadores debería fundarse en consideraciones tales como su carácter pertinente y medible, y la disponibilidad de datos fiables y actualizados sobre la gestión. En la medida de lo posible, los indicadores tendrían que cumplir los criterios RACER ⁽⁵¹⁾. Los indicadores que miden efectos escasamente sujetos a la influencia de las direcciones generales deberían completarse con otros indicadores que midan directamente las actividades de estas.

3.65. Las cuatro direcciones generales controladas cuentan al menos con un indicador de rendimiento por objetivo que permite a los responsables supervisar y evaluar los logros obtenidos, e informar sobre ellos. De los 58 indicadores de las direcciones generales controladas, 28 cumplían todos los criterios RACER, lo que constituye una mejora con respecto a lo comunicado por el Tribunal en años anteriores. Ahora bien, al igual que en años anteriores, el Tribunal ha detectado algunas deficiencias en los indicadores utilizados (véase la **ilustración 3.6**).

Ilustración 3.6 — Ejemplos de problemas asociados a los indicadores

Indicadores presentados como indicadores de resultados pero orientados en cambio a las inversiones, por ejemplo, el de «Inversión total en la producción de energías renovables» de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, que mide la actividad directamente ligada a la intervención en vez de centrarse en el incremento de energía renovable derivado de la inversión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ilustración 3.6 — Ejemplo de problemas con indicadores

Este indicador toma en cuenta no solo los recursos del Feader, sino también las contribuciones nacionales y privadas a las operaciones. Por lo tanto, proporciona una indicación de los efectos desencadenantes de las contribuciones de la UE/nacionales sobre las contribuciones privadas en las operaciones que abordan directamente el objetivo en materia de energías renovables. El objetivo cuantificado para 2023 se estableció a priori por los Estados miembros sobre la base de un análisis de las necesidades del área de programación y está previsto que se alcance a través de una estrategia coherente. Además, y sobre todo, este indicador se complementa con el indicador de resultado «energía renovable generada a partir de proyectos financiados», que será medido por los evaluadores en 2017 y 2019, y en la evaluación ex post (2024). Considerados conjuntamente, los dos indicadores proporcionarán una visión completa de los resultados obtenidos.

⁽⁵¹⁾ Pertinentes, reconocidos, creíbles, sencillos y rigurosos: «Parte III: Anexos a las directrices de evaluación de impacto» (Comisión Europea, 15 de enero de 2009, http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

PARTE 3 — RESULTADOS DE LAS AUDITORÍAS DE GESTIÓN DEL TRIBUNAL**Informes especiales y otra producción sobre el rendimiento de la gestión relativos al ejercicio 2015**

3.66. El Tribunal persigue determinar con sus informes especiales si se aplican al gasto de la UE los principios de buena gestión financiera y, conforme a su estrategia para 2013-2017⁽⁵²⁾, identifica anualmente una serie de prioridades para su trabajo⁽⁵³⁾. Los temas de los informes especiales son seleccionados a partir de una serie de criterios, como el nivel de ingresos o gastos, los riesgos para la buena gestión financiera y el grado de interés para las partes interesadas. En 2015, el Tribunal aprobó veinticinco informes especiales⁽⁵⁴⁾ que se enumeran en el **anexo 3.1**.

3.67. El enfoque del Tribunal sobre auditorías de gestión evoluciona lógicamente para reflejar las circunstancias cambiantes en que opera la UE. En el presente informe anual, el Tribunal llama la atención sobre cómo sus informes especiales de 2015 tienen en cuenta dichos cambios, y así ha elaborado una serie de informes que examinan distintos aspectos de la crisis financiera, otra serie sobre el problema crónico del desempleo juvenil y, por último, su respuesta a las tendencias del cambio climático y del medio ambiente.

Respuestas de la UE a la crisis financiera

3.68. La crisis financiera y la posterior crisis de la deuda soberana que estallaron en 2007-2008 tuvieron consecuencias trascendentales para Europa, y para hacerles frente, los Estados Miembros y la Unión adoptaron una serie de medidas⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵²⁾ Su consulta puede realizarse en <http://eca.europa.eu>.

⁽⁵³⁾ Véanse, por ejemplo, las prioridades fijadas para 2016 en http://www.eca.europa.eu/es/Pages/home_wp2016.aspx.

⁽⁵⁴⁾ Por aprobación se entiende autorización de publicación.

⁽⁵⁵⁾ Véase el análisis panorámico del Tribunal de 2014, titulado «Hacia un uso óptimo de los fondos de la UE: riesgos para la gestión financiera del presupuesto de la UE», apartados 9 i) y 11 c) (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.69. En 2015, el Tribunal publicó tres informes especiales en este ámbito. El informe sobre la asistencia financiera a países en dificultades representó un análisis exhaustivo de la gestión llevada a cabo por la Comisión a la asistencia financiera prestada a cinco Estados miembros: Hungría, Letonia, Rumanía, Irlanda y Portugal⁽⁵⁶⁾. Sus conclusiones fueron vastas, resaltando que la Comisión no estaba preparada para atender las primeras solicitudes de ayuda financiera cuando estalló la crisis al haber pasado desapercibidas algunas señales de alerta, y que su eficacia a la hora de movilizar recursos para hacer frente a la crisis varió según los casos, aunque en general tuvo éxito en emitir con éxito en nombre de la UE la deuda necesaria para atender las necesidades de financiación. La intervención de la Comisión hizo que los Estados miembros en su mayoría cumplieran sus objetivos en cuanto al déficit y continuaran con las reformas propiciadas por las condiciones de los programas. El Tribunal formuló nueve recomendaciones que abarcaban todos los aspectos del problema.

3.70. Grecia fue uno de los Estados miembros más asociados a la crisis financiera, por lo que el Tribunal publicó un informe centrado expresamente en la ayuda prestada por la Comisión a dicho país para ayudarlo a ejecutar reformas financieras⁽⁵⁷⁾. El Tribunal llegó a la conclusión de que el ente creado por la Comisión para canalizar su apoyo, el Grupo Especial para Grecia, había cumplido en líneas generales su mandato de asistencia en consonancia con los requisitos de los programas de ajuste económico griegos, pero a la hora de valorar su influencia en el avance de las reformas, hay que hacer constar resultados dispares y deficiencias.

3.71. La función de las agencias de calificación crediticia cobró importancia con la crisis, que condujo a la creación de la Autoridad Europea de Mercados y Valores (AEMV) en 2011. El informe del Tribunal sobre la supervisión por la UE de las agencias de calificación crediticia⁽⁵⁸⁾ supuso en consecuencia una contribución importante al logro de una gestión más eficaz en este ámbito. Su conclusión fue que la AEMV ha sentado en poco tiempo una buena base para una supervisión eficaz, pero que la situación puede mejorar, por ejemplo, clarificando los criterios metodológicos, la idoneidad de los resúmenes de estadísticas publicados y los controles practicados por la AEMV de los datos notificados a su registro central en línea.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.69. *La magnitud y la naturaleza de la crisis financiera mundial de 2007-2008 no tuvo precedentes. La crisis puso de manifiesto que el marco de supervisión anterior a la crisis no era totalmente adecuado para detectar el riesgo en las posiciones presupuestarias subyacentes en tiempos de una crisis económica sin precedentes. Puso de relieve la necesidad de un enfoque más amplio para la vigilancia en el sector bancario y de la macroeconomía en general. En el momento en que los países solicitaron la ayuda, ya hacía tiempo que se estaba vigilando entre bastidores el deterioro de la situación y la Comisión estaba en estrecho contacto con las autoridades nacionales. La respuesta a la crisis fue inmediata y global. A pesar de las fuertes limitaciones de recursos humanos y de una curva de aprendizaje de elevada pendiente, la Comisión logró no solo emitir la deuda necesaria para satisfacer las necesidades de financiación en todos los casos, sino también asumir rápidamente todas sus nuevas funciones de gestión de programas. Esto lo reconoce el Tribunal, que lo califica como un logro. Todos los programas alcanzaron sus objetivos económicos principales. Las recomendaciones de la auditoría se centraron en aspectos procedimentales, decisorios y de registro de la gestión de programas llevada a cabo por la Comisión; esta aceptó, al menos parcialmente, todas las recomendaciones.*

3.70. *La Comisión reconoce que el impacto de la asistencia técnica sobre la evolución general de las reformas fue mixto. Esto tiene que considerarse en el contexto político más amplio y teniendo en cuenta el reparto de competencias entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea. La aplicación de las reformas (estructurales) era y sigue siendo responsabilidad de las autoridades griegas, estando el «Grupo Especial para Grecia» disponible para asesorar y ayudar a las autoridades griegas en caso necesario.*

⁽⁵⁶⁾ Informe especial n.º 18/2015: «Ayuda financiera a los países con dificultades» (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁷⁾ Informe especial n.º 19/2015: «Debe concederse más atención a los resultados para mejorar la asistencia técnica a Grecia» (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁸⁾ Informe especial n.º 22/2015: «Supervisión por la UE de las agencias de calificación crediticia: un procedimiento bien asentado, pero todavía no plenamente eficaz» (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Desempleo juvenil

3.72. El desempleo juvenil crónico es un problema de primer orden en varios Estados miembros y una de las prioridades de trabajo para el Tribunal en 2015. En respuesta a esta situación, el Consejo recomendó en 2013 la creación de una «garantía juvenil», que combinara financiación nacional y de la UE. El objetivo con esta garantía es que los jóvenes reciban una buena oferta de empleo o bien formación que les ayude a encontrar un puesto de trabajo en el futuro. En su informe sobre este tema ⁽⁵⁹⁾, el Tribunal hacía constar que la ayuda prestada por la Comisión a los Estados miembros fue adecuada y oportuna, pero al mismo tiempo identificaba tres riesgos potenciales para la aplicación eficaz del sistema, concretamente la idoneidad de la financiación total, el modo en que se define una buena oferta de trabajo y el modo en que la Comisión supervisa e informa de los resultados del sistema.

3.73. El Tribunal volvió a tratar el tema en 2015 en un informe ulterior sobre el apoyo de la Comisión a los equipos de acción para la juventud ⁽⁶⁰⁾, una iniciativa que reunió a expertos de la Comisión y de los ocho Estados miembros con el nivel de desempleo más elevado ⁽⁶¹⁾. El Tribunal llegó a la conclusión de que la eficacia del apoyo consultivo prestado por la Comisión a los Estados miembros en relación con los equipos de acción para la juventud se vio limitada por la cantidad y la calidad de la información recibida sobre el funcionamiento en la práctica de las medidas nacionales o del FSE existentes para combatir el desempleo juvenil. Además, la evaluación llevada a cabo por la Comisión de las modificaciones de PO propuestas por los Estados miembros se centró principalmente en aspectos presupuestarios en lugar de focalizarse en el mejor aprovechamiento de estos recursos del FSE.

3.72. En cuanto a los tres riesgos potenciales que podrían afectar al éxito de los sistemas de Garantía Juvenil detectados por el Tribunal, la Comisión está de acuerdo y le gustaría señalar que:

- invertir en una Garantía Juvenil es fundamental para que la UE preserve su potencial de crecimiento futuro. Ya se dispone de un importante apoyo financiero de la UE, pero para que la Garantía Juvenil sea una realidad, los Estados miembros también deben dar prioridad a las medidas de empleo juvenil en sus presupuestos nacionales;
- las «buenas ofertas de empleo» son un elemento crucial para la aplicación de la Garantía Juvenil. La Comisión estimulará aún más la reflexión en torno a las «buenas ofertas» y proporcionará orientación adicional a los Estados miembros;
- fue necesario un prolongado ejercicio de formación de un consenso para definir un marco común de seguimiento. Las actividades de seguimiento contribuirán a la evaluación de la Comisión de la aplicación de la Garantía Juvenil en futuros Semestres europeos y su informe de 2016 sobre la aplicación del sistema al Parlamento Europeo y al Consejo, a través de los canales apropiados.

3.73. La Comisión utiliza de forma proactiva todos los instrumentos a su disposición, según el marco legal vigente, para alcanzar los objetivos de la iniciativa EAJ e informar sobre ellos.

A juicio de la Comisión, la iniciativa EAJ ha respondido a las expectativas políticas establecidas por el Consejo Europeo en sus conclusiones de 30 de enero de 2012. El objetivo clave de los EAJ conjuntos (una iniciativa ad hoc y puntual) era movilizar instrumentos nacionales y de la UE, incluidos los Fondos Estructurales, y discutir las reformas políticas que se incluirán en los planes de empleo juvenil. Los equipos estaban destinados a «sacudir el árbol» mediante la sensibilización al nivel político más alto, creando una sensación de urgencia y proporcionando una orientación más firme, sin crear más procedimientos administrativos y/o jurídicos.

⁽⁵⁹⁾ Informe especial del TCE n.º 3/2015: «Garantía juvenil de la UE: Se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos» (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁰⁾ Informe especial n.º 17/2015: «Apoyo de la Comisión a los equipos de acción para la juventud: se ha logrado reorientar la financiación del FSE, pero no se hace suficiente hincapié en los resultados».

⁽⁶¹⁾ Irlanda, Grecia, España, Italia, Letonia, Lituania, Portugal y Eslovaquia.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Medio ambiente, energía y cambio climático

3.74. El medio ambiente y el cambio climático, junto con sus implicaciones para las políticas de la UE en otros ámbitos como agricultura y energía, constituyen retos a escala internacional que el Tribunal afronta en su estrategia 2013-2017. Así, su informe sobre las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas en la cuenca del río Danubio financiadas por la UE perseguía determinar si dicha financiación estaba ayudando a los Estados miembros a cumplir sus objetivos en materia de política de aguas residuales⁽⁶²⁾, un elemento crucial para el éxito de cualquier política medioambiental. La conclusión fue que, si bien la financiación de la UE había desempeñado un importante papel en el desarrollo de la recogida y el tratamiento de aguas residuales, no ayudó a que pudieran cumplirse los plazos fijados para ello.

3.75. En un informe ulterior de 2015 se examinó otro aspecto distinto de la calidad del agua en la cuenca del Danubio: los avances de los mismos cuatro Estados miembros en el cumplimiento de la Directiva marco sobre el agua⁽⁶³⁾, cuyo objetivo principal a partir de 2000 residía en lograr una buena calidad del agua en 2015 (con algunas posibles excepciones). El Tribunal llegó a la conclusión de que la aplicación de las medidas ha logrado pocas mejoras en la calidad del agua. En realidad, aunque la introducción del plan hidrológico de cuenca como instrumento para una gestión integrada del agua era uno de los puntos fuertes de la Directiva, en la práctica, los planes presentan deficiencias en la identificación de las presiones de contaminación y en la definición de medidas correctoras.

3.76. Otro tema tratado por el Tribunal fue el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) de la UE⁽⁶⁴⁾. Se trata de un pilar esencial de la política de la Unión Europea para la lucha contra el cambio climático, que tiene como objetivo promover la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de manera rentable y eficiente desde el punto de vista económico. El Tribunal constató que la gestión del régimen llevada a cabo por la Comisión y los Estados miembros no fue adecuada en todos los aspectos, pues estaba lastrada por ciertos problemas de solidez en el marco de protección de su integridad y por insuficiencias significativas en la aplicación de la fase II del RCDE UE durante el período 2008-2012, después de la fase preparatoria inicial.

3.76. La Comisión se ha comprometido a seguir mejorando el RCDE de la UE, abordando las deficiencias detectadas por los auditores. Los Estados miembros deben aplicar una serie de recomendaciones.

Muchos puntos señalados por el TCE eran específicos para el período 2008-2012 (fase 2) y en gran medida han sido ya abordados en las normas vigentes para el período 2013-2020 (fase 3).

Desde el informe de auditoría se ha producido una nueva propuesta legislativa sobre RCDE⁽²⁾ (aplicación de los objetivos climáticos y energéticos para el año 2030 siguiendo las conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2014).

⁽⁶²⁾ Informe especial n.º 2/2015: «Financiación de la UE de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas en la cuenca del río Danubio: se precisan esfuerzos adicionales para ayudar a los Estados miembros a lograr los objetivos de la política europea de aguas residuales». Los países cubiertos por la fiscalización fueron República Checa, Hungría, Rumanía y Eslovaquia.

⁽⁶³⁾ Informe especial n.º 23/2015: «Calidad del agua en la cuenca hidrográfica del Danubio: se ha avanzado en la aplicación de la Directiva marco sobre el agua, pero queda camino por recorrer» (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Informe especial n.º 6/2015: «Integridad y aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE» (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, presentada por la Comisión el 15 de julio de 2016, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones rentables de emisiones y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas [COM (2016) 337 final].

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.77. El Tribunal publicó asimismo un informe sobre la seguridad del abastecimiento energético y el desarrollo del mercado interior de la energía de la UE⁽⁶⁵⁾, y llegó a la conclusión de que no se había cumplido el objetivo de lograr el desarrollo de dicho mercado en 2014. Las infraestructuras energéticas europeas no están todavía preparadas para la plena integración de los mercados, por lo que actualmente no garantizan de forma eficaz la seguridad del abastecimiento energético. El apoyo financiero a dichas infraestructuras con cargo al presupuesto de la UE ha contribuido solo en escasa medida al desarrollo del mercado interior de la energía y a la seguridad del abastecimiento energético.

Seguimiento de las recomendaciones de informes especiales

3.78. El seguimiento de los informes de auditoría de gestión del Tribunal constituye un elemento necesario del ciclo de rendición de cuentas y contribuye a fomentar la ejecución por la Comisión y los Estados miembros de las recomendaciones contenidas en dichos informes.

3.79. En su informe especial de 2016 relativo al seguimiento efectuado en 2014⁽⁶⁶⁾, el Tribunal formuló una serie de recomendaciones en las que sugería a la Comisión acomodar sus prácticas a las normas de control interno aplicables. La Comisión aceptó estas recomendaciones y convino en adoptar medidas correctoras.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.77. La Comisión está tomando medidas concretas para eliminar las barreras de mercado restantes para el mercado interior de la energía, en particular a través de los ámbitos de cooperación regional entre diferentes Estados miembros y en el contexto de la elaboración de su Iniciativa de Configuración del Mercado. Con respecto a la infraestructura, es importante tener en cuenta que:

- a) se espera que la infraestructura energética sea financiada por el mercado, por ejemplo mediante tarifas para los usuarios aprobadas por reguladores independientes; el apoyo financiero del presupuesto de la UE, por tanto, debe ser la excepción y no la regla.
- b) en los casos en que se ha concedido apoyo financiero, la seguridad del suministro a menudo se ha mejorado significativamente. Un buen ejemplo son los Estados bálticos, donde el apoyo tanto del PEER como del MCE para proyectos clave no solo ha aumentado la seguridad del suministro de electricidad, sino que también ha contribuido a la convergencia de los precios mayoristas.

3.79. y 3.80. La Comisión se compromete a garantizar que las recomendaciones formuladas por el Tribunal en sus informes especiales y aceptados por la Comisión se ejecutan y controlan de manera sistemática.

La Comisión considera que sus modalidades de control están en consonancia con las normas internacionales de control y las mejores prácticas.

Sin embargo, se compromete a abordar los retos de futuro relativos al sistema y a los procedimientos de seguimiento de la aprobación de la gestión.

⁽⁶⁵⁾ Informe especial n.º 16/2015: «Necesidad de redoblar esfuerzos para mejorar la seguridad del abastecimiento energético mediante el desarrollo del mercado interior de la energía» (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Informe especial n.º 2/2016: «Informe de seguimiento de los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo relativo a 2014» (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.80. El Tribunal examinó el curso dado por la Comisión a una muestra de 90 recomendaciones de auditoría contenidas en once informes especiales aprobados en el período 2011-2012. La muestra se constituyó a partir de una serie de criterios⁽⁶⁷⁾. Este examen reveló que la Comisión había cumplido íntegramente el 63 % de las 83 recomendaciones del Tribunal que pudieron verificarse, mientras que el 26 % fueron aplicadas mayoritariamente, el 10 % en algunos aspectos y el 1 % quedó sin aplicar.

3.81. Aunque la Comisión es su principal entidad fiscalizada, el Tribunal identifica con frecuencia cuestiones que pueden ser abordadas más fácilmente por las autoridades de los Estados miembros o en cooperación con la Comisión, habida cuenta de que la mayor parte del gasto de la UE está sujeto a gestión compartida con los Estados miembros. En sus informes especiales, el Tribunal a veces formula recomendaciones a los Estados miembros en general. A veces las recomendaciones se dirigen en particular a un Estado miembro en concreto, aunque ello es mucho menos frecuente⁽⁶⁸⁾.

Las recomendaciones se comunican a los Estados miembros pero el seguimiento formal es dispar

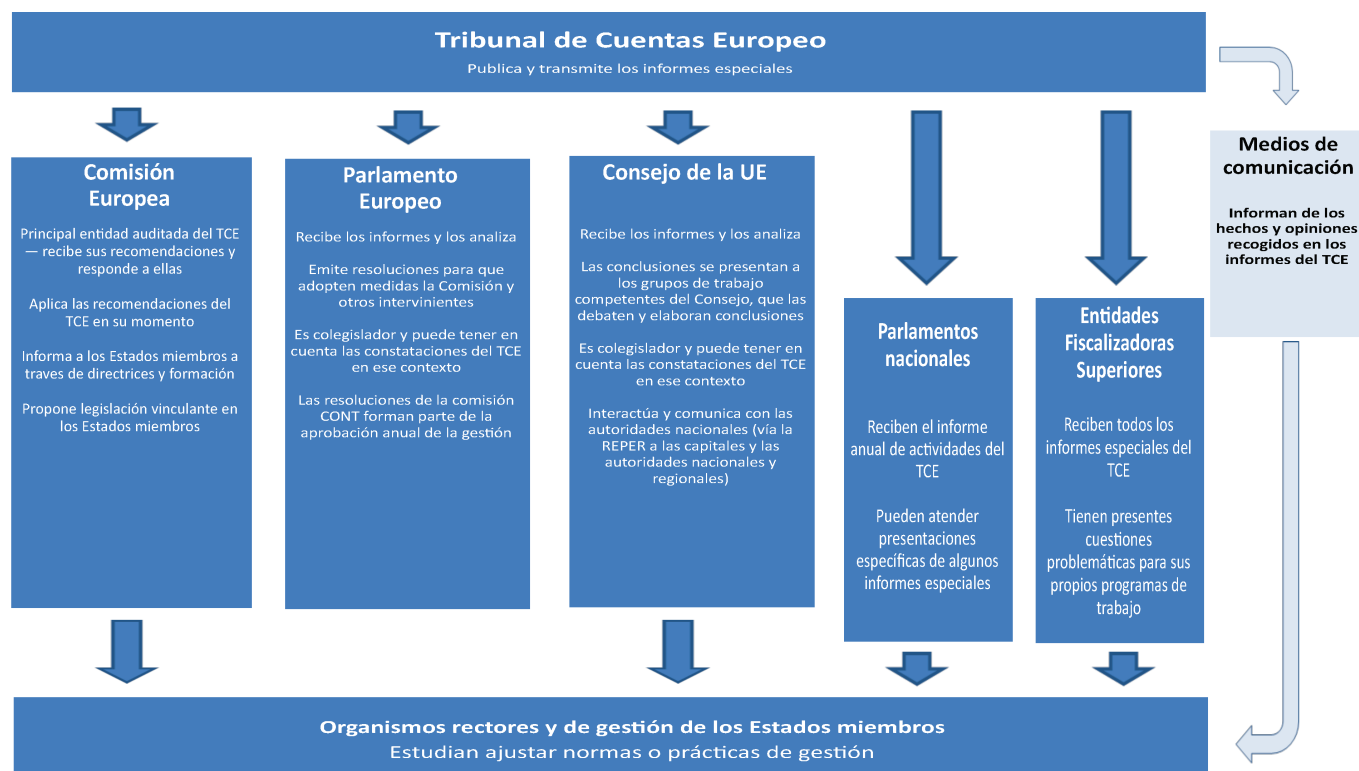
3.82. Cuando el Tribunal formula recomendaciones aplicables a los Estados miembros en general, hay cinco canales para transmitir los mensajes (véase la **ilustración 3.7**). En primer lugar, cada informe es remitido a la Entidad Fiscalizadora Superior (el principal órgano de fiscalización nacional). Los informes se remiten también al Consejo para su examen, en el marco del procedimiento de aprobación de la gestión, y en ocasiones se presentan a los grupos de trabajo de dicha investigación. El informe anual de actividades del Tribunal (que detalla sus informes especiales) se envía asimismo al Parlamento de cada Estado miembro y los distintos Miembros del Tribunal pueden presentar determinados informes ante su Parlamento nacional o la comisión competente. Las recomendaciones se difunden igualmente a los Estados miembros mediante orientaciones y sesiones de formación de la Comisión.

⁽⁶⁷⁾ Los informes se seleccionan con arreglo a los criterios de que no hayan sido objeto aún de seguimiento o no hayan perdido actualidad, o bien que haya transcurrido al menos dos años desde su publicación.

⁽⁶⁸⁾ Además de las recomendaciones formuladas en los informes del Tribunal, los Estados miembros que son objeto de examen al estar incluidos en la muestra de una auditoría de gestión reciben del Tribunal un informe específico, que no se publica, con las constataciones de auditoría correspondientes. Este tipo de informes no se analiza aquí.

Ilustración 3.7 — Comunicación de constataciones a los Estados miembros

Influencia de las recomendaciones del TCE en las autoridades de los Estados miembros



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.83. Sin embargo, hasta la fecha, el Tribunal ha dispuesto de relativamente poca información sobre el impacto de sus esfuerzos de comunicación en los Estados miembros. Para remediarlo, el Tribunal ha procedido a una encuesta de los organismos pagadores, los ministerios y las entidades fiscalizadoras superiores de los Estados miembros sobre el seguimiento de sus recomendaciones⁽⁶⁹⁾. Cuatro direcciones generales de la Comisión han cumplimentado además un cuestionario.

⁽⁶⁹⁾ Se constituyó para la encuesta una muestra de 76 y se recibieron respuestas de 56, lo que arroja un porcentaje de respuesta del 74 %.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.84. Lo anterior confirmó que la comunicación de las recomendaciones llega efectivamente a los Estados miembros y la encuesta aportó la prueba de que los mensajes del Tribunal se recibían por uno o más de los canales citados. En términos de impacto, el 80 % de los encuestados reconocía al menos «cierto conocimiento» de los informes del Tribunal en el Estado miembro, pero solo el 13 % indicaba en su respuesta que había un proceso de seguimiento coordinado de todas las recomendaciones. Por lo que se refiere a las medidas de seguimiento adoptadas, el 38 % sugería que estas se adoptaban para temas concretos, mientras que el 49 % indicaba que no había un seguimiento formal. Ahora bien, algunos Estados miembros proporcionaban ejemplos concretos de incorporación de las recomendaciones en la política y la práctica nacionales, fundamentalmente en el ámbito de los recursos naturales (véase la **ilustración 3.8**).

Ilustración 3.8 — Ejemplos de acciones de sensibilización y comunicación en los Estados miembros

En su informe sobre la «Relación coste-eficacia de la ayuda de desarrollo rural de la UE a las inversiones no productivas en la agricultura» ⁽⁷⁰⁾, el Tribunal recomendaba a los Estados miembros implantar procedimientos para garantizar que los costes de las INP financiadas con la ayuda no superasen los imperantes en el mercado para tipos similares de bienes, servicios u obras. Más concretamente se recomendaba a los Estados miembros definir valores o costes de referencia apropiados para utilizarlos sistemáticamente en sus controles administrativos como base para verificar el coste de las inversiones no productivas. En respuesta a esta recomendación, un Estado miembro introdujo precios tipo en relación con la plantación de setos.

A fin de divulgar las recomendaciones del Tribunal, la autoridad de gestión de un Estado miembro incluye las constataciones de la fiscalización en el sitio intranet de su comité de ejecución del programa de desarrollo rural en el que están representados todos los organismos encargados de la ejecución y el pago.

En un Estado miembro, el Ministerio de Agricultura utiliza un resumen del informe especial del Tribunal con las principales constataciones y recomendaciones, y el texto íntegro en anexo para informar al organismo pagador y, en caso necesario, a otras partes interesadas.

Fuente: Respuestas seleccionadas de la encuesta enviada por el Tribunal a las EFS y los organismos pagadores.

⁽⁷⁰⁾ Informe especial n.º 20/2015: «Relación coste-eficacia de la ayuda de desarrollo rural de la UE a las inversiones no productivas en la agricultura» (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.85. La encuesta reveló que existe un grado razonable de conocimiento de las recomendaciones de auditoría de gestión del Tribunal en los Estados miembros, pero también que varía bastante el nivel de seguimiento formal y que no hay muchas pruebas de cambios en las políticas y prácticas nacionales debidos a dichas recomendaciones. Resulta evidente que aún debe mejorar el modo en que el Tribunal desarrolla y divulga sus recomendaciones a fin de lograr el máximo impacto en los Estados miembros. En otoño de 2016, el Tribunal procederá a una consulta con el Comité de Contacto, los servicios de la Comisión y el Consejo sobre el posible seguimiento de las recomendaciones en los Estados miembros.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

3.86. Horizonte 2020 es un programa muy amplio y ambicioso, que reúne por primera vez programas de investigación e innovación antes separados y presta especial atención a los «Retos de la sociedad». Hay vínculos de alto nivel entre Horizonte 2020 y la principal estrategia de la UE, Europa 2020: dos de los tres principales indicadores de Horizonte 2020 también lo indicadores de alto nivel de Europa 2020, aunque su utilidad es limitada para rastrear la contribución de Horizonte 2020 a Europa 2020 (véanse los apartados 3.7 a 3.17).

3.87. Los vínculos entre las diez prioridades políticas de la Comisión y Europa 2020/Horizonte 2020 tendrían que clarificarse. Las prioridades políticas superponen a las prioridades de Europa 2020, aunque son diferentes a ellas. No está claro con cuál de estos conjuntos de prioridades debe alinearse ahora Horizonte 2020, desde su planificación hasta sus fases de seguimiento e información. Existe el riesgo de que otros ámbitos de actividad de la UE se vean afectados (véanse los apartados 3.18 a 3.21).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.86. Si bien la Comisión acepta que necesita seguir mejorando, considera que su marco de rendimiento ya refleja la contribución de Horizonte 2020 a Europa 2020.

Esto se explica en la ilustración 3.1 y en el apartado 3.13.

El presupuesto de la UE representa solo una pequeña parte del gasto total en investigación e innovación en Europa, por lo que en sí mismo solo puede realizar una contribución menor a la consecución de los objetivos de Europa 2020. El progreso hacia la estrategia Europa 2020 depende de una amplia gama de acciones a nivel de la UE y nacional, que no solo inciden en el gasto y respecto de las cuales los Estados miembros tienen un papel primordial que desempeñar.

La contribución de Horizonte 2020 al logro de la estrategia Europa 2020 se ve reforzada por la interacción con otras acciones a escala nacional y de la UE.

3.87. Las prioridades políticas de la Comisión Juncker constituyen el marco de la propia contribución de la Comisión a la aplicación de la estrategia Europa 2020, que es una responsabilidad compartida entre la Unión y los Estados miembros. Las prioridades políticas guían la ejecución de los programas financieros por parte de la Comisión, pero esto se hace de manera plenamente complementaria con la estrategia Europa 2020 y de conformidad con el marco legal que sustenta Horizonte 2020, que no ha cambiado.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.88. Un factor esencial para el éxito de Horizonte 2020 es que se produzcan sinergias y complementariedades eficaces entre los programas de investigación e innovación nacionales y europeos. Las EFS de Bulgaria y Portugal hallaron casos de complementariedad en su país pero también algunos problemas (véanse los apartados 3.22 y 3.23).

3.89. El marco reglamentario de Horizonte 2020 introduce varios elementos importantes para la gestión del rendimiento como objetivos e indicadores clave de rendimiento, lo cual es un hecho positivo. Sin embargo, el marco debe seguir evolucionando y así habría que desarrollar aún más algunos valores de referencia, hitos y metas, y examinar también algunas metas para dotarles de la necesaria ambición. Algunos indicadores se resienten de la falta de información disponible. Los objetivos definidos por la reglamentación lógicamente se sitúan en un nivel elevado pero no se traducen, mediante programas de trabajo y convocatorias, en objetivos de nivel inferior que resulten útiles a fines de gestión operativa. La Comisión no utiliza los programas de trabajo de Horizonte 2020 y sus correspondientes convocatorias para aumentar la atención a los resultados (véanse los apartados 3.27 a 3.38).

3.90. En las propuestas y los acuerdos de subvención examinados por el Tribunal, los objetivos solían ser SMART cuando así lo requería la Comisión. El proceso de evaluación de estas propuestas, con excepción del CRI, que utiliza un criterio de excelencia, estaba orientado a los resultados. Los acuerdos de subvención exigen a los beneficiarios que comuniquen a la Comisión datos para la agregación de los KPI de Horizonte 2020, pero el empleo del concepto más amplio de impacto esperado en vez de resultado previsto, aumenta el riesgo de que la información correspondiente al mismo sea demasiado amplia y no esté ligada directamente a la acción financiada por Horizonte 2020, lo que puede dificultar la evaluación del rendimiento (véanse los apartados 3.39 a 3.43).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.89. El marco de rendimiento se discutió con la autoridad legislativa durante la aprobación de la legislación Horizonte 2020 y se establece en dicha legislación. Incluye una serie de indicadores que serán supervisados durante todo el programa, además de evaluaciones intermedias y ex post. Este marco claro supone un avance respecto a anteriores programas marco.

Los resultados e impactos de los programas de trabajo, y de Horizonte 2020 en términos más generales, se evaluarán a través de este marco de rendimiento.

La naturaleza a largo plazo de la investigación, el tiempo requerido para la elaboración de la legislación y las limitaciones en la disponibilidad de algunos datos suponen desafíos en la culminación del marco de rendimiento, y la Comisión acepta que se necesitan mejoras continuas.

3.90. El uso de «impacto esperado» en lugar de «resultado» se deriva del hecho de que la legislación de Horizonte 2020 es anterior a las Directrices para la mejora de la legislación. La Comisión desea evaluar el impacto esperado de los proyectos al considerar qué proyectos apoyar. Esto no afectará el seguimiento de los indicadores que han sido establecidos en la legislación, que son la piedra angular del marco de rendimiento.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.91. Las insuficiencias de diseño del sistema de seguimiento e información de Horizonte 2020 significan que la Comisión tiene una capacidad limitada para seguir e informar de los resultados del programa:

- a) la estructura actual no permite a la Comisión supervisar y comunicar el gasto y los resultados de los diferentes componentes de investigación y desarrollo separadamente de los correspondientes a innovación dentro de Horizonte 2020 (véanse los apartados 3.45 a 3.47);
- b) la contribución de Horizonte 2020 a Europa 2020 está bien establecida en el proceso presupuestario, pero aún no se ha informado de modo útil de la contribución de Horizonte 2020 a Europa 2020 (véanse los apartados 3.48 a 3.50);
- c) el sistema de seguimiento e información de Horizonte 2020 ha mejorado en comparación con el 7PM, pero sigue habiendo insuficiencias en la información recopilada, con lo que existe el riesgo de que las dificultades encontradas en la evaluación *ex post* del 7PM persistan en relación con Horizonte 2020 (véanse los apartados 3.51 a 3.53).

3.92. A la hora de evaluar el rendimiento, se utiliza una serie de conceptos básicos, que son los distintos tipos de beneficios derivados de la intervención pública: inversiones, realizaciones, resultados e impactos. Si bien ha definido cómo debe ser el empleo de estos términos, la Comisión no siempre se ha atenido a dicha definición. Un problema es el empleo evidentemente arbitrario de «resultado» y de «impacto» al traducir la reglamentación en los programas de trabajo (véanse los apartados 3.54 a 3.59).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.91. La Comisión considera que el sistema de seguimiento y presentación de informes de Horizonte 2020 es una gran mejora en comparación con el 7PM. Se han establecido objetivos claros y un marco de rendimiento, discutido plenamente con las partes interesadas y la autoridad legislativa, y se ha anclado en una base jurídica.

La Comisión es consciente de que subsisten algunas deficiencias y está trabajando para remediarlas:

- a) La Comisión no considera que el gasto en investigación e innovación deba notificarse por separado; no lo exige la legislación y va en contra de los esfuerzos realizados en Horizonte 2020 para cerrar la brecha entre la investigación y la innovación.
- b) La legislación requiere que se informe de la contribución de Horizonte 2020 a Europa 2020 en la evaluación intermedia del programa, y esta evaluación se llevará a cabo en el año 2017. La naturaleza del ciclo de investigación implica que debe transcurrir un cierto tiempo antes de que se pueda informar de la contribución de Europa 2020 de una manera significativa.
- c) La Comisión reconoce que el sistema de seguimiento y presentación de informes de Horizonte 2020 ha mejorado en comparación con el 7PM. Se han establecido objetivos claros y un marco de rendimiento, discutido plenamente con las partes interesadas y la autoridad legislativa, y se ha anclado en una base jurídica.

Se considera que ha actuado para mitigar las dificultades identificadas en el sistema de evaluación 7PM.

3.92. La aprobación de los Reglamentos de Horizonte 2020 (diciembre de 2013) precedió a las Directrices para la mejora de la legislación (mayo de 2015). Esto ha llevado a algunas incoherencias, como ha señalado el Tribunal. Desde la adopción de las Orientaciones para legislar mejor, la terminología del programa para la mejora de la legislación se utiliza de forma coherente en el seguimiento y la evaluación del rendimiento de Horizonte 2020.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

3.93. En el caso de las direcciones generales de la familia Recursos naturales, el Tribunal observó que muchos de los objetivos fijados en los planes de gestión y los IAA provenían directamente de documentos legislativos o normativos, por lo que estaban situados a un nivel demasiado elevado para fines de gestión. El Tribunal observó avances en los indicadores utilizados para medir el rendimiento pero persisten algunas deficiencias (véanse los apartados 3.60 a 3.65).

Recomendaciones

3.94. El **anexo 3.2** presenta el resultado del examen por el Tribunal de los avances con respecto a las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. En los informes de los ejercicios 2012 y 2013, el Tribunal formuló cinco (tres y dos, respectivamente) recomendaciones. De estas recomendaciones, dos fueron aplicadas en algunos aspectos y tres quedaron sin aplicar.

3.95. Las recomendaciones referentes a 2015 son las siguientes:

— **Recomendación 1:** *Objetivos operativos*

La Comisión debería traducir los objetivos de alto nivel de la reglamentación de Horizonte 2020 en objetivos operativos de los programas de trabajo, para que, al evaluar el rendimiento de estos y de sus convocatorias correspondientes, impulsen realmente su rendimiento.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

3.93. Desde la observación del Tribunal en relación con los planes de gestión de 2015, la Comisión ha introducido cambios en el ciclo de PEP, en particular para proporcionar un marco más claro para la rendición de cuentas de la Comisión y sus servicios. Con el nuevo enfoque, los documentos de planificación, a partir de 2016, estarán más racionalizados y centrados en las prioridades de la Comisión y las competencias de las Direcciones Generales, ayudándolas a establecer prioridades y comunicar un historial de rendimiento coherente, con una clara distinción entre la atribución (de los resultados y realizaciones que son una consecuencia directa de las actividades de los servicios de la Comisión) y la contribución (donde las actividades de los servicios de la Comisión desempeñan un papel importante en el logro de un resultado determinado o de un impacto) para la política de alto nivel de la UE y los resultados de los programas de gasto.

El Plan Estratégico introduce un nuevo enfoque al cambiar el foco de la planificación a corto plazo a una perspectiva estratégica a largo plazo para ayudar a las Direcciones Generales a alinear sus objetivos específicos con los objetivos a largo plazo fijados en la Comisión. Las realizaciones operativas previstas para el año siguiente se enumeran en el plan de gestión.

La Comisión acepta esta recomendación.

Mientras se establece y aclara el marco global de rendimiento, la Comisión toma nota de las observaciones formuladas por el Tribunal, que serán tomadas en cuenta en su integridad como parte del trabajo en curso para mejorar los programas de trabajo, incluido su papel en la presentación de informes basados en el rendimiento.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

— **Recomendación 2:** *Es necesario clarificar las distintas estrategias*

La Comisión debería clarificar los vínculos entre Europa 2020 (2010-2020), el marco financiero plurianual (2014-2020) y sus nuevas prioridades (2015-2019), por ejemplo, a través del proceso de planificación y comunicación estratégicas (2016-2020). Esto contribuiría a reforzar los mecanismos de seguimiento e información y permitiría a la Comisión informar eficazmente sobre la contribución del presupuesto de la UE a los objetivos de Europa 2020.

— **Recomendación 3:** *Empleo coherente de la terminología*

La Comisión debería emplear de manera uniforme en todas sus actividades, y de acuerdo con sus directrices para la mejora de la reglamentación, los términos inversión, realización, resultado e impacto.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión acepta esta recomendación.

Las prioridades políticas de la Comisión están claramente definidas en las orientaciones políticas del Presidente Juncker. Proporcionan una hoja de ruta para la acción de la Comisión que es totalmente coherente y compatible con Europa 2020, como estrategia de crecimiento a largo plazo de Europa. Las diferencias de alcance entre las prioridades y Europa 2020 reflejan el deber de la Comisión de responder a los desafíos que han surgido o que han crecido en importancia desde el desarrollo de la estrategia Europa 2020, como la migración.

A partir de 2016 y sobre la base de los planes estratégicos producidos por cada servicio de la Comisión, los informes anuales de actividades de cada departamento de la Comisión, así como el informe de gestión y del rendimiento anual de la Comisión, explicarán cómo contribuyen los objetivos específicos a las prioridades políticas y aclararán aún más los vínculos con Europa 2020.

La Comisión acepta esta recomendación.

La aprobación de los diferentes reglamentos correspondientes al período del MFP 2014-2020 precedió a las Directrices para la mejora de la legislación (mayo de 2015). Por otra parte, el contenido de estos reglamentos es el resultado de una negociación política entre los legisladores. Esto ha llevado a algunas incoherencias, como ha señalado el Tribunal. Desde la adopción de las Orientaciones para la mejora de la legislación, la terminología correspondiente se utiliza de forma coherente en el seguimiento y la evaluación del rendimiento de todos los programas. Sin embargo, el uso coherente de los términos en toda la legislación no será posible a corto plazo.

Con respecto al marco de rendimiento interno de la Comisión, esta ha proporcionado definiciones y metodologías coherentes a través de las instrucciones permanentes a todos los departamentos. Estas definiciones son equivalentes a las contenidas en las directrices para la mejora de la legislación.

ANEXO 3.1

INFORMES ESPECIALES APROBADOS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO EN 2015

- N.º 1/2015 «Transporte por vías navegables interiores en Europa: sin mejoras significativas en la cuota modal y en las condiciones de navegabilidad desde 2001»
- N.º 2/2015 «Financiación de la UE de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales urbanas en la cuenca del río Danubio: se precisan esfuerzos adicionales para ayudar a los Estados miembros a lograr los objetivos de la política europea de aguas residuales»
- N.º 3/2015 «Garantía juvenil de la UE: Se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos»
- N.º 4/2015 «Asistencia técnica: ¿cuál ha sido su contribución a la agricultura y el desarrollo rural?»
- N.º 5/2015 «¿Son los instrumentos financieros una herramienta eficaz y prometedora en el ámbito del desarrollo rural?»
- N.º 6/2015 «Integridad y aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE»
- N.º 7/2015 «La Misión de Policía de la UE en Afganistán: resultados dispares»
- N.º 8/2015 «¿Responde adecuadamente la ayuda financiera de la UE a las necesidades de los microempresarios?»
- N.º 9/2015 «Apoyo de la UE a la lucha contra la tortura y a la abolición de la pena de muerte»
- N.º 10/2015 «Necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de cohesión»
- N.º 11/2015 «¿Gestiona la Comisión correctamente los acuerdos de colaboración en el sector pesquero?»
- N.º 12/2015 «La prioridad de la UE de promover una economía rural basada en el conocimiento se ha visto afectada por la mala gestión de las medidas de transferencia de conocimientos y asesoramiento»
- N.º 13/2015 «Ayuda de la UE a los países productores de madera en el marco del Plan de Acción FLEGT»
- N.º 14/2015 «¿Aporta valor añadido el Mecanismo de Inversión ACP?»
- N.º 15/2015 «El apoyo del Fondo ACP-UE para la Energía a la energía renovable en África Oriental»
- N.º 16/2015 «Necesidad de redoblar esfuerzos para mejorar la seguridad del abastecimiento energético mediante el desarrollo del mercado interior de la energía»
- N.º 17/2015 «Apoyo de la Comisión a los equipos de acción para la juventud: se ha logrado reorientar la financiación del FSE, pero no se hace suficiente hincapié en los resultados»
- N.º 18/2015 «Ayuda financiera a los países con dificultades»
- N.º 19/2015 «Debe concederse más atención a los resultados para mejorar la asistencia técnica a Grecia»
- N.º 20/2015 «Relación coste-eficacia de la ayuda de desarrollo rural de la UE a las inversiones no productivas en la agricultura»
- N.º 21/2015 «Análisis de los riesgos de un enfoque orientado a los resultados en las acciones de desarrollo y cooperación de la UE»
- N.º 22/2015 «Supervisión por la UE de las agencias de calificación crediticia: un procedimiento bien asentado, pero todavía no plenamente eficaz»
- N.º 23/2015 «Calidad del agua en la cuenca hidrográfica del Danubio: se ha avanzado en la aplicación de la Directiva marco sobre el agua, pero queda camino por recorrer»
- N.º 24/2015 «La lucha contra el fraude del IVA intracomunitario: es necesaria una acción más enérgica»
- N.º 25/2015 «Apoyo de la UE a la infraestructura rural: posibilidad de lograr una rentabilidad mucho mayor»

ANEXO 3.2
SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A CUESTIONES DE RENDIMIENTO

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación		Inaplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente	
			Mayoritaria-	En algunos aspectos				
2013	Recomendación 1: A raíz de este análisis y de las constataciones y conclusiones referentes a 2013, el Tribunal recomienda que en la próxima revisión del Reglamento Financiero, la Comisión racionalice su marco de comunicación de resultados.				X			La Comisión subraya que la revisión está todavía en curso.
	Recomendación 2: A raíz de este análisis y de las constataciones y conclusiones referentes a 2013, el Tribunal recomienda que la Comisión garantice que el informe de evaluación contenga un resumen de todos los avances hacia el logro de los objetivos Europa 2020 con el fin de facilitar al lector una visión más clara de los resultados conseguidos.			X				La Comisión tiene el objetivo de mejorar continuamente sus informes sobre el progreso hacia los objetivos de Europa 2020 en el informe anual de gestión y rendimiento, así como en el contexto del Semestre Europeo.
	Recomendación 3: A raíz de este análisis y de las constataciones y conclusiones referentes a 2013, el Tribunal recomienda que la Comisión mejore u sistema de gestión y comunicación para poder asumir su responsabilidad respecto de la buena gestión financiera, así como la contribución del presupuesto de la UE a la obtención de resultados de las políticas en las declaraciones anuales de fiabilidad de los directores generales.				X			La Comisión no aceptó esta recomendación.

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación		Inaplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente	
			Mayoritariamente	En algunos aspectos				
2012	Recomendación 1: La Comisión y el legislador deberían garantizar que en el próximo período de programación (2014-2020) se tenga en cuenta la gestión. Para ello, es necesario que se establezcan en los reglamentos sectoriales o mediante otro método vinculante una serie limitada de objetivos suficientemente específicos con indicadores pertinentes, y los resultados e impactos previstos.			X			La Comisión considera que el enfoque en el rendimiento se ha reforzado considerablemente en el marco legislativo 2014-2020.	
	Recomendación 2: La Comisión debería garantizar la existencia de un nexo claro entre las actividades de las direcciones generales y los objetivos fijados. Al determinar dichos objetivos, cada dirección general debería tener en cuenta, en su caso, el modo de gestión pertinente, su función y sus responsabilidades.				X		La Comisión no aceptó esta recomendación.	

CAPÍTULO 4

Ingresos

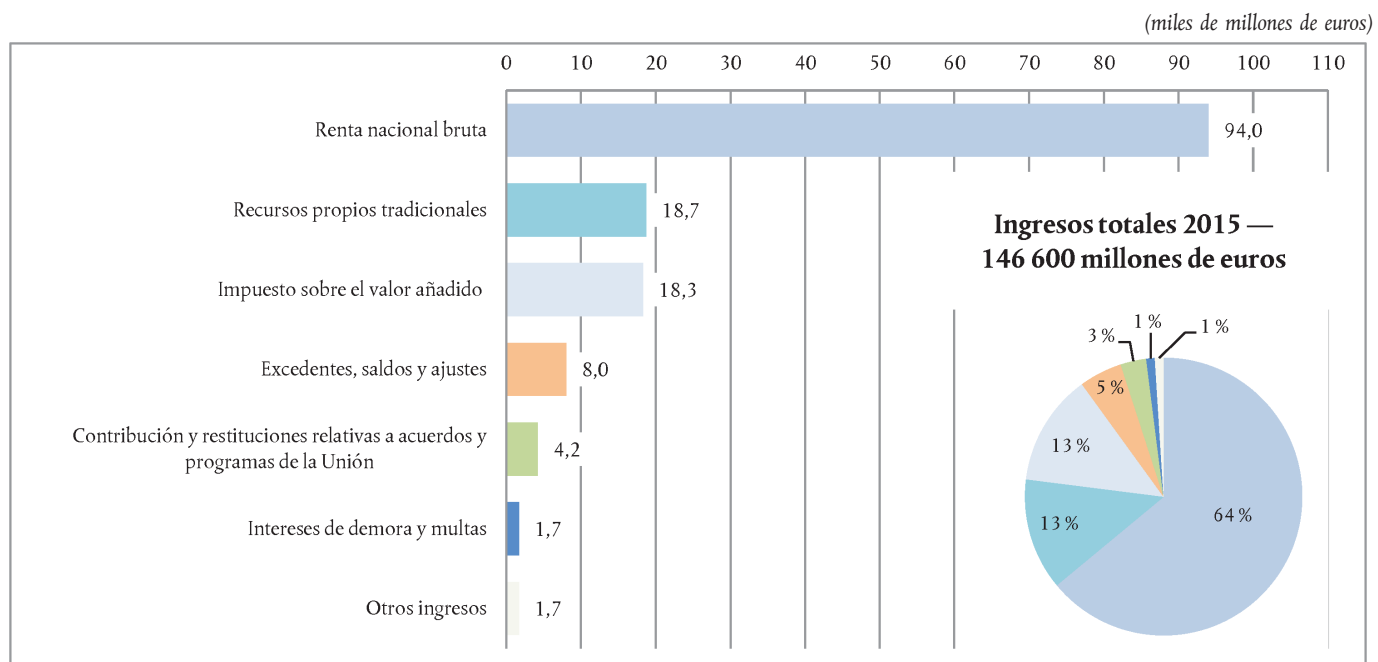
ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	4.1-4.5
Descripción sucinta de los ingresos	4.2-4.4
Alcance y enfoque de la fiscalización	4.5
Regularidad de las operaciones	4.6
Examen de los informes anuales de actividad y de otros elementos de los sistemas de control interno	4.7-4.21
Los saldos y ajustes de la RNB y el IVA reflejan actualizaciones de las respectivas cifras de los Estados miembros y el trabajo realizado respecto de las reservas	4.8
La Comisión suprimió un elevado número de reservas de la RNB	4.9-4.12
El número de reservas de los recursos propios basados en el IVA se ha reducido	4.13
Puede mejorarse la gestión de los recursos propios tradicionales por los Estados Miembros	4.14-4.19
Las contribuciones EEE/AELE y los cálculos de los mecanismos de corrección contenían errores de escasa importancia	4.20
Los informes anuales de actividad reflejan una evaluación fidedigna	4.21
Conclusión y recomendaciones	4.22-4.24
Conclusión referente a 2015	4.22
Recomendaciones	4.23-4.24
 Anexo 4.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a ingresos	
Anexo 4.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a los ingresos	
Anexo 4.3 — Número de reservas pendientes de la RNB, reservas del IVA y puntos pendientes de recursos propios tradicionales por Estado miembro al 31.12.2015	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

4.1. El presente capítulo presenta las constataciones sobre los ingresos, que consisten en los recursos propios y otros ingresos. La **ilustración 4.1** refleja información clave sobre los ingresos en 2015.

Ilustración 4.1 — Ingresos — Información clave de 2015

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2015.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Descripción sucinta de los ingresos

4.2. La mayor parte de los ingresos proceden de los recursos propios (el 90 %) ⁽¹⁾ es decir, las contribuciones de los Estados miembros ⁽²⁾, que se dividen en tres categorías:

- El recurso propio basado en la renta nacional bruta (RNB) (el 64 % de los ingresos) resulta de la aplicación de un tipo uniforme a la RNB de los Estados miembros. El cálculo de las contribuciones de los Estados miembros está basado en previsiones de los datos RNB ⁽³⁾. Tras tomar en consideración todas las demás fuentes de ingresos, los recursos propios basados en la RNB se utilizan para equilibrar el presupuesto de la UE ⁽⁴⁾. Los principales riesgos consisten en que las estadísticas subyacentes no sean elaboradas conforme a la normativa de la UE o no sean tratadas por la Comisión con arreglo a esta al calcular las contribuciones de los Estados miembros, incluidos saldos y ajustes. Otros riesgos estriban en que las verificaciones realizadas por la Comisión de los datos RNB de los Estados miembros no detecten incumplimientos potenciales de las normas de la UE.
- El recurso propio basado en el impuesto sobre el valor añadido (IVA) (13 %) consiste en contribuciones resultantes de la aplicación de un tipo uniforme a las bases imponibles del IVA teóricamente armonizadas de los Estados miembros. Los riesgos principales residen en la integridad y exactitud de la información facilitada por los Estados miembros, la exactitud de los cálculos efectuados por la Comisión de las contribuciones adeudadas y la puntualidad de los pagos de los Estados miembros.

⁽¹⁾ La legislación vigente es la Decisión 2007/436/CE, Euratom del Consejo, de 7 de junio de 2007, sobre el sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (Decisión sobre los recursos propios) (DO L 163 de 23.6.2007, p. 17) y el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000 del Consejo, de 22 de mayo de 2000, por el que se aplica la Decisión 2007/436/CE, Euratom relativa al sistema de recursos propios de las Comunidades Europeas (DO L 130 de 31.5.2000, p. 1), modificado en último lugar por el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1377/2014 (DO L 367 de 23.12.2014, p. 14).

⁽²⁾ La Decisión sobre los recursos propios estableció la aplicación de reducciones en algunos Estados miembros a sus contribuciones en concepto de RNB e IVA en el período 2007-2013. En cuanto se ratifique el nuevo paquete legislativo, (véase el apartado 4.4), algunos Estados miembros se beneficiarán con carácter retroactivo de una reducción para el período 2014-2020. Además, la Decisión sobre los recursos propios también estableció una corrección relativa a los desequilibrios presupuestarios que se aplica a un Estado miembro, aún vigente en 2015 y que continuará en el nuevo paquete legislativo.

⁽³⁾ Estos datos se acuerdan entre la Comisión y los Estados miembros en la reunión del Comité consultivo de recursos propios.

⁽⁴⁾ Cualquier subestimación (o sobrestimación) de la RNB de un Estado miembro en particular, aunque no afecte al recurso propio basado en la RNB global, tiene por efecto el incremento (o reducción) de las contribuciones de los demás Estados miembros, hasta que se corrijan los datos RNB.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

— Los recursos propios tradicionales (13 %) son los derechos de aduana percibidos sobre las importaciones y la cotización sobre la producción de azúcar. Son constatados y recaudados por los Estados miembros. Tres cuartas partes se abonan al presupuesto de la UE, mientras que la parte restante es retenida por los Estados miembros para cubrir los costes de recaudación. Los principales riesgos que afectan a los recursos propios tradicionales son la exhaustividad, la exactitud y la puntualidad de los derechos puestos a disposición de la UE.

4.3. Los riesgos principales en los otros ingresos comprenden la gestión de las multas por la Comisión y errores en el cálculo de las contribuciones vinculadas a acuerdos de la UE y otros acuerdos, y a mecanismos de corrección de desequilibrios presupuestarios.

4.4. El 26 de mayo de 2014 el Consejo aprobó oficialmente un nuevo paquete legislativo relativo a los recursos propios. Cuando sea ratificado por los Estados miembros, se aplicará con efecto retroactivo desde el 1 de enero de 2014. El Tribunal seguirá el proceso de ratificación y el cálculo subsiguiente de la incidencia retroactiva ⁽⁵⁾.

Alcance y enfoque de la fiscalización

4.5. En el **anexo 1.1** se exponen los elementos clave del enfoque y la metodología del Tribunal. En la fiscalización de los ingresos cabe señalar los siguientes aspectos específicos:

- a) El Tribunal examinó los siguientes sistemas:
- i) los sistemas de la Comisión para garantizar que los datos RNB transmitidos por los Estados miembros son apropiados como base a efectos de recursos propios (también para la supresión de las reservas) y sus sistemas para el cálculo y recaudación de las contribuciones de recursos propios basadas en la RNB ⁽⁶⁾ y los saldos RNB;
 - ii) los sistemas de la Comisión para garantizar que los recursos propios basados en el IVA y los saldos del IVA están correctamente calculados y recaudados ⁽⁷⁾;

⁽⁵⁾ Las contribuciones de los Estados miembros volverán a calcularse teniendo en cuenta lo siguiente:

- a tres Estados miembros se les aplicará un tipo de referencia del IVA reducido del 0,15 %,
- a cuatro Estados miembros se les aplicarán reducciones a tanto alzado de los pagos basados en la RNB,
- el porcentaje de retención de los recursos propios tradicionales recaudados se reducirá al 20 % (del actual 25 %),
- la RNB a efectos de recursos propios se calculará con arreglo al sistema SEC 2010 (actualmente se utiliza SEC 95).

⁽⁶⁾ Como punto de partida, la fiscalización tomó las previsiones acordadas de datos RNB. El Tribunal no puede emitir un juicio sobre la calidad de los datos acordados entre la Comisión y los Estados miembros.

⁽⁷⁾ Para la fiscalización se tomó como punto de partida la base imponible del IVA armonizada elaborada por los Estados miembros. El Tribunal no verificó directamente las estadísticas y datos facilitados por los Estados miembros. Véase asimismo el Informe Especial n.º 24/2015, «La lucha contra el fraude del IVA intracomunitario: es necesaria una acción más enérgica» (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- iii) los sistemas de la Comisión para los recursos propios tradicionales, incluida su supervisión de las inspecciones posteriores al despacho aduanero de los Estados miembros;
 - iv) los sistemas de contabilidad de los recursos propios tradicionales ⁽⁸⁾ en tres Estados miembros seleccionados (Francia, Italia y Lituania) ⁽⁹⁾ y un examen de sus sistemas para las inspecciones posteriores al despacho aduanero;
 - v) la gestión por la Comisión de las multas y sanciones en el título 7 del presupuesto de la UE;
 - vi) el cálculo efectuado por la Comisión de las contribuciones del Espacio Económico Europeo (EEE)/la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC);
 - vii) el cálculo efectuado por la Comisión de los mecanismos de corrección ⁽¹⁰⁾.
- b) El Tribunal examinó una muestra de 55 órdenes de cobro de la Comisión ⁽¹¹⁾, concebida para que fuera representativa de todas las fuentes de ingresos;
- c) El Tribunal evaluó los informes anuales de actividad de la Dirección General de Presupuestos (DG Presupuestos) de la Comisión y de Eurostat.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

4.6. El **anexo 4.1** resume los resultados de la verificación de las operaciones. Ninguna de las 55 operaciones auditadas estaba afectada por error.

- En la fiscalización no se detectó ningún error en el cálculo realizado por la Comisión de las contribuciones de los Estados miembros basadas en los datos del IVA y de la RNB o en el pago de estas.
- El Tribunal considera que, en general, las órdenes de cobro emitidas por la Comisión corresponden a las declaraciones de recursos propios tradicionales enviadas por los Estados miembros.
- El Tribunal no detectó errores en los cálculos o en los pagos de otras operaciones de ingresos.

⁽⁸⁾ Para la fiscalización se tomaron como punto de partida los datos de los sistemas contables para los recursos propios tradicionales de los Estados miembros visitados. El Tribunal no puede abarcar las importaciones no declaradas o las que han eludido la vigilancia aduanera.

⁽⁹⁾ Estos tres Estados miembros fueron seleccionados debido al volumen significativo de su contribución a los recursos propios tradicionales, teniendo en cuenta un enfoque rotatorio.

⁽¹⁰⁾ Artículo 4 de la Decisión 2007/436/CE, Euratom.

⁽¹¹⁾ Una orden de cobro es un documento en el que la Comisión registra los importes que le son adeudados.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

EXAMEN DE LOS INFORMES ANUALES DE ACTIVIDAD Y OTROS ELEMENTOS DE LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO

4.7. Como se indica en el apartado 4.5, el Tribunal examinó varios sistemas seleccionados. Esta sección contiene observaciones detalladas que no alteran la opinión del Tribunal sobre los ingresos, pero dan lugar a recomendaciones para continuar mejorando el cálculo y la recaudación de estos.

Los saldos y ajustes de la RNB y el IVA reflejan actualizaciones de las respectivas cifras de los Estados miembros y el trabajo realizado en las reservas

4.8. Cada año, los Estados miembros tienen que presentar actualizaciones de sus datos RNB e IVA correspondientes a los años aún susceptibles de cambios (cuatro años) o resolver las cuestiones objeto de reservas⁽¹²⁾. La Comisión utiliza esta información para volver a calcular las contribuciones de la RNB y del IVA de los ejercicios anteriores (denominados saldos y ajustes del IVA y de la RNB). Una parte sustancial de las correcciones significativas a las contribuciones de los Estados miembros calculadas en 2014 (9 813 millones de euros) procede del trabajo en las reservas de la RNB⁽¹³⁾, que dio lugar a que la Comisión suprimiera la mayor parte de ellas durante 2015.

La Comisión suprimió un elevado número de reservas de la RNB

4.9. Las reservas de la RNB pueden ser generales o específicas. Las primeras abarcan todos los elementos de la elaboración de la RNB. Las reservas específicas abarcan elementos concretos de la RNB y pueden ser específicas de operaciones⁽¹⁴⁾, específicas transversales⁽¹⁵⁾ o específicas de procesos⁽¹⁶⁾. En la **ilustración 4.2** se muestra la evolución del número de reservas existentes al final del ejercicio. También contiene información relativa al IVA y a los recursos propios tradicionales, que se comenta más adelante en el capítulo. El **anexo 4.3** contiene información detallada de la situación al final de 2015 por Estado miembro.

⁽¹²⁾ Los datos están sujetos a revisión al menos durante cuatro años, transcurridos los cuales caducan, salvo en el caso de que se formulen reservas. Una reserva constituye un dispositivo para mantener sujeto a corrección algún punto dudoso de los datos RNB e IVA presentados por un Estado miembro una vez transcurrido el plazo reglamentario de cuatro años.

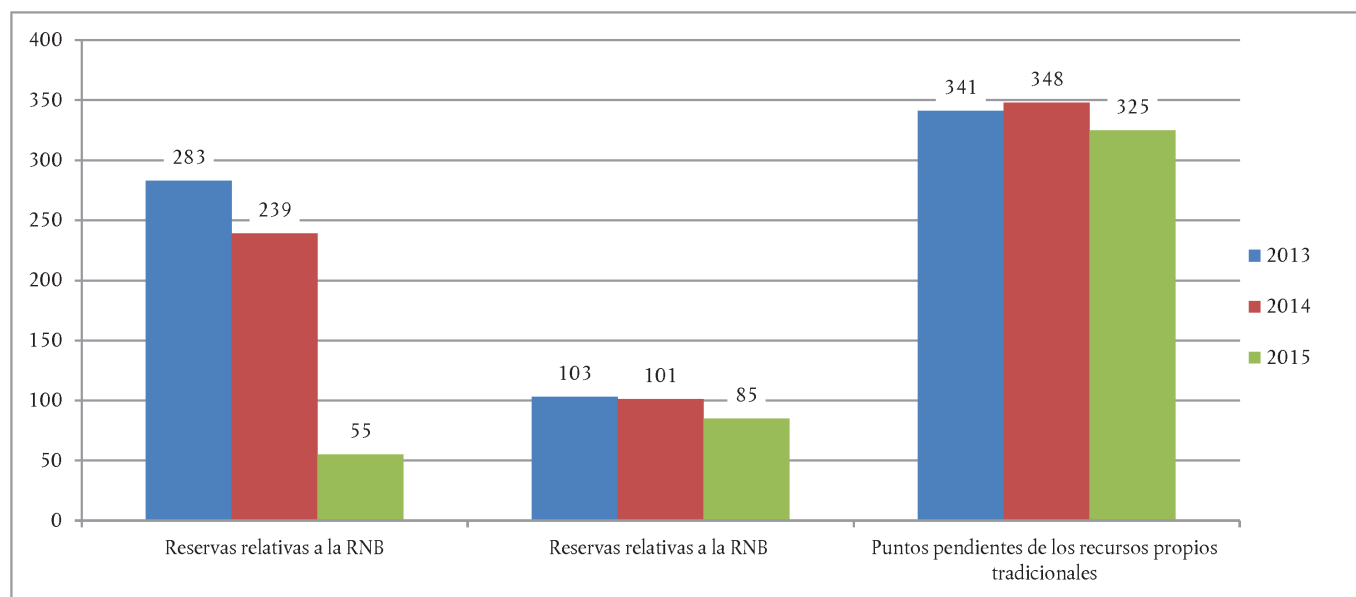
⁽¹³⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartados 4.6 a 4.13.

⁽¹⁴⁾ Estas reservas se refieren a una operación específica de la RNB en un Estado miembro.

⁽¹⁵⁾ Las reservas transversales se refieren a una operación específica en todos los Estados miembros.

⁽¹⁶⁾ Se utiliza cuando se refiere a una fase particular del proceso (véase el apartado 4.11).

Ilustración 4.2 - Evolución del número de reservas RNB, reservas IVA y puntos pendientes en los recursos propios tradicionales al final del ejercicio



Las reservas RNB específicas de procesos (véase el apartado 4.12) y generales (véase el apartado 4.12) no se incluyen en la RNB total.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Se ha producido una reducción sustancial del número de reservas específicas de operaciones y transversales pendientes

4.10. Durante 2015, la Comisión suprimió 184 reservas (67 específicas de operaciones y 117 específicas transversales) incluida la reserva específica de operaciones del PNB sobre Grecia, pendiente durante largo tiempo y correspondiente al período 1995-2001⁽¹⁷⁾. El Tribunal no detectó problemas graves en la muestra de reservas suprimidas analizadas. Al final de 2015 quedaban 55 reservas pendientes que abarcaban elementos concretos de las elaboraciones de la RNB de los Estados miembros (véase la **ilustración 4.2**), de las cuales 39 eran específicas de operaciones y 16 específicas transversales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.10. La Comisión concede gran prioridad a la verificación de la RNB y a la supresión de las reservas. Así pues, el equipo de RNB de Eurostat se vio reforzado por una redistribución temporal de personal en el primer semestre de 2015. Posteriormente y hacia el final del año, el personal se había casi duplicado.

El número de reservas pendientes se redujo aún más durante los primeros meses de 2016.

⁽¹⁷⁾ El producto nacional bruto (PNB) era el agregado de las cuentas nacionales utilizado hasta 2001.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Ampliación de reservas específicas de procesos

4.11. La Comisión amplió las 27 reservas específicas de procesos sobre la elaboración de la RNB de 2010 de los Estados miembros a fin de abarcar el ejercicio 2011, que son las únicas reservas formuladas en 2015 y se establecieron para permitir a la Comisión efectuar un control ⁽¹⁸⁾ de los datos elaborados con arreglo Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 2010) ⁽¹⁹⁾.

Siguen existiendo reservas generales sobre los datos de la RNB de Grecia relativos a 2008 y 2009

4.12. Las únicas reservas generales pendientes al final de 2015 se referían a los datos RNB de Grecia de los ejercicios 2008 y 2009. Pese a los progresos realizados para resolver las reservas, estas no se han suprimido. Sin embargo, durante 2015 la Comisión continuó supervisando de cerca los problemas relativos a la elaboración de las cuentas nacionales de Grecia y mantuvo el programa de asistencia técnica implantado en 2014 con el objetivo de crear una autoridad nacional de estadística independiente y reforzada, lo que supone una mejora de la fiabilidad de los datos de la RNB de Grecia. Esto es importante, ya que la calidad de los datos puede incidir en las contribuciones individuales de los Estados miembros de recursos propios basados en la RNB (véase la nota 4).

El número de reservas de los recursos propios basados en el IVA se ha reducido

4.13. Al final del ejercicio, había un total de 85 reservas pendientes frente a 101 en 2014 (véase la **ilustración 4.2**), de las cuales 69 habían sido formuladas por la Comisión y 16 por los Estados miembros. De las 69 reservas establecidas por la Comisión, 15 correspondían a incumplimientos de la directiva del IVA ⁽²⁰⁾ (como la concesión de exenciones indebidas a productos o actividades). El número de reservas pendientes de larga duración ⁽²¹⁾ formuladas por la Comisión disminuyó de diez a seis.

⁽¹⁸⁾ Dicho control debe basarse en los inventarios de la RNB. Un inventario es una explicación detallada facilitada por el Estado miembro de las fuentes y métodos utilizados para su estimación de la RNB. Constituye la base para la evaluación de Eurostat de la calidad y exhaustividad de los datos de la RNB en el contexto de la RNB a efectos de recursos propios.

⁽¹⁹⁾ El Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 2010) es el marco contable de la UE más reciente compatible a escala internacional para una descripción detallada y sistemática de la economía. Se aplicó en septiembre de 2014.

⁽²⁰⁾ Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 347 de 11.12.2006, p. 1).

⁽²¹⁾ El Tribunal define las reservas IVA de larga duración como las correspondientes a un ejercicio que se remonta al menos a 10 años antes, es decir, reservas todavía en vigor al final de 2015 referentes a 2006 y ejercicios anteriores.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Puede mejorarse la gestión de los recursos propios tradicionales por los Estados Miembros

Las inspecciones posteriores al despacho aduanero constituyen un instrumento importante para proteger los intereses financieros de la UE,...

4.14. Las autoridades aduaneras pueden comprobar los documentos comerciales y los datos relativos a las mercancías después de que se hayan importado y despachado a libre práctica en la UE ⁽²²⁾ Estos controles, que incluyen inspecciones posteriores al despacho aduanero ⁽²³⁾, se denominan controles a posteriori. Deberían basarse en análisis de riesgos aplicando criterios desarrollados a nivel nacional, de la Unión y, en su caso, internacional ⁽²⁴⁾.

... pero persiste una falta de armonización que afecta a los resultados

4.15. Como se indicó en anteriores informes anuales ⁽²⁵⁾, se detectaron insuficiencias en la identificación, selección e inspección de los importadores inspeccionados por los Estados miembros. Por ejemplo, en Italia, la selección de inspecciones posteriores al despacho aduanero se basa típicamente en las características de las distintas operaciones y no, como se recomienda en la guía de la auditoría aduanera de la Comisión, en el perfil de las empresas.

4.14. La Comisión seguirá trabajando con los Estados miembros en consonancia con la estrategia y el plan de acción de la Comisión para la gestión de los riesgos aduaneros, con el fin de garantizar que los controles (incluidos los controles posteriores al despacho de aduana) son eficaces y están basados en el riesgo, especialmente mediante la ampliación de los criterios y normas comunes de riesgo de la UE para los riesgos financieros.

4.15. En sus inspecciones, la Comisión examina periódicamente los controles posteriores al despacho de aduana, incluidas las auditorías llevadas a cabo por los Estados miembros, y les insta a aplicar la Guía de la auditoría aduanera en la realización de dichos controles y auditorías. Hará un seguimiento de las conclusiones en su seguimiento periódico de los resultados de las fiscalizaciones del Tribunal y de sus propias inspecciones.

Véase la respuesta de la Comisión al apartado 4.14.

⁽²²⁾ Artículo 78 del Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se crea el código aduanero comunitario (DO L 302 de 19.10.1992, p. 1).

⁽²³⁾ «La inspección posterior al despacho aduanero es un método de control de los operadores económicos a través del examen de sus cuentas, registros y sistemas.» Fuente: Guía de la auditoría aduanera.

⁽²⁴⁾ Artículo 13, apartado 2 del código aduanero comunitario.

⁽²⁵⁾ Véanse el Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 4.19, el Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 2.14, y el Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 2.31.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

4.16. La calidad, el alcance y los resultados de las inspecciones posteriores al despacho aduanero diferían sustancialmente entre los tres Estados miembros visitados. Francia es un caso específico en el que, en las inspecciones posteriores al despacho aduanero, puede notificarse una deuda más de tres años después de haber nacido. Este enfoque difiere del de otros Estados miembros porque las inspecciones siempre están, según la legislación francesa, ligadas a la prevención y persecución de infracciones a la legislación aduanera y por lo tanto pueden dar lugar a procedimientos penales. Por consiguiente, durante este tipo de inspecciones, las autoridades francesas interrumpen el período de caducidad de tres años ⁽²⁶⁾.

La gestión de las contabilidades A y B todavía debe mejorar en algunos Estados miembros

4.17. Cada Estado miembro envía a la Comisión un estado mensual de sus derechos de aduana y las cotizaciones sobre el azúcar constatados («la contabilidad A») y una declaración trimestral de los derechos constatados que no se incluyen en la primera («la contabilidad B») ⁽²⁷⁾.

4.18. La Comisión detectó deficiencias en la gestión de la contabilidad B de los Estados miembros en 17 de los 22 Estados miembros visitados. Como en ejercicios anteriores, el Tribunal también descubrió ineficiencias en la gestión de la contabilidad B ⁽²⁸⁾. En Lituania se observaron buenas prácticas, aunque el cobro de deudas no siempre fue satisfactorio (véase el **recuadro 4.3**). En Italia deben resolverse algunas insuficiencias sistemáticas. Las autoridades italianas no pudieron confirmar que todos los importes recaudados de la contabilidad B se hubieran anotado correctamente en la contabilidad A. La Comisión identificó otros dos Estados miembros (Bélgica y Francia) con incoherencias similares entre las contabilidades A y B. Estas deficiencias no afectaban a la fiabilidad de los importes globales tal como figuran en las cuentas consolidadas de la Unión Europea.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

4.16. Si bien pueden llegar a justificarse las divergencias en el alcance y los resultados de las auditorías posteriores al despacho aduanero llevadas a cabo en los Estados miembros, la Comisión, en sus inspecciones en los Estados miembros, continuará estudiando los aspectos planteados por el Tribunal en cuanto a las auditorías posteriores realizadas por las autoridades nacionales. Los Estados miembros tienen acceso a la Guía de la auditoría aduanera, cuyo uso no es obligatorio, pero habrá de guiarles en la realización de los controles posteriores al despacho aduanero. De conformidad con la legislación aduanera de la UE, se aplica un plazo de tres años para la notificación de una deuda aduanera, salvo cuando el asunto pueda dar lugar a procedimientos penales. Esta determinación de dichos procedimientos difiere entre los Estados miembros. Se espera que la propuesta de Directiva sobre el marco jurídico de la Unión para las infracciones y sanciones aduaneras [COM(2013) 884 final], una vez adoptada y aplicada, solvente el uso sistemático por algunos Estados miembros del artículo 221, apartado 4, del Código aduanero comunitario (CAC) y del artículo 103, apartado 2, del Código aduanero de la Unión (CAU).

4.18. La Comisión examina sistemáticamente la gestión de la contabilidad B en sus inspecciones en cada uno de los Estados miembros, y cuando encuentra deficiencias pide a los Estados miembros que las rectifiquen. En el Comité Consultivo de Recursos Propios (CCRP) del mes de diciembre de 2015, los servicios de la Comisión plantearon de nuevo el problema de la coherencia entre las contabilidades A y B, y apelaron a los Estados miembros cuyas contabilidades A y B siguen mostrando incoherencias a presentar un plan para resolverlas con su correspondiente calendario y llevar a cabo controles rutinarios para evitar que se repitan.

⁽²⁶⁾ Según el artículo 221, apartado 4 del código aduanero comunitario, cuando la deuda aduanera haya nacido como resultado de un acto perseguible judicialmente en el momento en que se cometió, la comunicación al deudor podrá efectuarse, en las condiciones previstas por las disposiciones vigentes, después de la expiración del plazo de tres años previsto en el apartado 3.

⁽²⁷⁾ Cuando los derechos o exacciones aún no han sido recaudados y no se ha aportado ninguna garantía sobre ellos, o bien están cubiertos por garantías pero han sido impugnados, los Estados miembros pueden suspender la puesta a disposición de estos recursos anotándolos en esta contabilidad separada.

⁽²⁸⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 4.22, Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartado 2.16, e Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartados 2.32 y 2.33.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Recuadro 4.3 — No existe un instrumento eficaz para el cobro de las deudas de empresas registradas fuera de la UE o de ciudadanos de terceros países

No existe un instrumento eficaz para el cobro de las deudas de empresas deudoras registradas fuera de la UE o de ciudadanos de terceros países.

En seis de los veinticuatro casos de la muestra de Lituania, los deudores procedían de países no pertenecientes a la UE: Rusia, Bielorrusia, o Ucrania, o empresas registradas en Turquía y en las Islas Vírgenes Británicas. Pese a que las autoridades aduaneras lituanas llevaron a cabo todos los procedimientos de cobro posibles dentro de las fronteras de la UE, en los casos analizados el cobro no pudo realizarse.

Además, en cuatro de los quince casos de cancelación de deuda⁽²⁹⁾ seleccionados por el Tribunal para realizar un análisis de todos los Estados miembros, las autoridades no habían podido hacer efectivo el cobro de deudas debido a que los deudores estaban ubicados en Suiza, Ucrania o Rusia.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recuadro 4.3 — No existe un instrumento eficaz para el cobro de las deudas de empresas registradas fuera de la UE o de ciudadanos de países no pertenecientes a la UE

La Comisión considera que la entrada en vigor del CAU, el 1 de mayo de 2016, ha proporcionado herramientas complementarias para garantizar el cobro de deudas en los casos examinados por el Tribunal. En particular, amplía el uso de garantías obligatorias y prevé garantías facultativas, así como el nombramiento de representantes aduaneros solidariamente responsables y basados en la UE.

El número de puntos pendientes sigue siendo significativo

4.19. Las inspecciones de la Comisión en los Estados miembros pueden dar lugar a que las autoridades nacionales tengan que tomar medidas por incumplimiento de las normas aduaneras de la UE, denominadas «puntos pendientes», que pueden tener un impacto financiero potencial. Al final de 2015 había un total de 325 puntos pendientes (véase la **ilustración 4.2**)⁽³⁰⁾.

4.19. Los servicios de la Comisión dan seguimiento a las «cuestiones pendientes» de manera rápida y oportuna. No las considerarán resueltas hasta que tengan la certeza de que se han tomado las medidas adecuadas para abordarlas y de que se han puesto a disposición los debidos recursos propios tradicionales, con intereses cuando proceda. No obstante, la resolución de las cuestiones complejas (por ejemplo, las que requieran una modificación de la normativa o instrucciones nacionales, o cambios informáticos en los servicios nacionales o los procedimientos de infracción) lleva tiempo. De los 325 puntos indicados por el Tribunal como pendientes a finales de 2015, solo 199 tienen una posible repercusión financiera.

⁽²⁹⁾ Casos que fueron aceptados por la Comisión en aplicación del artículo 17 del Reglamento (CE, Euratom) n.º 1150/2000, por el que se exime a los Estados miembros de la obligación de poner a disposición de la Comisión los importes correspondientes a los derechos constatados que no pudieron ser cobrados. Estos cuatro casos de cancelación de deuda representan 11 millones de euros de importes irrecuperables.

⁽³⁰⁾ 44 puntos llevan más de cinco años pendientes. Los puntos pendientes más antiguos se remontan a 2002 y afectan a Alemania, Grecia y Portugal.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Las contribuciones EEE/AELE y los cálculos de los mecanismos de corrección contenían errores de escasa importancia

4.20. El Tribunal identificó pequeños errores en dos ámbitos:

- a) el cálculo efectuado por la Comisión de las contribuciones EEE/AELE para 2015;
- b) el cálculo efectuado por la Comisión de los mecanismos de corrección para 2015.

Los errores se debían a una fórmula de cálculo incorrecta y a insumos de bases de datos obsoletas. Pese a no ser significativos⁽³¹⁾, denotan que los actuales sistemas utilizados para efectuar y examinar estos cálculos deben mejorar.

Los informes anuales de actividad reflejan una evaluación fidedigna

4.21. Los informes anuales de actividad de 2015 de la DG Presupuestos y de Eurostat proporcionan una evaluación fidedigna de la gestión financiera en relación con la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes a los recursos propios y otros ingresos, y la información facilitada corrobora las constataciones y conclusiones del Tribunal.

4.20.

- b) *La Comisión ha adoptado medidas para mejorar sus controles y evitar los errores identificados por el Tribunal. Por ejemplo, se introdujeron nuevas listas de comprobación, se mejoraron los procedimientos de elaboración de insumos y se reforzó la doble comprobación de los documentos, especialmente en lo que respecta a los insumos utilizados. Por otra parte, se elaboró una descripción más detallada de los cálculos para ofrecer una mejor orientación al personal correspondiente.*

⁽³¹⁾ Una sobreestimación de 2,9 millones de euros en un total de 5 635,2 millones de euros (menos del 0,1 %) en el cálculo del mecanismo de corrección y un pago en exceso de 3,7 millones de euros en un total de 425,8 millones de euros (0,9 %) por los miembros EEE/AELC.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**Conclusión referente a 2015**

4.22. En general la evidencia de auditoría indica que los ingresos no están afectados por un nivel significativo de error. En los ingresos en particular:

- los sistemas examinados se consideran eficaces en los recursos propios basados en la RNB y el IVA;
- los sistemas examinados se consideran en general eficaces en el caso de los recursos propios tradicionales. Los controles internos clave de los Estados miembros visitados se consideran parcialmente eficaces;
- la verificación de las operaciones por el Tribunal no ha puesto de manifiesto errores.

Recomendaciones

4.23. El **anexo 4.2** presenta el resultado del examen por el Tribunal de los avances con respecto a las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. En los Informes Anuales de los ejercicios 2012 y 2013, se presentaron siete recomendaciones. De estas recomendaciones, cuatro fueron mayoritariamente aplicadas y otras tres en algunos aspectos.

4.24. A raíz del análisis descrito y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2015, recomendamos que la Comisión:

Recursos propios tradicionales

- **Recomendación 1:** adopte las medidas necesarias para garantizar que los operadores económicos reciban un trato similar en todos los Estados miembros en lo referente a la caducidad de las notificaciones de deuda tras una inspección posterior al despacho aduanero.
- **Recomendación 2:** facilite a los Estados miembros directrices para mejorar su gestión de los asientos anotados en la contabilidad B.

La Comisión acepta en parte esta recomendación. La Comisión opina que su propuesta de Directiva sobre el marco jurídico de la Unión para las infracciones y sanciones aduaneras [COM(2013) 884 final] aborda las observaciones del Tribunal y espera que mejore la situación una vez se adopte y aplique la propuesta. Sin embargo, el resultado depende de la decisión de la autoridad legislativa.

La Comisión acepta la recomendación. Sus servicios, en sus inspecciones en los Estados miembros, proporcionan periódicamente orientaciones a las autoridades nacionales sobre la gestión de la contabilidad B y fomentan buenas prácticas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 3:** vele por que los Estados miembros declaren y pongan a disposición correctamente los importes recaudados de la contabilidad B.
- **Recomendación 4:** facilite, en la medida de lo posible, el cobro de deudas aduaneras por los Estados miembros cuando los deudores no pertenecen a un Estado miembro de la UE.

Contribuciones de los países AELC/EEE y mecanismos de corrección

- **Recomendación 5:** mejore los controles de los cálculos de las contribuciones de los países EEE/AELC y los mecanismos de corrección.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión acepta la recomendación. Seguirá garantizando que los Estados miembros presentan sus declaraciones correctamente y entregan los importes recuperados de la contabilidad B.

La Comisión acepta la recomendación. En su momento, la Comisión examinará y evaluará la eficacia del nuevo CAU para hacer frente a los problemas señalados por el Tribunal.

Véase también la respuesta de la Comisión al recuadro 4.3.

La Comisión acepta la recomendación. Con el fin de mejorar los controles, ya ha mejorado y reforzado los procedimientos y listas de control.

ANEXO 4.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A INGRESOS

	2015	2014
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA		
Total de operaciones:	55	55
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES		
Nivel estimado de error	0,0 %	0,0 %
Límite superior de error (LSE)	0,0 %	
Límite inferior de error (LIE)	0,0 %	

ANEXO 4.2

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A LOS INGRESOS

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación		Inaplicada	No aplicable	Evidencia insuficiente	
			Mayoritaria-mente	En algunos aspectos				
2013	La Comisión debería instar a los Estados miembros a que den más aclaraciones sobre las metodologías que aplican para la recopilación de datos en el ámbito de la economía no observada y fomente la armonización entre los Estados miembros en este aspecto.	X						
	La Comisión debería elaborar y supervisar atentamente un plan de acción detallado con plazos claros para resolver los problemas de la recopilación de las cuentas nacionales de Grecia.		X					El actual Plan de acción estadístico para Grecia, JOSGAP, se verá complementado por un plan específico para la contabilidad nacional durante 2016.
	La Comisión debería establecer unas normas mínimas de análisis de riesgos para las auditorías posteriores al despacho aduanero, en particular aprovechar la información de la base de datos de importaciones existente para permitir a los Estados miembros orientar mejor los controles hacia los importadores que presenten mayores riesgos.		X					La Comisión aceptó la recomendación. La nueva versión de la guía de la auditoría aduanera (2014) establece indicadores de riesgo para la auditoría posterior al despacho aduanero. Hay cambios previstos en la actual base de datos de importaciones, pero no será plenamente operativa hasta 2018. La actualización del sistema Vigilancia 2 existente al sistema Vigilancia 3 está sujeta a la aplicación del Acto Delegado y Acto de Ejecución del CAU, y se lleva a cabo teniendo en cuenta el programa de trabajo del CAU (Decisión de Ejecución 2014/255/UE de la Comisión).
	La Comisión debería instar a los Estados miembros a utilizar las orientaciones existentes y supervise la ejecución de las auditorías posteriores al despacho aduanero de los Estados miembros.			X				La Comisión aceptó la recomendación. Con arreglo al marco jurídico vigente, la realización de los controles es competencia de los Estados miembros. Por otra parte, en el curso de sus inspecciones de los controles aduaneros efectuados, la Comisión instará a los Estados miembros a utilizar las orientaciones existentes y, en los casos en que se constaten insuficiencias en la realización de auditorías posteriores al despacho aduanero, pedirá a los Estados miembros que adopten medidas correctoras. La Comisión recuerda que la versión revisada de la guía de la auditoría aduanera se aprobó en marzo de 2014.
								La Comisión estima que se ha aplicado plenamente la presente Recomendación. Sin embargo, la Recomendación se refiere también a un proceso continuo en el que la Comisión continúa trabajando.
								La Comisión seguirá animando a los Estados miembros a aplicar las orientaciones existentes.

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación		Inaplicada	No aplicable	Evidencia insuficiente	
			Mayoritaria-mente	En algunos aspectos				
2013 y 2012	La Comisión debería instar a los Estados miembros a utilizar correctamente las cuentas A y B y a garantizar de forma demostrable su integridad y exactitud (*).		X					La Comisión seguirá examinando el uso de las contabilidades A y B durante sus inspecciones y pedirá a los Estados miembros que garanticen que son completas y exactas.
2012	La Comisión debería revisar su marco de control para la verificación de los datos RNB, incluyendo la realización de un análisis de costes y beneficios estructurado y formalizado, una verificación en profundidad de los componentes RNB significativos y que entrañen un mayor riesgo, una limitación del uso de reservas generales y la determinación de criterios de materialidad para emitir las reservas.		X					En abril de 2016, la Comisión publicó sus planes para el próximo ciclo de verificación. Estos comprenden una minuciosa evaluación de los riesgos existentes, un análisis de costes y beneficios y muchas otras cuestiones planteadas por el Tribunal en los últimos años. Ya se han aplicado mejoras en relación con la gestión de las reservas y su importancia relativa.
	La Comisión debería instar a los Estados miembros a reforzar la supervisión aduanera a fin de maximizar el importe de recursos propios tradicionales recaudados.		X					En el curso de sus inspecciones regulares de los recursos propios tradicionales, la Comisión seguirá verificando que los Estados miembros han establecido marcos de control adecuados para proteger los intereses financieros de la UE en el ámbito de los recursos propios tradicionales.
*)	La Comisión supervisa la utilización de la contabilidad A y B cada año. Sin embargo, como los problemas persisten, es necesario continuar los esfuerzos.							

(*) La Comisión supervisa la utilización de la contabilidad A y B cada año. Sin embargo, como los problemas persisten, es necesario continuar los esfuerzos.

ANEXO 4.3

NÚMERO DE RESERVAS PENDIENTES DE LA RNB, RESERVAS DEL IVA Y PUNTOS PENDIENTES DE RECURSOS
PROPIOS TRADICIONALES POR ESTADO MIEMBRO AL 31.12.2015.

Estado miembro	Reservas RNB (situación al 31.12.2015)	Reservas IVA (situación al 31.12.2015)	Puntos pendientes en los recursos propios tradicionales (situación al 31.12.2015)
Bélgica	1	4	22
Bulgaria	1	2	4
Chequia	0	0	3
Dinamarca	0	3	16
Alemania	1	4	8
Estonia	0	1	3
Irlanda	1	6	8
Grecia	12	7	28
España	0	2	18
Francia	1	3	38
Croacia	0	0	3
Italia	0	4	12
Chipre	0	0	6
Letonia	12	1	2
Lituania	0	0	3
Luxemburgo	0	3	1
Hungría	1	1	9
Malta	1	0	4
Países Bajos	0	11	48
Austria	0	4	5
Polonia	11	4	7
Portugal	0	2	13
Rumanía	12	3	16
Eslovenia	0	0	4
Eslovaquia	0	0	3
Finlandia	0	7	10
Suecia	0	3	8
Reino Unido	1	10	23
TOTAL 31.12.2015	55	85	325
TOTAL 31.12.2014	239	101	348

Las reservas específicas de proceso de la RNB y las reservas generales no se incluyen en el cuadro.
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

CAPÍTULO 5

«Competitividad para el crecimiento y el empleo»

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	5.1-5.5
Descripción sucinta de «Competitividad para el crecimiento y el empleo»	5.2-5.4
Alcance y enfoque de la fiscalización	5.5
Regularidad de las operaciones	5.6-5.16
La mayoría de los errores consisten en la sobrevaloración de los costes indirectos y de personal	5.11-5.15
Incumplimientos de las normas de contratación pública	5.16
Examen de los informes anuales de actividad	5.17-5.20
Los informes anuales de actividad de la Comisión corroboran las constataciones y conclusiones del Tribunal	5.17-5.20
Examen de los sistemas de gestión y control seleccionados	5.21-5.34
Centro Común de Apoyo para el gasto en investigación e innovación	5.21-5.34
Servicio Común de Auditoría	5.24-5.26
Ejecución de los resultados de la auditoría <i>ex post</i> para el Séptimo Programa Marco de Investigación	5.27-5.31
Estrategia de auditoría <i>ex post</i> de Horizonte 2020	5.32-5.34
Conclusión y recomendaciones	5.35-5.38
Conclusión referente a 2015	5.35-5.36
Recomendaciones	5.37-5.38
Anexo 5.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Competitividad para el crecimiento y el empleo»	
Anexo 5.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores relativas a «Competitividad para el crecimiento y el empleo»	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

5.1. En el presente capítulo se exponen las observaciones del Tribunal sobre «Competitividad para el crecimiento y el empleo». La **ilustración 5.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2015.

Descripción sucinta de «Competitividad para el crecimiento y el empleo»

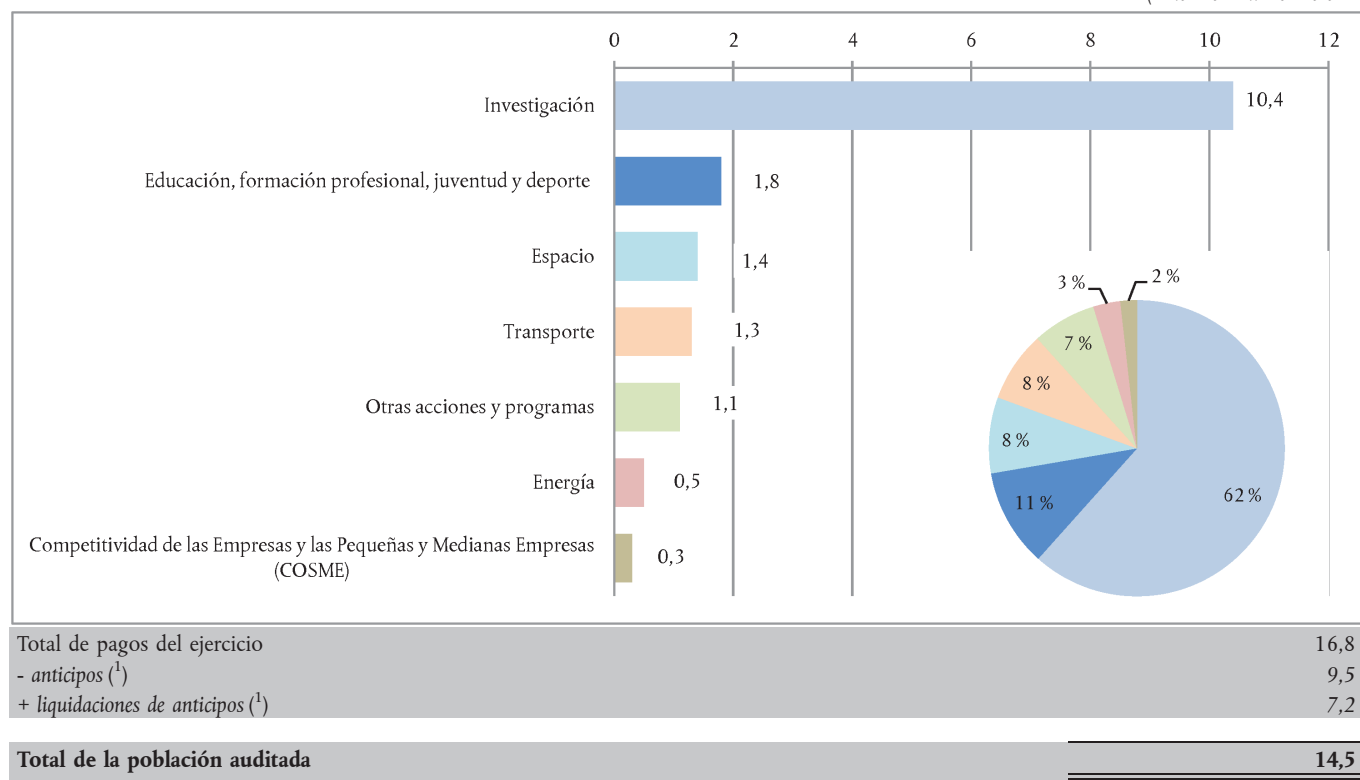
5.2. El gasto se destina principalmente a mejorar la investigación y la innovación, mejorar los sistemas educativos y fomentar el empleo, garantizar un mercado único digital, promover las energías renovables y la eficiencia energética, modernizar el sector del transporte y mejorar el entorno empresarial, especialmente de las pequeñas y medianas empresas (pymes).

5.3. La investigación y la innovación representan el 62 % del gasto, realizado a través del Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico 2007-2013 (Séptimo Programa Marco de Investigación) y Horizonte 2020, el Programa Marco de Investigación e Innovación 2014-2020 (Horizonte 2020). Otros importantes instrumentos de gasto son: el Programa de Aprendizaje Permanente y Erasmus+ en los ámbitos de la educación, la formación, la juventud y el deporte; los programas espaciales Galileo, EGNOS y Copérnico; el Programa de Redes Transeuropeas de Transporte, que proporciona financiación para el desarrollo de la infraestructura de transporte; el Programa Energético Europeo para la Recuperación en apoyo de proyectos en el sector de la energía, y el Mecanismo «Conectar Europa», que favorece el desarrollo de redes en los sectores del transporte, las telecomunicaciones y la energía.

5.4. Prácticamente el 90 % del gasto se ejecuta en forma de subvenciones a beneficiarios públicos o privados que participan en proyectos. La Comisión abona anticipos previa firma de un convenio de subvención o de una decisión de financiación, y reembolsa los costes financiados por la UE declarados por los beneficiarios una vez deducidos los anticipos abonados. El principal riesgo para la regularidad de las operaciones es que los beneficiarios declaren gastos no subvencionables que no sean detectados ni corregidos por la Comisión antes de su reembolso.

Ilustración 5.1 — Subrúbrica 1.a del MFP — «Competitividad para el crecimiento y el empleo — Información clave sobre 2015»

(miles de millones de euros)



⁽¹⁾ Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el **anexo 1.1**, apartado 7).

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea correspondientes a 2015.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Alcance y enfoque de la fiscalización

5.5. En el **anexo 1.1** se exponen los elementos clave del enfoque y la metodología de auditoría del Tribunal. Respecto de la fiscalización de «Competitividad para el crecimiento y el empleo», cabe destacar los siguientes puntos específicos:

- a) El Tribunal examinó una muestra de 150 operaciones definida en el **anexo 1.1**, apartado 7. La muestra debe ser representativa del conjunto de operaciones de gasto con cargo a la subrúbrica del MFP y constaba de ochenta y ocho operaciones de investigación e innovación, dieciocho operaciones de educación, formación, juventud y deporte, y cuarenta y cuatro operaciones de otros programas y actividades.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- b) Respecto de los nuevos programas como Horizonte 2020 y Erasmus+, casi todos los pagos en 2015 fueron anticipos, que están excluidos de la muestra del Tribunal. El análisis de las operaciones del Tribunal se centró principalmente en los pagos a proyectos en el marco de los programas 2007-2013, especialmente el Séptimo Programa Marco de Investigación y el Programa de Aprendizaje Permanente.
- c) El Tribunal evaluó los informes anuales de actividad de la Dirección General de Investigación e Innovación, de la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, y de la Dirección General de Educación y Cultura.
- d) Además, examinó la creación del Centro Común de Apoyo de la Comisión para la gestión del gasto en investigación e innovación y la ejecución de las estrategias de auditoría *ex post* de la Comisión para el Séptimo Programa Marco de Investigación y Horizonte 2020.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

5.6. En el **anexo 5.1** se resumen los resultados de la verificación de las operaciones. De las 150 operaciones examinadas, 72 (el 48 %) estaban afectadas por errores. Sobre la base de los 38 errores cuantificados, el porcentaje de error estimado es del 4,4 % ⁽¹⁾.

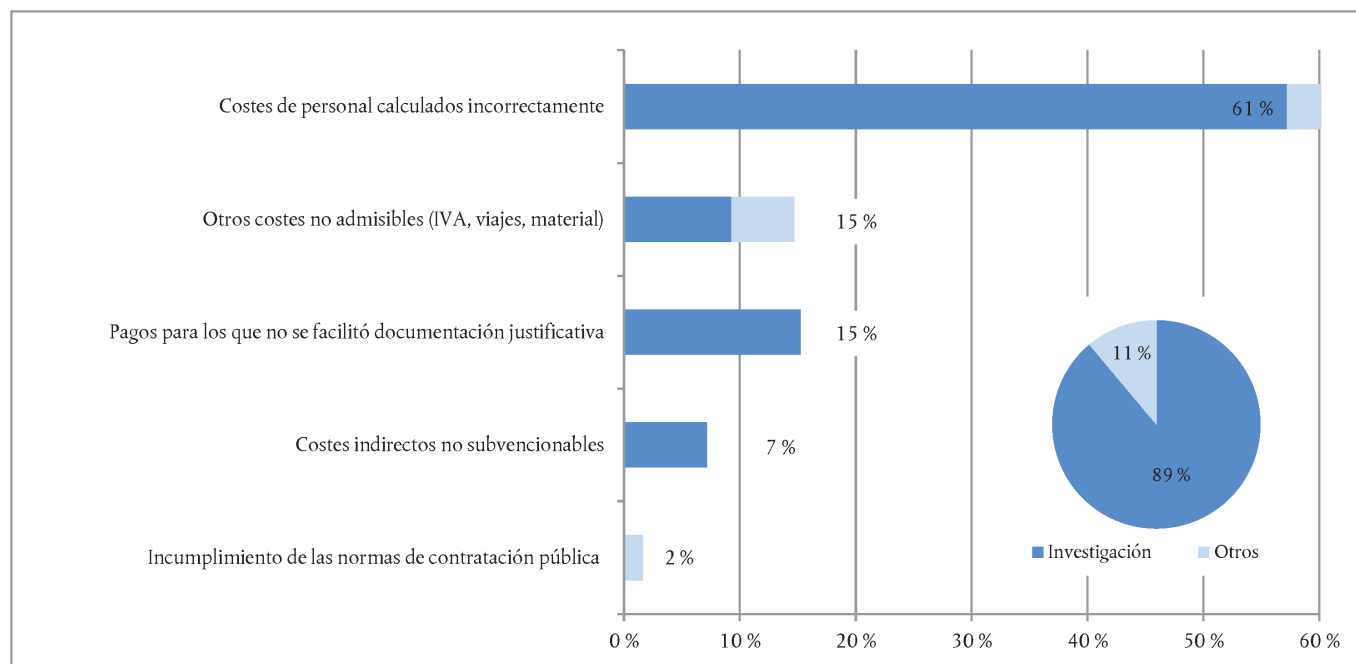
5.7. En la **ilustración 5.2** se presenta el grado en que los diferentes tipos de errores contribuyeron a la estimación del porcentaje de error más probable para 2015.

5.6. La tasa de error notificada por el Tribunal es un indicador de la eficacia de la ejecución de los gastos de la UE. No obstante, la Comisión dispone de una estrategia de control plurianual. Sobre esta base, sus servicios estiman un porcentaje de error residual, que tiene en cuenta las recuperaciones, las correcciones y los efectos de todos sus controles y auditorías durante el período de ejecución del programa.

5.7. En los proyectos de investigación e innovación, los costes de personal y los costes indirectos suponen la mayor parte de los costes del proyecto. Con el fin de dar cabida a la diversidad de estructuras de costes en el panorama de la investigación europea, se ha hecho una elección a conciencia en favor del reembolso de estas categorías de costes sobre la base de los costes reales, en lugar de basarse en costes unitarios o tasas uniformes. Esto explica que estén expuestos a error, aspecto que se refleja en el gráfico.

Horizonte 2020 ha sido concebido para abordar, en la medida de lo posible, estas fuentes de error mediante la introducción de una serie de simplificaciones (véase el siguiente apartado 5.12).

⁽¹⁾ La estimación de error se calcula a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación. El Tribunal calcula, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error estimado de la población es superior al 2 % para los ejercicios 2014 y 2015.

Ilustración 5.2 — «Competitividad para el crecimiento y el empleo» — Desglose del porcentaje de error estimado

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.8. En diez de las treinta y ocho operaciones sujetas a errores cuantificados, el Tribunal comunicó errores superiores al 20 % de los elementos examinados. Estos diez casos (nueve del Séptimo Programa Marco de Investigación y uno del Programa Marco para la Innovación y la Competitividad 2007-2013) representan el 77 % del nivel estimado de error global para «Competitividad para el crecimiento y el empleo» en 2015.

5.9. En el caso del gasto en investigación e innovación, el tipo e intervalo de errores hallados por el Tribunal es similar a los detectados en el marco del Séptimo Programa Marco de Investigación. El Tribunal halló menos errores cuantificados en los pagos de otros programas y actividades que en ejercicios anteriores.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.10. En dieciséis casos de errores cuantificables, la Comisión, las autoridades nacionales o los auditores independientes ⁽²⁾ disponían de suficiente información para evitar o detectar y corregir los errores antes de aceptar los gastos. Si toda esta información se hubiese utilizado para evitar o detectar y corregir los errores, el porcentaje de error estimado para este capítulo habría sido 0,6 puntos porcentuales más bajo.

La mayoría de los errores consisten en la sobrevaloración de los costes indirectos y de personal

5.11. La mayoría de los errores cuantificados detectados por el Tribunal (treinta y tres de treinta y ocho) consistían en el reembolso de gastos indirectos y de personal no subvencionables declarados por los beneficiarios. Estos errores se detectaron principalmente, aunque no de forma exclusiva, en proyectos del Séptimo Programa Marco de Investigación (véase la **ilustración 5.3**).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.10. La Comisión posee un buen sistema de controles ex ante, que incluye listas de control automatizado detalladas, orientaciones escritas y formación continua. Constituye un reto constante mejorar este sistema sin imponer cargas administrativas adicionales a los beneficiarios, garantizando, al mismo tiempo, que los pagos a los investigadores se efectúen lo antes posible. Las conclusiones del Tribunal se han utilizado, y se seguirán utilizando, para introducir nuevas mejoras en los controles ex ante.

Por lo que se refiere a los auditores independientes que certifican las declaraciones de gastos (15 de los 16 casos citados por el Tribunal), esta es una cuestión muy conocida, ya abordada en informes anteriores. Con el fin de hacer un seguimiento de las recomendaciones del Tribunal, la Comisión ha organizado una serie de reuniones destinadas a los beneficiarios y auditores de certificación independientes (>300) para concienciarlos sobre los errores más comunes. Además, se ha ofrecido información de retorno a los auditores encargados de la certificación que cometieron errores, y en Horizonte 2020 se ha puesto a disposición un modelo más didáctico para los certificados de auditoría. Por lo que se refiere a la investigación, se calcula que los certificados de auditoría reducirán la tasa de error en un 50 % respecto a las declaraciones no certificadas. De manera que, aunque se reconoce que no permite detectar todos los errores, constituyen un instrumento importante para reducir la tasa de error global.

5.11. Las propias auditorías de la Comisión también han demostrado que el tipo y nivel de errores se mantienen estables debido a la complejidad de las normas del Séptimo Programa Marco (7PM). No obstante, dado que se han firmado todos los contratos del 7PM, ya no se plantea una nueva modificación del marco jurídico. Sin embargo, durante la ejecución del 7PM la Comisión ha intentado simplificar el sistema dentro del marco jurídico vigente, por ejemplo mediante las medidas de simplificación adoptadas el 24 de enero de 2011 [Decisión C(2011) 174].

Horizonte 2020 incluye una simplificación radical del marco jurídico con el fin de responder a las expectativas de las partes interesadas y las autoridades legislativas, centrándose en particular en los costes indirectos y de personal como las principales causas de error.

⁽²⁾ En algunos casos, como, por ejemplo, las declaraciones de gastos de proyectos del Séptimo Programa Marco de Investigación en los que la contribución de la UE sobrepasa los 375 000 euros, la subvencionabilidad de los gastos declarados debe ser certificada por auditores independientes.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Ilustración 5.3 — Ejemplo de reembolso de costes de personal no subvencionables

Tras examinar una declaración de gastos de 250 000 euros de un beneficiario que trabajaba con ocho socios en un proyecto para el desarrollo de servicios de computación en nube en el marco del programa de apoyo a la política en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones dentro del Programa para la Innovación y la Competitividad 2007-2013, el Tribunal constató que los costes de personal a cargo del proyecto se habían sobrevalorado ya que se calcularon sobre la base de un número estándar de horas de trabajo superior al número real de horas. El coste salarial también incluía pagas extraordinarias no subvencionables.

5.12. Casi todos los errores detectados en las declaraciones de gastos se debían a la interpretación errónea de las complejas normas de subvencionabilidad por parte de los beneficiarios o al cálculo incorrecto de sus gastos subvencionables. El Tribunal halló dos casos de presunto fraude en los que los beneficiarios parecían haber exagerado deliberadamente sus costes subvencionables de los proyectos.

5.13. En el caso de los costes de personal, con frecuencia los beneficiarios calcularon incorrectamente las tarifas horarias del personal asignado al proyecto o no pudieron proporcionar pruebas adecuadas del tiempo real dedicado al proyecto por parte de los empleados. En cinco casos, los beneficiarios declararon erróneamente como costes de personal el recurso a consultores externos (véase la **ilustración 5.4**).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ilustración 5.3 – Ejemplo de reembolso de costes de personal no subvencionables

La Comisión procederá a la recuperación de los importes pagados indebidamente.

La sobreestimación del coste horario se debió a errores en el cálculo de las horas productivas. Las normas relativas a este cálculo se han simplificado en Horizonte 2020 para evitar este tipo de errores.

5.12. En vista de la complejidad de las normas, la Comisión ha introducido numerosas simplificaciones en Horizonte 2020. Cabe destacar, en particular:

- una tasa de financiación por acción, indicada en la convocatoria de propuestas;
- una tasa uniforme para los costes indirectos;
- un sistema simplificado de registro del tiempo y un mayor uso de las prácticas de los beneficiarios;
- normas más flexibles para terceros y para la subcontratación;
- normas más simples y claras para el cálculo de las horas productivas (y, por tanto, de los costes de personal).

Cuando los objetivos estratégicos han permitido normas y mecanismos incluso más simples, estos se han introducido. Las subvenciones del Consejo Europeo de Investigación y las subvenciones Marie Skłodowska Curie son claras y se refieren, en gran medida, a organismos públicos, utilizan más ampliamente tasas uniformes y cantidades a tanto alzado, y van destinadas en su mayoría a un único beneficiario. Esto limita el número de errores de interpretación, y las tasas de error son inferiores al 2 % en estos sistemas.

5.13. Las normas para acudir a consultores, que han resultado complejas en el 7PM, se han simplificado en Horizonte 2020.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Ilustración 5.4 — Ejemplo de reembolso de costes de personal no subvencionables

El Tribunal examinó una declaración de gastos por un importe de 85 000 euros de un beneficiario que trabajaba con once socios en un proyecto del Séptimo Programa Marco de Investigación para el desarrollo de sistemas de control del medio ambiente. El beneficiario contrató a consultores para ejecutar el proyecto. El Tribunal constató que los consultores no cumplían los requisitos para ser considerados consultores internos, sobre todo teniendo en cuenta que el coste de la contratación de consultores era mucho más elevado que los costes de personal de los empleados del beneficiario con la misma categoría. Además, no existía ningún documento justificativo que demostrara los costes de personal declarados respecto de un miembro del personal.

5.14. Con respecto a los costes indirectos, los beneficiarios que cometieron errores al declarar costes indirectos efectivos aplicaron una metodología incorrecta o incluyeron costes no subvencionables en el cálculo del importe de sus gastos generales imputables al proyecto (véase la **ilustración 5.5**). En el caso de los beneficiarios que declararon un porcentaje a tanto alzado de costes indirectos, según un porcentaje de los costes directos, los errores en sus costes directos dieron lugar a errores proporcionales en sus costes indirectos subvencionables.

Ilustración 5.5 — Ejemplo de reembolso de costes indirectos no subvencionables

El Tribunal examinó una declaración de gastos por un importe de 146 000 euros de un beneficiario que trabajaba con once socios en un proyecto del Séptimo Programa Marco de Investigación para el desarrollo de mejores sistemas de gestión de la información geográfica. El Tribunal comprobó que parte de los gastos de personal declarados por el beneficiario en realidad se habían utilizado para un proyecto diferente. El beneficiario incluía elementos no subvencionables en su cálculo de los costes indirectos (costes de personal no vinculados al apoyo administrativo, gastos de comercialización y costes de viaje y de oficina que no estaban relacionados con las actividades de investigación).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ilustración 5.4 – Ejemplo de reembolso de costes de personal no subvencionables

Las normas relativas a consultores se han simplificado en Horizonte 2020 para evitar o reducir este tipo de errores.

5.14. El cálculo de los costes indirectos reales es complejo y supone una fuente constante de errores. Las normas de Horizonte 2020 han sido simplificadas y se aplicará una tasa uniforme de gastos generales para todos los casos con el fin de evitar estos errores.

Ilustración 5.5 – Ejemplo de reembolso de costes indirectos no subvencionables

En cuanto a los costes indirectos, el ejemplo muestra la complejidad de calcular los costes indirectos reales. Por este motivo, Horizonte 2020 introduce una tasa uniforme de gastos generales para todos los proyectos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

5.15. Las normas de Horizonte 2020 se han simplificado. No obstante, en el Informe Anual relativo al ejercicio 2014, el Tribunal señaló mayores riesgos de pagos irregulares en los casos en que los investigadores reciben una remuneración adicional⁽³⁾ o en los que los participantes utilizan una gran infraestructura de investigación. El Tribunal recomendó que la Comisión desarrollara una estrategia de control adecuada que incluyera controles eficaces de los gastos declarados con arreglo a estos criterios de admisibilidad específicos⁽⁴⁾. En la limitada comprobación efectuada en 2015 para Horizonte 2020⁽⁵⁾, el Tribunal constató que el riesgo relacionado con la remuneración adicional realmente existía.

Incumplimientos de las normas de contratación pública

5.16. Aunque el Tribunal detectó seis casos de error en las diez contrataciones externas examinadas, el cumplimiento de las normas de contratación pública mejoró significativamente con respecto al ejercicio anterior. En un caso, el Tribunal detectó un grave incumplimiento de las normas sobre contratación pública y, por lo tanto, los gastos declarados para el contrato auditado no eran admisibles. Entre los errores restantes figuran casos de incumplimiento de los requisitos de información y publicación, aplicación incorrecta de los criterios de selección y deficiencias en el pliego de condiciones. Estos errores de procedimiento no están cuantificados y no contribuyen a definir el porcentaje de error estimado.

EXAMEN DE LOS INFORMES ANUALES DE ACTIVIDAD**Los informes anuales de actividad de la Comisión corroboran las constataciones y conclusiones del Tribunal**

5.17. El Tribunal examinó los informes anuales de actividad de la DG Investigación e Innovación, la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes, y la DG Educación y Cultura, y consideró que dichos informes ofrecen una evaluación correcta de la gestión financiera en relación con la regularidad de las operaciones y que la información facilitada corrobora nuestras constataciones y conclusiones en la mayoría de aspectos. Por ejemplo, el informe anual de actividad de la DG Investigación e Innovación contiene una reserva sobre los pagos efectuados para el reembolso de las declaraciones de gastos del Séptimo Programa Marco de Investigación.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.15. La Comisión ha elaborado una estrategia de auditoría para Horizonte 2020 y también está desarrollando estrategias de control siguiendo las recomendaciones del Tribunal.

Respecto a la remuneración adicional de los beneficiarios sin ánimo de lucro, la Comisión desarrolló normas que espera logren un equilibrio entre la simplificación, la seguridad y una asistencia razonable a los investigadores, al tiempo que garantizan una sólida gestión financiera. La observación del Tribunal se ajusta a la propia experiencia de la Comisión, y se están buscando de forma activa soluciones con las organizaciones y los Estados miembros implicados.

⁽³⁾ Pagos adicionales a la remuneración habitual de un trabajador (por ejemplo, para un trabajo complementario o por conocimientos técnicos específicos) que dan lugar a un incremento de la tarifa horaria para proyectos específicos.

⁽⁴⁾ Véase el Informe anual relativo al ejercicio 2014, apartados 5.14 y 5.35.

⁽⁵⁾ Nuestra muestra para la verificación de las operaciones incluía un elemento de muestra para Horizonte 2020.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.18. La DG Investigación e Innovación, y la DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes emitieron nuevas reservas sobre los pagos cuando estimaron que el porcentaje de error residual (el nivel de errores que no han sido detectados ni corregidos al final de un programa) superaría el 2 %.

5.19. La DG Investigación e Innovación formuló una reserva en relación con los pagos para el reembolso de las declaraciones de gastos referentes al Fondo de Investigación del Carbón y del Acero, ya que el porcentaje de error residual se estimó aproximadamente en un 3 %. La DG Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes formuló una reserva sobre los pagos para el reembolso de las declaraciones de gastos referentes al Programa Marco para la Innovación y la Competitividad 2007-2013, cuyo porcentaje de error residual estimado era del 6,1 %.

5.20. Tanto en el Fondo de Investigación del Carbón y del Acero como en el Programa Marco para la Innovación y la Competitividad 2007-2013, la principal causa de los errores es la complejidad de las normas y el hecho de que los requisitos de subvencionabilidad sean similares, pero no idénticos, a los del Séptimo Programa Marco de Investigación, por lo que los beneficiarios cometen el error de aplicar las normas de este programa marco al cálculo de sus declaraciones de gastos.

5.20. Las normas para el Fondo de Investigación del Carbón y del Acero —pequeño programa independiente incluido en la Dirección General de Investigación e Innovación (con un gasto de 44 millones EUR en 2015—, están siendo armonizadas con las del Programa Marco principal en la medida de lo posible.

EXAMEN DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONTROL SELECCIONADOS

Centro Común de Apoyo para el gasto en investigación e innovación

5.21. La responsabilidad del gasto en investigación e innovación es compartida entre numerosos organismos de ejecución: ocho direcciones generales de la Comisión, siete empresas comunes, cuatro agencias ejecutivas, una agencia descentralizada y varias organizaciones internacionales que operan en el marco de acuerdos de delegación.

5.22. Con vistas a la ejecución eficaz y armonizada de los programas, y teniendo en cuenta la recomendación del Tribunal⁽⁶⁾, en enero de 2014 la Comisión creó un Centro Común de Apoyo para la gestión de Horizonte 2020. El Centro se encuentra en la DG Investigación e Innovación, y ofrece servicios comunes de apoyo jurídico, auditorías *ex post* (a través del Servicio Común de Auditoría), sistemas y operaciones informáticos, procesos empresariales e información y datos sobre los programas.

⁽⁶⁾ Véase el Informe Especial n.º 2/2013 «¿Ha garantizado la Comisión la ejecución eficiente del Séptimo programa marco de investigación?» (DO C 267 de 17.9.2013).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

5.23. El Centro Común de Apoyo representa un paso positivo hacia la racionalización de los sistemas y operaciones informáticos, y permite armonizar la gestión de las subvenciones y garantizar que los diversos organismos de ejecución aplican las normas de Horizonte 2020 de forma coherente. No obstante, el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología, que se espera gestione alrededor de 2 300 millones de euros o el 3 % del presupuesto de Horizonte 2020, actualmente no participa en este marco de gestión y control.

Servicio Común de Auditoría

5.24. En el caso del gasto en investigación e innovación, la Comisión ha reconocido la necesidad de reducir las cargas administrativas de los beneficiarios, aunque manteniendo un equilibrio adecuado entre la confianza y el control. Por lo tanto, la Comisión ha reducido las comprobaciones previas a los pagos y pretende obtener la mayor parte de sus garantías a través de sus auditorías *ex post* de los costes reembolsados. Las auditorías *ex post* son llevadas a cabo por los propios auditores de la Comisión del Servicio Común de Auditoría o por auditores independientes que actúan en nombre de la Comisión bajo un contrato marco.

5.25. Aunque el Servicio Común de Auditoría se creó como parte del Centro Común de Apoyo en enero de 2014, se produjeron retrasos en la contratación de personal y la mayoría de los agentes contratados no ocuparon sus funciones hasta finales de 2015. No obstante, se cumplieron los objetivos relativos al número de auditorías iniciadas y al número de ellas centradas en la detección del fraude. En cuanto al número de auditorías finalizadas, fue ligeramente inferior al objetivo marcado, pues se cerraron 456 auditorías de las 473 previstas (el 96 %).

5.26. Los diferentes organismos de ejecución han tenido dificultades para alcanzar una posición común sobre cómo aplicar algunas de las recomendaciones de auditoría para recuperar los costes no subvencionables correspondientes a los proyectos del Séptimo Programa Marco de Investigación⁽⁷⁾. Esto aumenta el riesgo de trato desigual de los beneficiarios y genera inseguridad jurídica.

5.26. En cuanto a Horizonte 2020 se están llevando a cabo debates para establecer un proceso que garantice la coherencia en las recuperaciones, al tiempo que se respetan las obligaciones de los ordenadores. Los diferentes servicios del sector de la investigación también han acordado coordinar el proceso de extrapolación a fin de mejorar la armonización del Séptimo Programa Marco.

⁽⁷⁾ Esta observación está basada en los resultados de un examen del Centro Común de Apoyo por el Servicio de Auditoría Interna en 2015.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ejecución de los resultados de la auditoría ex post para el Séptimo Programa Marco de Investigación

5.27. Al final de 2015, la Comisión había auditado gastos reembolsados por valor de 2 500 millones de euros, o el 8 % de los pagos efectuados de 30 900 millones de euros para el Séptimo Programa Marco de Investigación. La Comisión había cerrado 3 334 auditorías de las 4 116 previstas en su estrategia de auditoría que continúa hasta el final de 2016⁽⁸⁾ y ha calculado un porcentaje de error estadísticamente válido del 4,5 % para el Séptimo Programa Marco de Investigación.

5.28. A finales de 2015, los ajustes acumulados a raíz de las auditorías ex post de la Comisión ascendían a 107 millones de euros, de los cuales se recuperaron 79,4 millones de euros (el 74 %) (véanse los apartados 1.40 a 1.43).

5.29. En los casos en los que se detectan errores sistemáticos, la Comisión aplica correcciones extrapoladas⁽⁹⁾. A finales de 2015, había aplicado 5 868 extrapolaciones en 8 592 casos, lo cual representa un índice de ejecución del 68 % (frente al 74,9 % al final de 2014).

5.30. Teniendo en cuenta los errores corregidos como resultado de la extrapolación de los resultados de auditoría, la Comisión ha calculado un porcentaje de error residual del 2,8 % para el Séptimo Programa Marco de Investigación. Esta cifra representa el nivel de error esperado que sigue sin detectarse ni corregirse una vez efectuados todos los pagos para el programa.

5.31. Teniendo en cuenta el carácter plurianual del programa, el Tribunal considera que la estrategia de auditoría ex post de la Comisión para el Séptimo Programa Marco de Investigación ofrece una base adecuada para calcular el porcentaje de error residual de los gastos en el marco del programa. El número de auditorías cerradas al final de 2015 era acorde a las expectativas.

5.29. La tasa de extrapolación se considera satisfactoria en esta fase del Séptimo Programa Marco. Esta tasa cayó a finales de 2015 debido a la finalización de muchas auditorías en ese momento, pero las extrapolaciones se llevarán a cabo en 2016.

⁽⁸⁾ El número total de auditorías previstas se incrementó en 2015 para garantizar una cobertura suficiente del gasto en el Séptimo Programa Marco de Investigación.

⁽⁹⁾ Aplicación de los resultados de auditoría de carácter sistemático a todos los proyectos de los beneficiarios auditados.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Estrategia de auditoría ex post de Horizonte 2020

5.32. En Horizonte 2020, la Comisión está obligada a seguir una estrategia de auditoría basada en la auditoría financiera de una muestra representativa de los gastos en el programa en su conjunto, complementada con una selección basada en una evaluación de los riesgos relacionados con los gastos⁽¹⁰⁾. El objetivo principal consiste en ofrecer garantías mediante la evaluación de la legalidad y regularidad de los pagos para el reembolso de las declaraciones de gastos y mediante el logro de una estimación razonable del porcentaje de error residual al final del programa.

5.33. En la estrategia de auditoría *ex post* de Horizonte 2020 aprobada por la Comisión en diciembre de 2015 se preveía la realización de un total de 4 400 auditorías⁽¹¹⁾. La Comisión anunció su intención de que en dicha estrategia se auditara como máximo al 7 % del total de los beneficiarios con el fin de reducir la carga de auditoría de estos últimos.

5.34. A pesar de algunos retrasos en la puesta en marcha del contrato marco para la externalización de las auditorías de Horizonte 2020, se espera que la ejecución de la estrategia comience según lo previsto en 2016.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**Conclusión referente a 2015**

5.35. La evidencia de auditoría global indica que los gastos en «Competitividad para el crecimiento y el empleo» están afectados por un nivel significativo de error.

5.36. En esta subrubrica del MFP, la verificación de las operaciones indica que el porcentaje de error estimado presente en la población es del 4,4 % (véase el **anexo 5.1**).

5.36. Véase la respuesta de la Comisión al apartado 5.6.

⁽¹⁰⁾ Reglamento (UE) n.º 1291/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece Horizonte 2020, el Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) y por el que se deroga la Decisión 1982/2006/CE (DO L 347 de 20.12.2013, p. 104).

⁽¹¹⁾ Se prevén auditorías adicionales para las entidades con convenios específicos de subvención, un procedimiento de aprobación de la gestión distinto o a petición de las empresas comunes de investigación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Recomendaciones

5.37. El **anexo 5.2** presenta el resultado del examen realizado por el Tribunal de los avances con respecto a las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. En los informes anuales relativos a los ejercicios 2012 y 2013, se presentaron ocho recomendaciones, de las cuales una se consideró no aplicable, dado que su ejecución debe evaluarse a lo largo de varios años. La Comisión aplicó plenamente una recomendación, mientras que las seis restantes fueron aplicadas en la mayoría de aspectos.

5.38. A raíz de este análisis, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2015, el Tribunal recomienda que:

- **Recomendación 1:** la Comisión, las autoridades nacionales y los auditores independientes utilicen toda la información pertinente para prevenir o detectar y corregir los errores antes del reembolso (véase el apartado 5.10),
- **Recomendación 2:** la Comisión proporcione orientaciones a los beneficiarios sobre las diferencias específicas entre Horizonte 2020 y el Séptimo Programa Marco de Investigación y programas similares (véanse los apartados 5.15 y 5.20),
- **Recomendación 3:** la Comisión publique directrices comunes destinadas a los organismos de ejecución para el gasto en investigación e innovación, con el fin de garantizar un tratamiento coherente de los beneficiarios al aplicar las recomendaciones de auditoría para la recuperación de gastos no subvencionables (véase el apartado 5.26),
- **Recomendación 4:** la Comisión supervise detenidamente la aplicación de las correcciones extrapoladas sobre la base de sus auditorías *ex post* de costes reembolsados con arreglo al Séptimo Programa Marco de Investigación (véase el apartado 5.29).

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión posee un buen sistema de controles ex ante, que incluye listas de control automatizado detalladas, orientaciones escritas y formación continua. Constituye un reto constante mejorar este sistema sin imponer cargas administrativas adicionales a los beneficiarios, garantizando, al mismo tiempo, que los pagos a los investigadores se efectúen lo antes posible. Las conclusiones del Tribunal se han utilizado, y se seguirán utilizando, para introducir nuevas mejoras en los controles ex ante.

La Comisión acepta la recomendación.

Ya ofrece orientación sobre este asunto de varias maneras. Las diferencias entre las normas del 7PM y de Horizonte 2020 están específicamente señaladas en el modelo de acuerdo de subvención anotado. En 2015 se lanzó una amplia campaña de comunicación sobre las normas jurídicas y financieras de Horizonte 2020, en cuyo ámbito se organizarán 16 eventos en los Estados miembros, con la participación de 2 046 representantes de los beneficiarios de Horizonte 2020 y de los auditores encargados de la certificación. Hay otros 14 eventos planificados para 2016.

El Centro Común de Apoyo ofrece orientaciones sobre asuntos jurídicos y financieros en las que a menudo se señalan las diferencias entre las normas del 7PM y las de Horizonte 2020.

La Comisión acepta la recomendación.

Los diferentes servicios han acordado un proceso de extrapolación a fin de mejorar la armonización del Séptimo Programa Marco. En cuanto a Horizonte 2020, se están llevando a cabo debates para establecer un proceso que garantice la coherencia en la ejecución de las auditorías, al tiempo que se respetan las obligaciones de los ordenadores.

La Comisión acepta la recomendación.

Supervisa detenidamente la aplicación de los casos de extrapolación, y está satisfecha con los avances logrados en esta fase del Séptimo Programa Marco. La tasa de ejecución cayó a finales de 2015, debido a la finalización de muchas auditorías en ese momento, pero las extrapolaciones se llevarán a cabo en 2016.

ANEXO 5.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A «COMPETITIVIDAD PARA EL
CRECIMIENTO Y EL EMPLEO»

	2015	2014
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA		
Total de operaciones:	150	166
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES		
Porcentaje estimado de error	4,4 %	5,6 %
Límite superior de error (LSE)	6,7 %	
Límite inferior de error (LIE)	2,0 %	

ANEXO 5.2
SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A «COMPETITIVIDAD PARA EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO»

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Sin objeto	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2013	La Comisión debería: Recomendación 1: ampliar e intensificar su campaña de comunicación para sensibilizar a los beneficiarios y a los auditores independientes sobre las normas de subvencionabilidad de los gastos de investigación en virtud del VII PM.		X				La campaña de comunicación ha llegado hasta ahora a más de 4 500 personas. La Comisión dará continuidad a estos esfuerzos al proporcionar orientaciones para Horizonte 2020 (véase la recomendación 3). En el ámbito de la investigación, las actividades de concienciación alertan a los servicios de la Comisión de los riesgos específicos de los distintos tipos de beneficiarios. Esto se refiere tanto a la fase de pago (7PM), como a la fase de contratación (Horizonte 2020). En el caso de Horizonte 2020, este tipo de información se incorporará de forma más sistemática en los sistemas de información utilizados por la Comisión. Se prevé que un 83 % de las auditorías ex post para el período 2012-2016 se seleccionará utilizando distintos factores de riesgo. La estrategia antifraude en el ámbito de la investigación es otro componente importante de los controles específicos de la Comisión basados en el riesgo.	
	Recomendación 2: en el grupo de políticas, orientar más sus actividades de control con arreglo a criterios de riesgo, centrándose en las verificaciones en los beneficiarios más proclives (por ejemplo, entidades con menos experiencia de la financiación europea) y reduciendo los controles en los beneficiarios que presentan menores probabilidades de riesgo.		X				Véase más arriba (respuesta a la recomendación 1). En el ámbito de la política de educación y cultura, la Comisión aplica actividades basadas en el riesgo en las siguientes áreas: a) El ciclo anual de visitas de supervisión efectuadas por los agentes de la AEC a las autoridades y las agencias nacionales. b) Los porcentajes mínimos y el número total mínimo de controles de los beneficiarios (controles primarios) que las agencias nacionales deben llevar a cabo anualmente (tipo de régimen de financiación, complejidad de las normas, estructura del beneficiario, etc.). c) Gestión de riesgos de las agencias nacionales para efectuar controles específicos adicionales a beneficiarios, además del número mínimo de controles exigido por la DG EAC.	

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Sin objeto	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2013	Recomendación 3: en los nuevos programas de investigación y otras políticas internas para 2014-2020, proporcionar orientaciones oportunas, coherentes y claras a los beneficiarios y a las autoridades de gestión con respecto a los requisitos revisados de subvencionabilidad y control.				X			
	Recomendación 1: intensificar sus esfuerzos para resolver los problemas detectados en los pagos intermedios y finales, y en las liquidaciones, en particular recordando a los beneficiarios y a los auditores independientes las normas de subvencionabilidad, y a los beneficiarios el requisito de fundamentar todos los costes declarados.		X					Véase también la respuesta de la Comisión a la recomendación 1 de 2013.
2012	Recomendación 2: recordar a los coordinadores de los proyectos del programa marco de investigación que les corresponde repartir los fondos recibidos a los restantes socios de los proyectos sin retrasos indebidos.	X						
	Recomendación 3: revisar los casos de insuficiencias detectadas por el Tribunal en los controles <i>ex ante</i> para valorar si es necesario modificar dichos controles.		X					Las insuficiencias en los controles <i>ex ante</i> constatadas por diferentes fuentes (entre ellas, el Tribunal) están siendo abordadas por la Comisión de forma permanente. Este proceso está ahora integrado en los procesos operativos de Horizonte 2020.
	Recomendación 4: reducir los retrasos en la aplicación de las auditorías <i>ex post</i> e incrementar el porcentaje de aplicación en los casos de extrapolación.		X					La Comisión está supervisando con carácter permanente la aplicación de los informes de auditoría <i>ex post</i> de la Comisión. Por otra parte, los IAA de las direcciones generales de la Comisión facilitan información sobre los progresos en estos aspectos.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Aplicada plenamente	En curso		Inaplicada	Sin objeto	Pruebas insuficientes	
			Aplicada mayoritariamente	Aplicada en algunos aspectos				
2012	Recomendación 5: reforzar los sistemas de control y supervisión del ICT-PSP del PIC.		X				La Comisión (Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías) ha adoptado una estrategia de auditoría que abarcará el componente no relacionado con la investigación del gasto de la DG destinado a ofrecer garantías al director general en cuanto a la gestión de la financiación no destinada a investigación. En 2015, se iniciaron 92 nuevas auditorías en relación con el programa de apoyo a la política en materia de TIC del Programa para la Innovación y la Competitividad (PIC). En total, se concluyeron 52 auditorías no relacionadas con la investigación que cubrían 23,7 millones EUR. Los avances en la ejecución de la estrategia se supervisarán mensualmente en la reunión del control y auditoría del presupuesto presidida por el director general y en la que están presentes los representantes de todas las direcciones. En 2012 se adoptaron medidas de simplificación para los titulares de pymes. Además, el modelo de acuerdo del PIC se revisó tras la entrada en vigor del nuevo Reglamento financiero en 2013 con el fin de cubrir la extrapolación y los terceros.	

CAPÍTULO 6

«Cohesión económica, social y territorial»

ÍNDICE

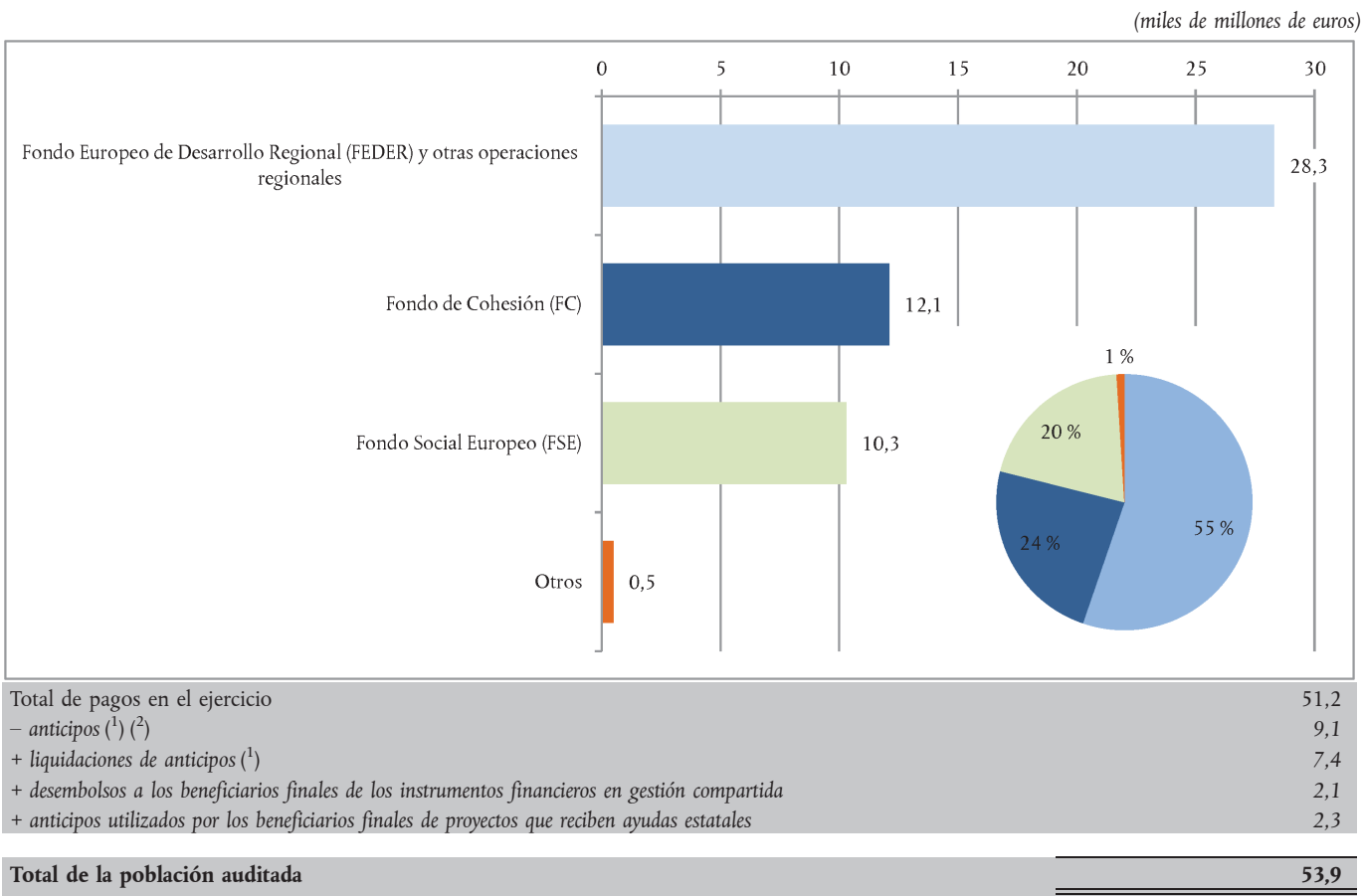
	<i>Apartados</i>
Introducción	6.1-6.10
Descripción sucinta de «Cohesión económica, social y territorial»	6.3-6.8
Alcance y enfoque de la fiscalización	6.9-6.10
Regularidad de las operaciones	6.11-6.36
Examen de los instrumentos financieros en gestión compartida	6.37-6.46
Examen de los elementos de los sistemas de control interno, incluidos los informes anuales de actividad	6.47-6.71
Evaluación de la supervisión de las autoridades de auditoría por la Comisión	6.47-6.64
Examen de los informes anuales de actividad de la Comisión	6.65-6.71
Conclusión y recomendaciones	6.72-6.76
Conclusión referente a 2015	6.72-6.74
Recomendaciones	6.75-6.76
Evaluación del rendimiento de los proyectos	6.77-6.89
 Anexo 6.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Cohesión económica, social y territorial»	
Anexo 6.2 — Seguimiento de anteriores recomendaciones correspondientes a «Cohesión económica, social y territorial»	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

6.1. En este capítulo se presentan las conclusiones del Tribunal sobre «Cohesión económica, social y territorial» (rúbrica 1.b del MFP). La **ilustración 6.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2015.

Ilustración 6.1 — Rúbrica 1.b del MFP — Información clave sobre 2015



⁽¹⁾ Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el **anexo 1.1**, apartado 7).

⁽²⁾ Esta cifra incluye 1 300 millones de euros de contribuciones a instrumentos financieros en gestión compartida y anticipos abonados a los beneficiarios de proyectos que reciben ayudas estatales.

Fuente: Cuentas consolidadas de la Unión Europea de 2015.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.2. Más del 80 % de los pagos estaba constituido por pagos intermedios a programas operativos (PO) del período de programación 2007-2013, cuyo período de subvencionabilidad finalizó el 31 de diciembre de 2015. Los pagos de anticipos del período de programación 2014-2020 ascendieron aproximadamente a 7 800 millones de euros ⁽¹⁾.

Descripción sucinta de «Cohesión económica, social y territorial»*Objetivos políticos, instrumentos y gestión del gasto*

6.3. El gasto efectuado en el marco de la rúbrica 1.b del MFP, «Cohesión económica, social y territorial», tiene como objetivo reducir las disparidades de desarrollo entre las distintas regiones, reestructurando las zonas industriales en declive, y fomentar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional ⁽²⁾. Los instrumentos políticos que apoyan el refuerzo de la cohesión económica y social son los siguientes:

- el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), destinado a corregir los principales desequilibrios regionales a través del apoyo financiero a la construcción de infraestructuras y de inversiones productivas capaces de generar empleo, sobre todo en beneficio de las empresas,
- el Fondo de Cohesión (FC), que financia proyectos medioambientales y de transporte en los Estados miembros con un PIB per cápita inferior al 90 % de la media de la UE ⁽³⁾,
- el Fondo Social Europeo (FSE), que tiene por objeto mejorar el empleo y las oportunidades de trabajo, sobre todo a través de medidas de formación, favoreciendo un alto nivel de empleo y la creación de más y mejores puestos de trabajo,
- otros instrumentos o fondos, como el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), que apoya la cooperación transfronteriza y la aplicación de iniciativas políticas para el acercamiento entre la UE y sus vecinos, y el Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas, que proporciona asistencia material para ayudar a las personas a salir de la pobreza.

⁽¹⁾ Los pagos de anticipos del período de programación 2014-2020 detallados según el fondo fueron: 3 800 millones de euros del FEDER, 1 200 millones de euros del FC, 2 300 millones de euros del FSE y 500 millones de euros de otros fondos. Estos pagos no fueron examinados por el Tribunal (véase el apartado 6.9).

⁽²⁾ Artículos 174 a 178 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

⁽³⁾ Tanto en el período de programación 2007-2013 como en el período de programación 2014-2020, el FC afecta a: Bulgaria, República Checa, Estonia, Grecia, Croacia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia. España solo pudo beneficiarse del apoyo transitorio del FC durante el período de programación 2007-2013.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.4. El FEDER, el FC y el FSE se rigen por normas comunes, salvo las excepciones establecidas en sus respectivos reglamentos específicos. Los fondos se ejecutan a través de programas plurianuales. La Comisión comparte la gestión con los Estados miembros. Para cada período de programación, la Comisión aprueba los PO elaborados por los Estados miembros a través de los que se financian los proyectos⁽⁴⁾. Los proyectos son seleccionados por las autoridades de los Estados miembros y, durante su ejecución, los beneficiarios declaran los costes en los que incurren a sus autoridades nacionales, que a su vez certifican y declaran el gasto a la Comisión.

Riesgos para la regularidad

6.5. Con respecto al gasto del FEDER/FC, uno de los principales riesgos es que los beneficiarios declaren costes que no sean subvencionables en virtud de las normas nacionales de subvencionabilidad o de las disposiciones sobre subvencionabilidad de los reglamentos de la UE sobre fondos estructurales, menos numerosas. El gasto del FEDER/FC también está sujeto a las normas de aplicación general del mercado interior de la UE (principalmente normas de contratación pública y ayuda estatal). En años anteriores, el incumplimiento de las normas de contratación pública nacionales y europeas en la adjudicación de contratos ha sido el principal riesgo para la regularidad del gasto del FEDER y del FC.

6.6. En cuanto al gasto del FSE, el principal riesgo se refiere a la naturaleza inmaterial de las inversiones en capital humano y la participación de múltiples socios, a menudo de pequeña escala, en la ejecución de los proyectos. Estos factores pueden provocar el incumplimiento de las normas nacionales o europeas de subvencionabilidad y la consiguiente aceptación de gastos no subvencionables por los sistemas vigentes.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.5. La Comisión comparte esta evaluación, tal como se detalla en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Análisis de los errores en la política de cohesión para los años 2006-2009» [SEC (2011) 1179 de 5 de octubre de 2011]. La Comisión ha seguido tomando medidas concretas para atenuar estos riesgos: por ejemplo, una orientación exhaustiva y formación adicional para las autoridades de gestión sobre los riesgos detectados para aumentar la capacidad administrativa en estos ámbitos; auditorías que tienen por objeto áreas de mayor riesgo; aplicación oportuna de correcciones financieras, procedimientos de interrupción y suspensión. Estas acciones preventivas y correctivas se agruparon con nuevas iniciativas en virtud de un plan de acción global establecido en 2013 cuyo objetivo era mejorar la aplicación de las normas de contratación pública y que contó con el respaldo político de la Comisión en diciembre de 2015.

También se encuentra en fase de aplicación un plan de acción para ayudar a las autoridades del programa a aplicar las normas relativas a las ayudas estatales, el cual fue revisado y simplificado en el año 2014 a través de una versión modificada del Reglamento general de exención por categorías. En mayo de 2016, la Comisión lo ha aclarado aún más mediante la publicación de un «anuncio sobre el concepto de ayuda».

6.6. La Comisión ha adoptado medidas específicas con el fin de mitigar los riesgos detectados, que incluyen, en particular, medidas preventivas y correctoras, tales como orientación, formación, simplificación, una estricta política de interrupciones y suspensiones de pagos y, cuando proceda, la aplicación oportuna de correcciones financieras. La Comisión también está abordando este riesgo fomentando activamente el uso de las opciones de costes simplificadas e insistiendo en la importancia de los controles de primer nivel por parte de los Estados miembros. Además, la Comisión actualiza cada año su plan de auditoría para hacer frente a los riesgos detectados más importantes.

⁽⁴⁾ Para el período de programación 2007-2013, la Comisión aprobó 440 PO (322 del FEDER/FC, de los cuales 25 contienen proyectos del FC, y 118 del FSE), y para el período de programación 2014-2020, aprobó 392 PO (que en su mayoría abarcan más de un fondo).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.7. Las autoridades de los Estados miembros se enfrentan a prioridades divergentes al aplicar los PO. Por una parte, el gasto tiene que someterse a controles apropiados a fin de garantizar la regularidad y la buena gestión financiera. Al mismo tiempo, existe un interés por absorber la financiación de la UE, que en la práctica puede oponerse a la aplicación coherente de controles eficaces destinados a impedir que los gastos no subvencionables sean reembolsados con cargo al presupuesto de la UE. El problema adquiere mayor importancia cuando el período de subvencionabilidad se acerca a su término, puesto que los Estados miembros corren el riesgo de perder la parte no gastada de los fondos que les fueron asignados inicialmente ⁽⁵⁾.

La Comisión adoptó medidas para una mayor simplificación en 2015

6.8. En julio de 2015, la Comisión creó un grupo de alto nivel de expertos independientes sobre el seguimiento de la simplificación para los beneficiarios de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) ⁽⁶⁾. Se encomendaron al grupo las siguientes tareas:

- evaluar el aprovechamiento de las oportunidades de simplificación por parte de los Estados miembros, incluidos los compromisos de los Estados miembros de reducir la carga administrativa de los beneficiarios según se establece en sus acuerdos de asociación que se refieren a los Fondos EIE del período 2014-2020,
- analizar la aplicación de las posibilidades de simplificación en los Estados miembros y las regiones, teniendo en cuenta un estudio sobre el uso de nuevas disposiciones de simplificación durante la fase inicial del período de programación 2014-2020, y su repercusión en la carga y los costes administrativos;
- identificar buenas prácticas en asuntos relativos a la reducción de la carga administrativa de los beneficiarios.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.7. Es imprescindible garantizar, mediante los controles adecuados, la regularidad de todos los gastos declarados durante todo el período de ejecución y hasta el cierre.

Los Estados miembros deben presentar los documentos de cierre antes del 31 de marzo de 2017, inclusive, y ofrecerán una garantía adicional. La Comisión adoptó puntualmente el 20 de marzo de 2013 [Decisión C(2013) 1573] unas orientaciones sobre el cierre, que se han completado y actualizado el 30 de abril de 2015. Los servicios de la Comisión han organizado seminarios sobre el cierre dirigidos a los Estados miembros; además, han actualizado sus evaluaciones de riesgos y, por consiguiente, la estrategia de auditoría para el período 2007-2013 con el objetivo de afrontar cualquier posible riesgo en vista de la última parte del período de ejecución.

La Comisión ha establecido un grupo de trabajo para una mejor aplicación de los fondos de la política de cohesión en ocho Estados miembros. Al tiempo que hizo hincapié en el pleno respeto de la legalidad y regularidad del gasto, este grupo de trabajo prestó ayuda a los Estados miembros pertinentes en el proceso preparatorio de cierre. El mismo enfoque preventivo y específico se aplicará para apoyar la ejecución de los programas de los Estados miembros para el período 2014-2020, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas.

⁽⁵⁾ Véase el informe del Tribunal titulado «Agricultura y cohesión: panorama del gasto de la UE en 2007-2013», apartado 23 y gráfico 6, basado en datos históricos no ajustados.

⁽⁶⁾ Decisión de la Comisión C(2015) 4806, de 10 de julio de 2015.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Alcance y enfoque de la fiscalización

6.9. En el **anexo 1.1** se exponen los elementos clave del enfoque y la metodología de auditoría del Tribunal. Respecto de la fiscalización de «Cohesión económica, social y territorial», cabe destacar los siguientes puntos específicos:

- a) El Tribunal examinó una muestra de 223 operaciones ⁽⁷⁾ definida en el **anexo 1.1**, apartado 7. La muestra debe ser representativa del conjunto de gastos de la rúbrica del MFP. En 2015, la muestra consistió en operaciones de quince Estados miembros ⁽⁸⁾.
- b) En cuanto a los instrumentos en gestión compartida, el Tribunal también examinó sus porcentajes de desembolso (es decir, la proporción de fondos utilizada por los receptores finales) basándose en el informe de situación correspondiente a 2014 de la Comisión y en el examen realizado por el propio Tribunal de siete instrumentos financieros del FEDER en siete Estados miembros ⁽⁹⁾.
- c) El Tribunal examinó otros elementos de los controles internos y los informes anuales de actividad:
 - i) las actividades de supervisión de la Comisión respecto de las autoridades de auditoría de dieciséis Estados miembros ⁽¹⁰⁾,
 - ii) los informes anuales de actividad (IAA), incluidos los informes de la Dirección General de Política Regional y Urbana, y de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

6.10. El Tribunal examinó, por segundo año, si se contaba, y hasta qué punto, con un sistema de medición del rendimiento para evaluar si los proyectos finalizados que se analizaron habían conseguido sus objetivos de realizaciones y resultados según lo dispuesto en los documentos de aprobación de los proyectos. Asimismo, el Tribunal verificó si estos objetivos estaban en consonancia con los objetivos de los PO en 149 de los 223 proyectos examinados que se habían finalizado en el momento de la fiscalización. Los resultados del examen se presentan en el apartado sobre la evaluación del rendimiento de los proyectos.

⁽⁷⁾ De estas operaciones, 120 se referían a proyectos del FEDER, 52 a proyectos del FC, 44 a proyectos del FSE y 7 a instrumentos financieros del FEDER, y todas correspondían al período de programación 2007-2013, salvo cuatro proyectos del FSE que corresponden al período de programación 2000-2006 (véase el **anexo 6.1**). La muestra se extrajo a partir de todos los pagos, salvo los anticipos, que ascendieron a 1 300 millones de euros en 2015.

⁽⁸⁾ Bulgaria, República Checa, Alemania, Grecia, España, Francia, Italia, Letonia, Hungría, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Reino Unido (véase el **anexo 1.3**).

⁽⁹⁾ Bulgaria, Grecia, España, Italia, Hungría, Polonia y Reino Unido.

⁽¹⁰⁾ Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Alemania, Estonia, España, Francia, Italia, Hungría, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Reino Unido.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

6.11. El **anexo 6.1** resume los resultados de la verificación de las operaciones. De las 223 operaciones examinadas, 72 (el 32 %) contenían errores. Sobre la base de los 33 errores cuantificados, el nivel de error estimado es del 5,2 % ⁽¹¹⁾.

6.11. La Comisión señala que el grado de error notificado por el Tribunal es una estimación anual que tiene en cuenta las correcciones de los gastos del proyecto o los reembolsos afectados por los errores detectados y registrados antes de su auditoría. La Comisión insiste en que está obligada a cumplir el Reglamento Financiero, que, en su artículo 32, apartado 2, letra e), establece que su sistema de control interno debe garantizar, entre otras cosas, la «gestión adecuada de los riesgos relativos a la legalidad y a la regularidad de las transacciones correspondientes, teniendo en cuenta el carácter plurianual de los programas y las características de los pagos de que se trate». La Comisión seguirá ejerciendo su papel de supervisión, en particular, aplicando recuperaciones y correcciones financieras proporcionales a las irregularidades y deficiencias detectadas.

La Comisión señala, asimismo, que, debido al carácter plurianual de los sistemas de gestión y control de la política de cohesión, los errores cometidos en 2015 se pueden subsanar hasta el cierre, tal como se ilustra en el apartado 2.4.3 de los respectivos informes anuales de actividad (IAA) relativos a 2015 de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

La Comisión observa que el grado de error estimado para 2015 está en consonancia con los porcentajes de error presentados por el Tribunal para los últimos cinco años. Con ello se confirma que el grado de error correspondiente al período de programación 2007-2013 se mantiene estable y se sitúa significativamente por debajo de las notificadas para el período 2000-2006. Esta evolución obedece a un marco regulador mejorado que incluye simplificación, gestión y sistemas de control reforzados, y a la estricta política de la Comisión relativa a las interrupciones o suspensiones de los pagos en cuanto se detectan deficiencias, como se indica en los IAA de 2015. La Comisión seguirá centrando sus acciones en los programas o los Estados miembros que presentan un mayor riesgo, y aplicará (cuando sea necesario) medidas correctoras a través de una estricta política de interrupciones y suspensiones de pagos hasta el cierre. Asimismo aplicará, al cierre, procedimientos estrictos para excluir cualquier otro riesgo relevante de gastos irregulares.

La Comisión también observa que la frecuencia de los errores disminuyó considerablemente en comparación con el año anterior.

⁽¹¹⁾ La estimación de error se calcula a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación. El Tribunal calcula, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 2,8 y el 7,6 % (los límites inferior y superior de error, respectivamente). En el **anexo 1.1**, apartado 7, se expone con más detalle el método empleado por el Tribunal para verificar las operaciones.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.12. El capítulo 1 contiene una evaluación de la exactitud de las cifras correspondientes a las correcciones financieras presentadas en el debate y análisis de los estados financieros de las cuentas consolidadas de la Unión (véanse los apartados 1.37 a 1.43). En el capítulo 1 del Informe anual relativo a 2012 se explica también cómo se tienen en cuenta las correcciones financieras al calcular el nivel de error estimado⁽¹²⁾.

6.13. En la **ilustración 6.2** se presenta el grado en que los diferentes tipos de errores contribuyeron a la estimación del porcentaje de error más probable para 2015.

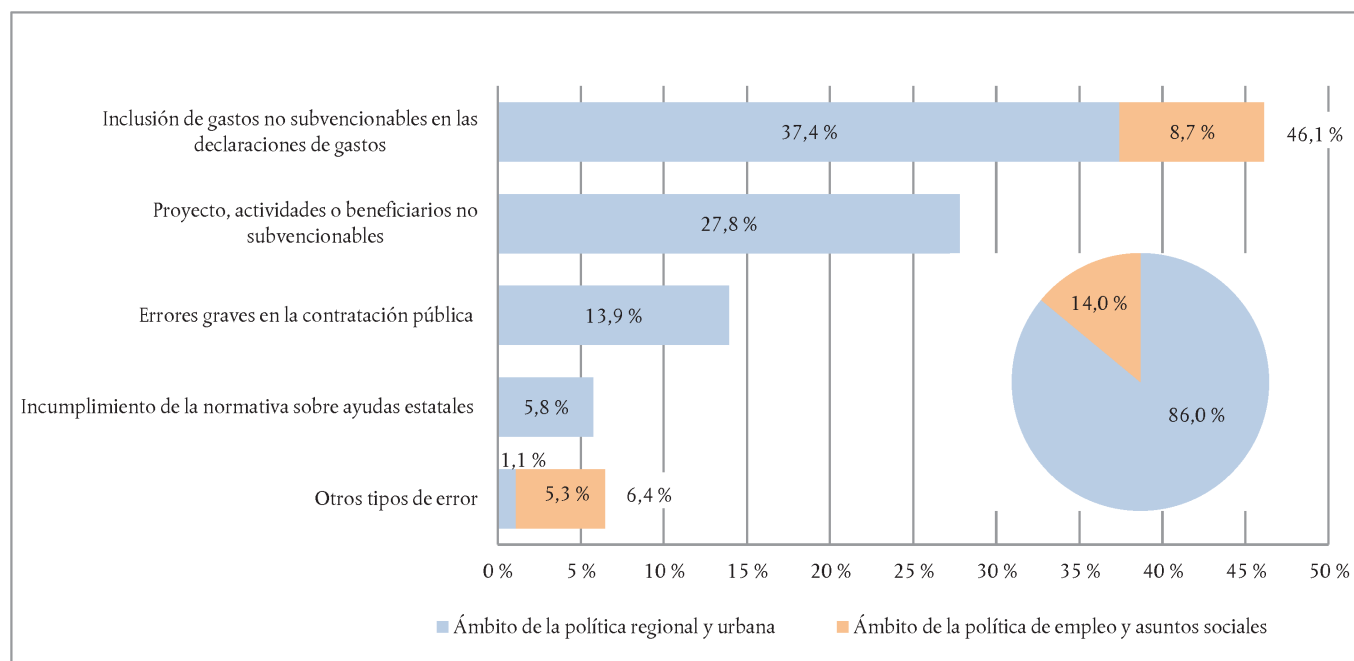
RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Para el período 2014-2020, las facultades de la Comisión en materia de correcciones se refuerzan aún más al permitir aplicar correcciones financieras netas a las importantes deficiencias que detecte y, por lo tanto, se reduce la posibilidad de que los Estados miembros reutilicen los fondos. Esto representará un incentivo importante para que los Estados miembros detecten y corrijan las irregularidades graves antes de certificar las cuentas anuales ante la Comisión.

6.12. La Comisión señala la disposición de este Tribunal para tener en cuenta las correcciones financieras aplicadas en su cálculo del grado de errores estimado. Estas correcciones son consecuencia, en algunos casos, de la capacidad correctora de los propios Estados miembros —un pilar importante del proceso de garantía— o se derivan de las acciones de supervisión de la Comisión, que es posible que incluyan la imposición de correcciones financieras a tanto alzado a los programas en los que considera que subsisten graves deficiencias y riesgos.

La Comisión se remite a sus respuestas al apartado 1.38

Ilustración 6.2 — «Cohesión económica, social y territorial» — Desglose del nivel de error estimado



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

⁽¹²⁾ Véase el Informe anual relativo al ejercicio 2012, apartados 1.19 a 1.37.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.14. Las principales fuentes de errores en «Cohesión económica, social y territorial» son la inclusión de gastos no subvencionables en las declaraciones de gastos de los beneficiarios y la selección de proyectos totalmente inadmisibles, seguida por el incumplimiento de las normas de contratación pública nacionales y europeas, y los incumplimientos de la normativa sobre ayudas estatales.

6.15. En los últimos cuatro años, el Tribunal no detectó ningún error cuantificable relacionado con el uso de opciones de costes simplificados ⁽¹³⁾. Con respecto a los fondos del período de programación 2014-2020, los Estados miembros están obligados a usar las opciones de costes simplificados para los proyectos de pequeña envergadura por debajo de 50 000 euros y pueden decidir aplicar las opciones de costes simplificados de manera más amplia ⁽¹⁴⁾.

Gastos no subvencionables

6.16. En sus declaraciones de gastos a la Comisión, las autoridades nacionales certifican que estos se han efectuado de conformidad con una serie de disposiciones específicas establecidas en reglamentos de la Unión, legislación o normas nacionales sobre subvencionabilidad, normas específicas de los programas operativos, convocatorias de manifestación de interés, decisiones de aprobación de la cofinanciación de proyectos o acuerdos de subvención.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.15. La Comisión considera que la evaluación del Tribunal confirma que las opciones de coste simplificados son menos proclives a errores, por lo que ha colaborado activamente con las autoridades responsables de los programas desde la introducción de las opciones de costes simplificados para ir generalizando progresivamente su uso. Esto ya ha dado lugar a resultados positivos. La Comisión sigue dedicando esfuerzos a fomentar el uso de las opciones de costes simplificados durante el período de programación 2014-2020, cuando se han reforzado de manera considerable tanto en el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) como en el Reglamento específico del FSE, con objeto de aliviar la carga de trabajo administrativo para los beneficiarios, promover la orientación hacia los resultados y seguir reduciendo el riesgo de error. La Comisión tiene intención de presentar propuestas en 2016 para extender el uso de las opciones de costes simplificados en todos los Fondos EIE y en el Reglamento de disposiciones comunes.

Además de facilitar amplia información sobre la aplicación de las opciones de costes simplificados, la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión imparte una segunda ronda de seminarios sobre la simplificación en algunos Estados miembros prioritarios que han experimentado porcentajes de error elevados de forma recurrente en el período de programación 2007-2013 y que todavía no han llevado a cabo un uso eficiente de estas opciones de costes.

⁽¹³⁾ Véanse el Informe anual relativo al ejercicio 2012, apartado 6.23; el Informe anual relativo al ejercicio 2013, apartado 6.16, y el Informe anual relativo al ejercicio 2014, apartado 6.29.

⁽¹⁴⁾ Artículo 14, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 470). Artículo 68 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.17. Los gastos no subvencionables son la principal fuente de errores en el FEDER/FC y en el FSE. El Tribunal constató que se habían declarado gastos no subvencionables en el 8 % de las operaciones examinadas (véase la **ilustración 6.3**). Estos casos representan el 55 % del total de los errores cuantificables y aproximadamente 2,4 puntos porcentuales del nivel de error estimado.

Ilustración 6.3 — Ejemplo de gastos no subvencionables declarados

Declaración de costes no subvencionables: Un proyecto del FEDER en el Reino Unido proporciona ayuda financiera a pymes para servicios de asesoría destinados a promover y mejorar sus productos o servicios. Sin embargo, solo una parte de la financiación concedida se entregó en subvenciones a las pymes, y aproximadamente el 13 % fue retenido por el beneficiario. Los importes retenidos no satisfacen las condiciones de subvencionabilidad a efectos de cofinanciación, ya que no se trata de gastos efectuados, pagados y registrados como costes en la contabilidad del beneficiario. Como resultado, una parte de la subvención no es admisible a efectos de cofinanciación.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.17. La Comisión realizará un seguimiento de todos los casos señalados por el Tribunal y propondrá las acciones que estime necesarias.

La Comisión observa que, en algunos casos, las normas nacionales o regionales aplicadas a los gastos financiados con cargo a la política de cohesión son más estrictas que las previstas en la legislación europea o nacional para gastos similares financiados en el ámbito nacional. Estos requisitos adicionales pueden considerarse un ejemplo de complejidad y carga administrativa innecesaria para el gasto financiado por la política de cohesión que los Estados miembros se imponen a sí mismos y a sus beneficiarios, tal como se describe, por ejemplo, en los informes relativos a la sobreregulación y simplificación presentados en el año 2013 por la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

La Comisión también apunta que se incurrió en tres errores debido a que las normas nacionales eran más estrictas o más complejas de lo necesario (sobreregulación). La Comisión considera que el incumplimiento de estas normas nacionales contribuyó en un punto porcentual a la tasa de error.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Proyectos no subvencionables

6.18. El Tribunal ha identificado cuatro proyectos del FEDER en los que no se cumplieron los requisitos de subvencionabilidad establecidos en los Reglamentos o en la legislación nacional. Estos proyectos representan el 12 % del total de los errores cuantificables y contribuyen en aproximadamente 1,5 puntos porcentuales al nivel de error estimado (véase la **ilustración 6.4**).

Ilustración 6.4 — Ejemplo de proyecto no subvencionable

Beneficiario no subvencionable: En un proyecto del FEDER en la República Checa, la convocatoria de propuestas precisaba que solo las pymes eran admisibles. Ateniéndose a ello, la autoridad de gestión proporcionó financiación a un beneficiario, pero sin haber confirmado el cumplimiento de este requisito cuando se seleccionó el proyecto.

También se detectaron proyectos no subvencionables en la República Checa, Italia y Polonia.

6.18. La Comisión realizará un seguimiento de todos los casos señalados por el Tribunal y propondrá las acciones que estime necesarias.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Incumplimientos de las normas de contratación pública

6.19. Las normas de contratación pública constituyen un instrumento clave para gastar el dinero público de manera económica y eficaz, y crear un mercado interno dentro de la UE.

6.19. a 6.21. Las normas de contratación pública son aplicables a todos los gastos públicos de los Estados miembros y no son específicas de la política de cohesión. El incumplimiento de las normas de contratación pública nacionales o de la UE ha sido una de las principales causas de errores en este ámbito a lo largo de los años, en particular, en el caso de la política regional y urbana, debido principalmente a los tipos de proyectos cofinanciados. Por lo tanto, la Comisión ha adoptado diversas medidas preventivas y correctivas con respecto a los últimos períodos de programación con el fin de abordar las deficiencias detectadas en ese ámbito.

El plan de acción sobre la contratación pública, establecido en 2013 y aprobado a nivel político en diciembre de 2015 por la Comisión, tiene por objeto mejorar aún más la aplicación de las normas de contratación pública en los Estados miembros por medio de otras medidas preventivas.

El marco jurídico de los Fondos EIE para 2014-2020 también ha introducido condiciones previas para el uso eficaz y eficiente de los fondos de la Unión, que abarcan, entre otros, los sistemas de contratación pública de los Estados miembros. Podrá decidirse la suspensión de los pagos intermedios a cuenta en caso de incumplimiento de alguna condición previa cuando termine el año 2016 [artículo 19 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013].

La Comisión realizará un seguimiento de todos los errores notificados por el Tribunal, de conformidad con la Decisión C(2013) 9527 final de la Comisión que establece que las «directrices para la determinación de las correcciones financieras que haya de aplicar la Comisión a los gastos financiados por la Unión en el marco de la gestión compartida, en caso de incumplimiento de las normas en materia de contratación pública».

Las Directivas de 2014 sobre contratación pública que introducen simplificaciones empezarán a surtir efecto sobre el terreno una vez que se transponga (véase también la respuesta de la Comisión al apartado 6.25).

6.20. En 2015, el Tribunal examinó 140 procedimientos de contratación pública para contratos de obras y servicios subyacentes a los gastos de las operaciones verificadas. El valor estimado de los contratos sujetos a procedimientos de contratación pública ascendía aproximadamente a 2 900 millones de euros⁽¹⁵⁾. La gran mayoría de estos contratos corresponden a proyectos cofinanciados por programas operativos del FEDER y el FC⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁵⁾ Este importe representa el gasto total de los contratos adjudicados, parte del cual había sido certificado en las declaraciones de gastos examinadas.

⁽¹⁶⁾ Aproximadamente en el 62 % de los 140 procedimientos de contratación pública examinados, el valor de los contratos era superior al umbral que obliga al cumplimiento de las normas de contratación pública de la Unión incorporadas al Derecho nacional (setenta y cinco de los procedimientos de contratación pública examinados cuyo valor era superior al umbral correspondían al FEDER/FC y seis al FSE).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.21. El Tribunal identificó casos de incumplimiento de las normas nacionales o europeas sobre contratación pública en 26 de los 140 procedimientos auditados. En cuatro de los casos, un número inferior al de años anteriores, el incumplimiento de estas normas fue tan grave que el Tribunal determinó que el contrato debería haber sido adjudicado a otro licitador o que la competencia se había limitado de tal manera que la adjudicación directa era injustificada. El Tribunal clasificó estos errores como cuantificables⁽¹⁷⁾ (véase la **ilustración 6.5**). Estos errores representan el 12 % del total de los errores cuantificables y aproximadamente 0,7 puntos porcentuales del nivel de error estimado. Para estimar el porcentaje de error, el Tribunal empleó las disposiciones de la Directiva de 2014 sobre contratación pública, que son menos estrictas que las contenidas en las directivas sobre contratación pública de 2004 (es decir, modificaciones de los contratos).

Ilustración 6.5 — Ejemplo de infracción grave de las normas de contratación pública

Obras adicionales adjudicadas sin una contratación pública adecuada: En un proyecto del FEDER para la construcción de carreteras en Alemania, se adjudicaron directamente al mismo contratista obras adicionales que excedían en un 50 % el valor del contrato inicial. Esto supone una infracción del artículo 31 de la Directiva 2004/18/CE sobre contratación pública.

En consecuencia, estos costes no son subvencionables para la cofinanciación de la Unión. En Italia y el Reino Unido se hallaron casos similares en otros proyectos del FEDER.

6.22. En otros 22 de los 140 procedimientos de contratación pública examinados se produjeron otros errores relacionados con los procedimientos de licitación y contratación, entre los que se cuentan casos de aplicación incorrecta de los criterios de selección, deficiencias en el pliego de condiciones e incumplimiento de los requisitos de información y publicación. Estos errores no contribuyen al porcentaje de error calculado por el Tribunal⁽¹⁸⁾.

6.22. La Comisión realizará un seguimiento de todos los casos señalados por el Tribunal y propondrá las acciones que estime necesarias.

⁽¹⁷⁾ En el apartado 1.13 y en el anexo 1.1, apartado 13, del Informe anual relativo al ejercicio 2014, se expone con más detalle el método utilizado por el Tribunal para cuantificar los errores en la contratación pública.

⁽¹⁸⁾ Véase asimismo el cuadro 1 del Informe especial n.º 10/2015.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.23. En dos operaciones de dos Estados miembros, las autoridades nacionales detectaron casos graves de incumplimiento de las normas de contratación pública e impusieron correcciones financieras específicas en los proyectos⁽¹⁹⁾. El Tribunal ha tenido en cuenta estas medidas correctoras en el cálculo del nivel de error estimado, puesto que se adoptaron antes del anuncio de su fiscalización.

6.24. El 26 de febrero de 2014, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo adoptaron tres directivas que pretendían simplificar los procedimientos de contratación pública y hacerlos más flexibles. Los países de la UE disponían hasta abril de 2016 para transponer la nueva normativa al Derecho nacional (salvo en la contratación pública electrónica, cuyo plazo es octubre de 2018)⁽²⁰⁾. En mayo de 2016, la Comisión envió a veinte de los veintiocho Estados miembros⁽²¹⁾ escritos de requerimiento en los que les recordaba su obligación pendiente de incorporar al Derecho nacional las tres directivas europeas. En caso de que los Estados miembros continúen incumpliendo esta obligación, la Comisión podría iniciar procedimientos de infracción con arreglo al artículo 258 del TFUE, que en última instancia podrían dar lugar a la imposición de multas a los Estados miembros de que se trate.

6.25. El Tribunal también ha publicado un informe especial sobre las medidas adoptadas por los Estados miembros y la Comisión para solventar el problema de los errores de contratación pública en el ámbito de «Cohesión económica, social y territorial»⁽²²⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.23. La Comisión apunta que, de hecho, algunas autoridades responsables de los programas han adoptado medidas correctivas adecuadas en los Estados miembros citados, y constata que así lo recoge el Tribunal en su cuantificación de errores. El objetivo del plan de acción de la Comisión al que se hace referencia en la respuesta a los apartados 6.19 a 6.21 consiste en aumentar la incidencia de tales acciones correctivas preventivas en el ámbito de cada Estado miembro.

6.24. La Comisión está supervisando de cerca el estado de transposición en los Estados miembros.

A 30 de junio de 2016, 16 Estados miembros aún tienen que transponer la Directiva sobre contratación pública (2014/24/UE), mientras que 19 tienen que transponer la Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión (2014/23/UE) y 17 la Directiva relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (2014/25/UE).

6.25. La Comisión ha aceptado todas las recomendaciones formuladas por el Tribunal en su informe especial y está llevando a cabo las medidas recomendadas. La Comisión remite asimismo a sus respuestas a los apartados 6.7 a 6.15 y 6.19 anteriores.

⁽¹⁹⁾ Con arreglo a la Decisión C(2013) 9527 final de la Comisión, de 19 de diciembre de 2013.

⁽²⁰⁾ Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativas a la contratación pública (2014/24/UE), a la adjudicación de contratos de concesión (2014/23/UE) y a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (2014/25/UE) (DO L 94 de 28.3.2014).

⁽²¹⁾ Los ocho Estados miembros que aplicaron las tres nuevas directivas fueron: Dinamarca, Alemania, Francia, Italia, Hungría, Rumanía, Eslovaquia y el Reino Unido.

⁽²²⁾ Véase el Informe especial n.º 10/2015, titulado «Necesidad de intensificar los esfuerzos para abordar los problemas en la contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de cohesión» (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Incumplimientos de la normativa sobre ayudas estatales

6.26. Las ayudas estatales son en principio incompatibles con el mercado interior porque pueden afectar a los intercambios entre Estados miembros⁽²³⁾. Sin embargo, hay algunas excepciones a esta norma.

6.27. La Comisión aplica directamente las normas de la Unión sobre ayudas estatales. Los Estados miembros deben notificar a la Comisión todos los casos de ayudas estatales (a través de un régimen de ayudas o caso por caso si se trata de un proyecto), salvo que el proyecto se sitúe por debajo de un umbral de *minimis*⁽²⁴⁾ o esté contemplado por el Reglamento general de exención por categorías (GBER)⁽²⁵⁾. En todos los casos notificados, la Dirección General de Competencia determina si la ayuda es compatible con el mercado interior. El FSE es menos proclive al incumplimiento de la normativa sobre ayudas estatales porque los proyectos suelen situarse dentro del ámbito de aplicación de la norma de *minimis*.

6.28. Este año el Tribunal identificó siete proyectos del FEDER/FC en cinco Estados miembros que incumplían la normativa europea sobre ayudas estatales⁽²⁶⁾. Siempre que fue necesario, el Tribunal solicitó y obtuvo una evaluación preliminar de la Dirección General de Competencia. A la hora de clasificar los errores se tuvieron en cuenta esta evaluación y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

6.29. Tres de estos proyectos, en opinión del Tribunal, no deberían haber recibido ninguna financiación o deberían haber recibido menos financiación pública de la Unión o del Estado miembro con arreglo a la normativa sobre ayudas estatales. Los principales motivos de incumplimiento consisten en el rebasamiento de los límites de intensidad de la ayuda. Estos errores cuantificados representan aproximadamente 0,3 puntos porcentuales del nivel de error estimado (véase la **ilustración 6.6**). El Tribunal aplicó el Reglamento general de exención por categorías (RGEC) de 2014 para estimar el porcentaje de error en esta categoría⁽²⁷⁾.

6.27. En el caso de la notificación de ayudas estatales, la Comisión evalúa si la medida constituye una ayuda estatal y, en caso afirmativo, si es compatible con el mercado interior. El resultado de la evaluación se traduce en una decisión de la Comisión.

6.28. y 6.29. La Comisión realizará un seguimiento de todos los casos señalados por el Tribunal y propondrá las acciones que estime necesarias.

⁽²³⁾ Artículos 107 y 108 del TFUE.

⁽²⁴⁾ Artículo 2, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1998/2006 de la Comisión (DO L 379 de 28.12.2006, p. 5).

⁽²⁵⁾ Artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 651/2014 de la Comisión (DO L 187 de 26.6.2014, p. 1), por el que se sustituye el artículo 3, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 800/2008 de la Comisión (DO L 214 de 9.8.2008, p. 3).

⁽²⁶⁾ República Checa, Italia, Letonia, Polonia y el Reino Unido.

⁽²⁷⁾ Reglamento (UE) n.º 651/2014.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ilustración 6.6 — Ejemplos de proyectos que incumplen la normativa sobre ayudas estatales

Se excedió el límite de intensidad de la ayuda: En un proyecto del FC en Polonia relacionado con la construcción de una infraestructura portuaria, la financiación excedía el límite máximo permitido con arreglo a la normativa sobre ayudas estatales para este tipo de proyecto.

Se hallaron otros casos en distintos proyectos del FEDER en Letonia y en el Reino Unido.

6.30. El Tribunal también ha publicado un informe especial sobre los esfuerzos necesarios por parte de la Comisión y los Estados miembros para evitar, detectar y corregir los casos de incumplimiento de la normativa sobre ayudas estatales en el ámbito de Cohesión ⁽²⁸⁾.

Impuesto sobre el valor añadido declarado por los organismos públicos

6.31. El impuesto sobre el valor añadido (IVA) es un impuesto indirecto de la Unión sobre el consumo interno de bienes y servicios que se aplica en cada fase del proceso de producción y que recae en el consumidor final. De conformidad con la legislación de la Unión, el IVA recuperable no es subvencionable a efectos de la cofinanciación en el marco del FEDER/FC y el FSE ⁽²⁹⁾. En cambio, el IVA no recuperable sí puede declararse a efectos de cofinanciación.

6.32. Si los organismos públicos no declaran y, por tanto, no recuperan el IVA, tanto la Comisión como los Estados miembros interpretan que los Reglamentos permiten que el IVA sea un coste subvencionable. Sin embargo, la distinción entre IVA recuperable y no recuperable en los Reglamentos genera confusión.

6.30. La Comisión se remite a sus respuestas a las observaciones y recomendaciones del Tribunal publicadas en el referido informe especial y hará un seguimiento de las recomendaciones aceptadas.

6.31. Las disposiciones reglamentarias mencionadas por el Tribunal para la política de cohesión son el resultado de una elección política realizada por los legisladores. Están en consonancia con los principios estándar sobre la subvencionabilidad del IVA para las subvenciones en otras políticas de la UE, en particular en el marco de la gestión directa.

6.32. a 6.33. En principio, la Comisión se basa en la evaluación del Estado miembro sobre la condición de sujeto pasivo o no del beneficiario respecto al IVA. Sin embargo, como ha confirmado el Tribunal de Justicia en 2012, el concepto de IVA recuperable no se deriva únicamente del examen formal de la condición de sujeto pasivo o no pasivo del beneficiario.

La Comisión tiene la intención de aclarar a los Estados miembros ese punto durante el actual período de programación 2014-2020.

La Comisión realizará un seguimiento de todos los casos señalados por el Tribunal.

⁽²⁸⁾ Véase el Informe especial n.º 24/2016 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁹⁾ Artículo 7, apartado 1, letra d), del Reglamento (CE) n.º 1080/2006 del Consejo (DO L 210 de 31.7.2006, p. 1), artículo 11, apartado 2, letra a), del Reglamento (CE) n.º 1081/2006 del Consejo (DO L 210 de 31.7.2006, p. 12) y artículo 3, letra e), del Reglamento (CE) n.º 1084/2006 del Consejo (DO L 210 de 31.7.2006, p. 79). Con respecto al período de programación 2014-2020, se incluyen disposiciones similares en el artículo 37, apartado 11, y en el artículo 69, apartado 3, letra c), del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.33. Por ejemplo, el Tribunal de Justicia dictaminó en 2012 que el IVA se debe considerar recuperable siempre que un operador cobre tasas con dicho impuesto incluido a los usuarios finales de la infraestructura ⁽³⁰⁾. El Tribunal identificó tres casos en los que el IVA recuperable fue declarado por organismos públicos como un coste subvencionable (véase la **ilustración 6.7**).

Ilustración 6.7 — Ejemplos de IVA no subvencionable

El IVA recuperable no es subvencionable a efectos de la cofinanciación de la Unión: En un proyecto del FEDER en Hungría relacionado con la rehabilitación de una mina inutilizada para crear un nuevo centro cultural al aire libre, el beneficiario, un ayuntamiento, declaró el IVA como un gasto subvencionable. Sin embargo, el operador del centro cobrará una tasa dicho impuesto incluido a los usuarios finales de la infraestructura. Como resultado, los gastos del IVA no son subvencionables para la cofinanciación de la Unión.

En Alemania se detectaron casos similares en dos proyectos del FEDER.

6.34. Aun cuando el IVA declarado como gasto por los Gobiernos nacionales que actúan como beneficiarios se haya considerado subvencionable, el IVA como tal no representa un coste neto para el Estado miembro ⁽³¹⁾. Un gran proyecto de infraestructuras puede ser ejecutado, por ejemplo, por un ministerio u organismo directamente bajo su autoridad e incluir el IVA en sus costes puesto que ese ministerio no recupera el IVA abonado. Al mismo tiempo, el presupuesto nacional recibe el IVA que ha sido reembolsado por los fondos de la UE.

6.35. En la UE, los tipos normales del IVA aplicados en la mayor parte de los proyectos oscilan entre el 17 y el 27 %. Cuando el IVA declarado como no recuperable por los ministerios que ejecutan los proyectos sobrepasa el porcentaje de cofinanciación nacional, el reembolso de la UE puede ser incluso superior a los costes reales del proyecto sin IVA. Por ejemplo, esto ocurre cuando el tipo de cofinanciación de un proyecto es del 85 % o superior y el tipo del IVA abonado por el ministerio que ejecuta el proyecto sobrepasa el 20 %. Si el tipo del IVA abonado fuera del 23 %, entonces la contribución total de la UE para el proyecto supondría el 104,6 % de los costes reales sin IVA. Esto es especialmente pertinente para el Fondo de Cohesión, en el que la mayor parte de los proyectos tiene un tipo de cofinanciación del 85 % o superior.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.34. y 6.35. La Comisión señala que el IVA es un impuesto general recaudado por los gobiernos nacionales o regionales que no se dirige de nuevo a proyectos financiados individualmente.

Una posición más estricta, según la cual se declararía el IVA como gastos no subvencionables para los ministerios u organismos que estén directamente bajo su autoridad, contribuiría efectivamente a sancionar a los que no están en condiciones de recuperar el IVA o de ser compensados por él. Por lo tanto, dichos organismos tendrían la obligación de buscar financiación adicional para la aplicación de sus proyectos, o tendrían que aportar más dinero para su financiación que los demás beneficiarios que en efecto pueden recuperar el IVA. No se trata, pues, de la elección política que han tomado los legisladores respecto a la política de cohesión.

⁽³⁰⁾ Asunto T-89/10, Hungría/Comisión, sentencia de 20 de septiembre de 2012 del Tribunal General.

⁽³¹⁾ En 47 de los 223 proyectos del FEDER/FC y el FSE ejecutados por organismos públicos y examinados en 2015, el Tribunal estimó que el IVA declarado ascendía a 412 millones de euros.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Fiabilidad insuficiente de los controles a escala nacional

6.36. En dieciocho casos de errores cuantificables cometidos por los beneficiarios, las autoridades nacionales disponían de suficiente información ⁽³²⁾ para prevenir o detectar y corregir los errores antes de declarar los gastos a la Comisión. Si toda esta información se hubiese utilizado, el nivel de error estimado para este capítulo habría sido 2,4 puntos porcentuales más bajo. Además, el Tribunal constató que, en dos casos, el error que había detectado era atribuible a las autoridades de gestión y los organismos intermedios nacionales. Estos errores contribuyeron con 0,6 puntos porcentuales al nivel de error estimado.

6.36. La Comisión está realizando un atento seguimiento de estos casos y está de acuerdo en que es preciso establecer verificaciones de la gestión estrictas y puntuales con objeto de prevenir, en primer lugar, la comisión de irregularidades o su inclusión en las solicitudes de pago.

Por eso está llevando a cabo desde 2010 auditorías específicas de las verificaciones de la gestión de aquellos programas de alto riesgo en los que existe la posibilidad de que las deficiencias pudieran pasar inadvertidas o no ser detectadas a tiempo. En el caso de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, los resultados de las auditorías llevadas a cabo hasta el año 2015 se presentan en sendos IAA de 2015 (véanse las páginas 65 y 56/57, respectivamente).

La Comisión desea mencionar los procedimientos reforzados incluidos en el marco reglamentario establecido para el período de programación 2014-2020, durante el cual deben realizarse verificaciones y comprobaciones de la gestión (incluidos controles sobre el terreno) con tiempo suficiente para certificar a la Comisión con periodicidad anual las cuentas de los programas y presentar las correspondientes declaraciones por parte de las autoridades de gestión. Las autoridades de auditoría tienen que estimar unos niveles residuales de error fiables en las cuentas como resultado de todas las verificaciones, comprobaciones y correcciones realizadas desde el final del ejercicio contable. La Comisión considera que estos procedimientos reforzados de control deben dar como resultado reducciones permanentes de la tasa de error.

Asimismo ha elaborado unas orientaciones nuevas dirigidas a reforzar todavía más la fiabilidad de las verificaciones de la gestión y a aclarar el aumento de la rendición de cuentas de las autoridades de gestión y de los organismos intermedios a través de sus declaraciones de gestión y resúmenes anuales para el período de programación 2014-2020. Dichas orientaciones, que extraen enseñanzas del anterior período de programación, fueron publicadas en septiembre de 2015.

⁽³²⁾ Sobre la base de la documentación justificativa, que incluye información cruzada de bases de datos y las necesarias verificaciones obligatorias.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

EXAMEN DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS EN GESTIÓN COMPARTIDA

6.37. Los instrumentos financieros proporcionan ayudas a empresas o proyectos urbanos mediante inversiones de capital, préstamos o garantías⁽³³⁾. Se pueden emplear principalmente para tres finalidades: apoyar a pequeñas y medianas empresas (pymes)⁽³⁴⁾, apoyar el desarrollo urbano⁽³⁵⁾ y promover la eficiencia energética.

6.38. Al final de 2014, se habían establecido 1 025 instrumentos de ingeniería financiera en el marco de 183 programas operativos del FEDER y del FSE en todos los Estados miembros de la Unión Europea excepto tres (Irlanda, Croacia y Luxemburgo). En total, estos instrumentos cuentan con una dotación aproximada de 16 018 millones de euros⁽³⁶⁾.

6.39. En general, los fondos que recurren a estos instrumentos financieros reciben una contribución del programa operativo una vez constituida su propia estructura jurídica, y a continuación emplean los fondos para financiar proyectos. Esta financiación solo puede asignarse a proyectos que pertenezcan al ámbito del programa operativo. Los instrumentos financieros están concebidos con carácter renovable o, en algunos tipos de fondos de garantía, para conseguir un importante efecto multiplicador. Todos los recursos aportados por las inversiones o los préstamos efectuados, incluidos los beneficios, deben utilizarse de nuevo en actividades llevadas a cabo con los instrumentos financieros.

6.40. Solo los desembolsos efectuados a los beneficiarios finales y los costes y las comisiones de los gestores de los fondos se consideran subvencionables. Las dotaciones no usadas de los instrumentos financieros deben ser devueltas al presupuesto de la UE en el momento del cierre⁽³⁷⁾.

⁽³³⁾ Artículo 44 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.

⁽³⁴⁾ Incluye el programa Recursos europeos conjuntos para las microempresas y las medianas empresas (JEREMIE), ejecutado conjuntamente con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) para respaldar fuentes de financiación adicionales para pymes.

⁽³⁵⁾ Incluye el programa Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas (JESSICA), ejecutado conjuntamente con el BEI para realizar inversiones sujetas a devolución (en forma de acciones, préstamos o avales) en desarrollo urbano.

⁽³⁶⁾ Comisión Europea, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006, situation as at 31 December 2013* [«Resumen de datos sobre el progreso logrado en la financiación y la aplicación de instrumentos financieros notificados por las autoridades de gestión de conformidad con el artículo 67, apartado 2, letra j), del Reglamento (CE) n.º 1083/2006, situación a 31 de diciembre de 2014»], EGESIF 15-0027-00, 23 de septiembre de 2015. Las cifras correspondientes a 2015 se publicarán en septiembre de 2016.

⁽³⁷⁾ Artículo 78, apartado 6, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Lentitud de ejecución de los instrumentos financieros

6.41. El porcentaje medio de desembolso de 1 025 instrumentos financieros del FEDER y el FSE fue del 57 % al final de 2014, una cifra que representa un incremento de 10 puntos porcentuales con respecto a 2013 y de 20 puntos porcentuales frente a 2012 ⁽³⁸⁾.

6.42. La **ilustración 6.8** presenta los porcentajes de desembolso de los instrumentos financieros financiados por «Cohesión económica, social y territorial» a 31 de diciembre de 2014. Ya en el último informe del Tribunal se señalaban las dificultades de varios Estados miembros para usar el total de las dotaciones de los instrumentos financieros. El Tribunal ha constatado problemas concretos de bajo porcentaje de desembolso en seis Estados miembros (Grecia, España, Italia, Países Bajos, Austria y Eslovaquia) con respecto a la media de la Unión.

6.41. La Comisión observa que el porcentaje medio de desembolso del 57 % (al final de 2014) —que ha aumentado si se compara con el 47 % a finales de 2013— es una media, en el ámbito de la UE, que no tiene en cuenta la situación heterogénea en los programas (véase el informe de la Comisión publicado el 1 de octubre de 2015). La baja tasa de desembolsos a finales de 2014 se debe a una serie de factores, como la crisis financiera, la escasa experiencia de algunos Estados miembros y el comienzo tardío de algunos instrumentos (incluso en 2014).

La Comisión desea subrayar que, si se tiene en cuenta el ciclo de vida de los instrumentos financieros, se espera un incremento en el último año de aplicación. Solo se puede sacar una conclusión a fondo sobre las tasas de desembolso efectivo al cierre.

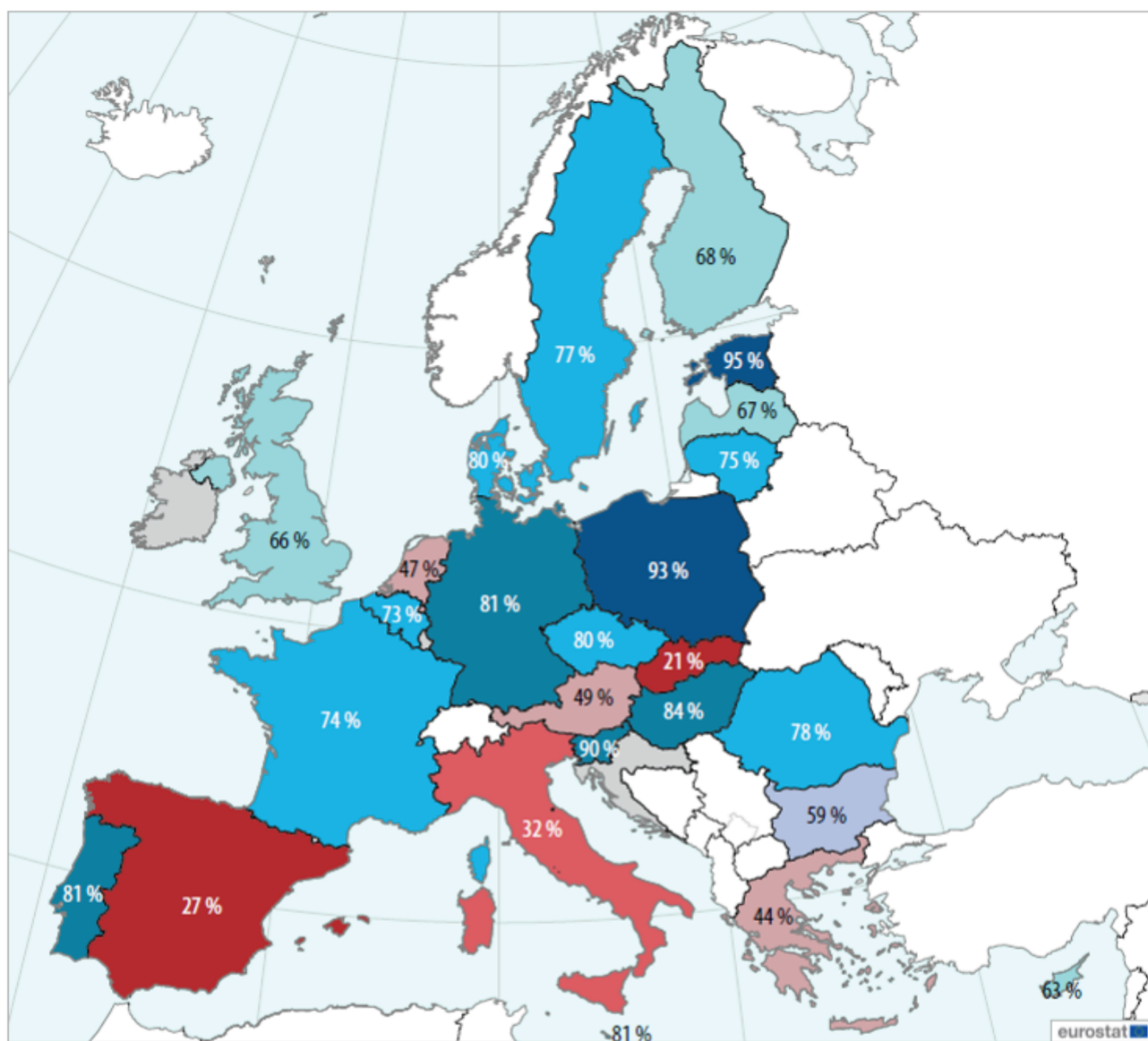
En cualquier caso, en el momento del cierre, los importes iniciales de los instrumentos financieros que no se hayan desembolsado a los receptores finales no se considerarán subvencionables, se recuperarán para el presupuesto de la UE y desaparecerán para los programas y Estados miembros.

La Comisión considera que el informe que va a publicar el 1 de octubre de 2016 sobre la situación a finales de 2015 mostrará nuevos progresos en su aplicación.

6.42. Como ya se ha indicado en su respuesta al Informe anual del Tribunal para el ejercicio 2014 (apartado 6.49), la Comisión ha llevado a cabo, junto con los Estados miembros, una serie de medidas para garantizar que el resto de las inversiones realizadas con los instrumentos financieros llegue a los receptores finales a su debido tiempo. La Comisión prosiguió sus esfuerzos en este sentido también en 2015.

⁽³⁸⁾ Véanse el Informe anual relativo al ejercicio 2013, apartados 5.33 a 5.36, y el Informe anual relativo al ejercicio 2014, apartados 6.46 a 6.52.

Ilustración 6.8 — Porcentajes de desembolso de los instrumentos financieros financiados por «Cohesión económica, social y territorial» a 31 de diciembre de 2014



Leyenda

Intervalos de porcentajes de desembolso de los instrumentos financieros financiados por «Cohesión económica, social y territorial»

- No hay instrumentos
- 20-30 %
- 30-40 %
- 40-50 %
- 50-60 %
- 60-70 %
- 70-80 %
- 80-90 %
- 90-100 %

Límites administrativos: © EuroGeographics © Naciones Unidas-FAO © Turkstat

0 200 400 600 800 km

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.43. Los datos sobre la ejecución de los instrumentos financieros del FEDER y el FSE se basan en la información transmitida directamente por los Estados miembros. Desde 2011, la Comisión realiza esfuerzos significativos para mejorar la calidad de estos datos. Sin embargo, en algunos casos, los datos presentados en el informe de la Comisión están incompletos o son imprecisos. Así ocurrió en cuatro de los siete instrumentos financieros que examinó el Tribunal en 2015.

Beneficiarios finales no admisibles

6.44. En dos de los siete instrumentos financieros examinados, se aprobaron garantías o préstamos para beneficiarios finales que no eran admisibles según el Reglamento y la legislación nacional. Estos casos se clasifican como errores cuantificables, bien en la categoría de gastos no subvencionables, bien en la categoría de proyectos no subvencionables (véase la *ilustración 6.9*).

Ilustración 6.9 — Ejemplo de préstamo no subvencionable (beneficiario no admisible)

Beneficiarios finales no admisibles: En uno de los instrumentos financieros del FEDER en Hungría, el intermediario financiero concedió un préstamo a una empresa perteneciente a su propio grupo, cuando el Reglamento y las orientaciones aplicables de la Comisión prohíben explícitamente que una empresa perteneciente al mismo grupo se considere beneficiario final admisible. En consecuencia, el préstamo no puede percibir la cofinanciación de la Unión.

En Italia se detectaron otros casos similares de beneficiarios no admisibles.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.43. En mayo de 2015, la Comisión proporcionó orientaciones a los Estados miembros sobre la notificación de las instrucciones para aclarar los requisitos de información. Además, la Comisión ha mejorado sus herramientas de elaboración de informes para el período 2014-2020: Los Estados miembros deberán transmitir los datos requeridos con arreglo al artículo 46 del Reglamento sobre disposiciones comunes, que son más completos que los datos exigidos para el período 2007-2013. En abril de 2016, los servicios de la Comisión presentaron nuevas orientaciones a los Estados miembros sobre estos informes.

6.44. En el caso de los dos errores relacionados con los receptores no subvencionables por los instrumentos financieros, la Comisión señala que no puede, en esta fase, evaluar el impacto de estos errores individuales en el presupuesto de la UE.

Como se indica en el apartado 3 de las «Directrices para la determinación de las correcciones financieras que hayan de aplicarse a los gastos cofinanciados por la UE con cargo a los Fondos Estructurales y al Fondo Europeo de Pesca por incumplimiento de las normas aplicables a los instrumentos de ingeniería financiera para el período de programación 2007-2013», se pueden sustituir las irregularidades individuales por inversiones legales y regulares realizadas por los instrumentos financieros en los receptores finales al cierre parcial o final. Por consiguiente, la Comisión considera que, en esta fase, no puede evaluar el impacto de los subyacentes en el presupuesto de la UE sin cuestionarlos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Prórroga del período de subvencionabilidad 2007-2013 exclusivamente por decisión de la Comisión

6.45. El Tribunal recuerda un problema específico revelado en el Informe anual relativo al ejercicio 2014 ⁽³⁹⁾. El artículo 56, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 fijó el 31 de diciembre de 2015 como fecha límite del período de subvencionabilidad de pagos. Durante 2015, la Comisión decidió prorrogar el período de subvencionabilidad hasta el 31 de marzo de 2017 mediante una decisión ⁽⁴⁰⁾, en lugar de solicitar al Consejo y al Parlamento que modificasen el Reglamento. Al no haber todavía una norma de suficiente nivel jerárquico, el Tribunal considerará irregulares los desembolsos efectuados tras el 31 de diciembre de 2015.

6.46. El Tribunal también ha publicado un informe especial sobre las lecciones que se pueden extraer de la ejecución del presupuesto de la UE a través de los instrumentos financieros durante el período de programación 2007-2013 ⁽⁴¹⁾.

6.45. La Comisión ya había manifestado su posición sobre la misma observación en su respuesta al Informe anual del Tribunal del ejercicio 2014. La Comisión ha actuado de acuerdo con las recomendaciones del Consejo Europeo de diciembre de 2014, dentro del margen previsto en el marco normativo existente. Por lo tanto, considera que los desembolsos efectuados a los beneficiarios finales hasta finales de marzo de 2017 constituyen gasto subvencionable.

La decisión de la Comisión de modificar las orientaciones sobre el cierre no afecta al artículo 56, apartado 1, según el cual la participación de los fondos en los instrumentos financieros se debe haber pagado el 31 de diciembre de 2015 a más tardar. Esta sigue siendo la norma.

La modificación aclara el artículo 78, apartado 6, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006. El artículo 78, apartado 6, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006 constituye una *lex specialis* en relación con el artículo 56, apartado 1, de dicho Reglamento. Sobre esta base, la Comisión llega a la conclusión de que:

- las disposiciones del artículo 78, apartado 6, parecen sugerir que la contribución del programa operativo al instrumento de ingeniería financiera debe pagarse hasta el 31 de diciembre de 2015,
- por lo que se refiere a la subvencionabilidad del gasto abonado a través del instrumento de ingeniería financiera al beneficiario final, el artículo 78, apartado 6, permite que dicho gasto sea subvencionable hasta la fecha de presentación de los documentos de cierre,
- como la fecha final para presentar a la Comisión los documentos de cierre es el 31 de marzo de 2017, la modificación de las orientaciones sobre el cierre aclara que este, tal como se estipula en el artículo 78, apartado 6, del Reglamento General, es la fecha de presentación de los documentos de cierre, es decir, el 31 de marzo de 2017 (véase también respuesta de la Comisión al apartado 6.52 y Recomendación 5 del Informe anual de 2014).

Por lo tanto, la Comisión rechaza la afirmación de que los desembolsos que se efectúen después del 31 de diciembre de 2015 se consideren irregulares.

6.46. La Comisión se remite a sus respuestas a las recomendaciones del Tribunal en el mencionado informe especial publicado y ya está adoptando acciones para el seguimiento de las recomendaciones aceptadas.

⁽³⁹⁾ Véase el Informe anual relativo al ejercicio 2014, apartado 6.52.

⁽⁴⁰⁾ Decisión C(2015) 2771 de la Comisión.

⁽⁴¹⁾ Véase el Informe especial n.º 19/2016 (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

EXAMEN DE LOS ELEMENTOS DE LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO, INCLUIDOS LOS INFORMES ANUALES DE ACTIVIDAD**Evaluación de la supervisión de las autoridades de auditoría por la Comisión****La Comisión se basa en el trabajo de las autoridades de auditoría en los Estados miembros para calcular el porcentaje de error**

6.47. Las autoridades de auditoría ofrecen a la Comisión garantías sobre la eficacia del funcionamiento de los sistemas de gestión y control interno de los programas operativos y de la legalidad y regularidad del gasto certificado. Las autoridades facilitan esta información en sus informes anuales de control, opiniones de auditoría e informes de auditorías de sistemas⁽⁴²⁾. Desde 2009, la Comisión ha investigado la labor de las principales autoridades de auditoría, incluso mediante controles sobre el terreno, para determinar el grado de confianza que puede atribuirles.

6.47. La Comisión coopera estrechamente y se coordina con las autoridades de auditoría, y ya en 2009 comenzó a revisar sus metodologías y los resultados de las auditorías. De este modo, la Comisión ha contribuido a la capacitación de las autoridades de auditoría al proporcionarles asesoramiento, orientación y recomendaciones a través de la repetición de los trabajos de auditoría que estas han llevado a cabo.

La Comisión subraya que su evaluación de la fiabilidad del trabajo de las autoridades de auditoría se inscribe en ese contexto. Como consecuencia de su programa de auditorías, que dio lugar a 316 misiones de auditoría realizadas sobre el terreno de manera acumulativa desde 2009, y que cubrían 51 autoridades de auditoría encargadas de auditar aproximadamente el 98,5 % de las dotaciones del FEDER/FC para el período 2007-2013, la DG Política Regional y Urbana llegó a la conclusión a finales de 2015 de que se puede confiar en la labor de las autoridades de auditoría que han sido investigadas.

En cuanto a la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, a finales de 2015, se han llevado a cabo 236 inspecciones de auditoría desde 2009 a 89 autoridades de auditoría de un total de 92 (96,7 %) a cargo de 115 de los 118 programas operativos que representan el 99,6 % de los gastos. La Comisión ha llegado a la conclusión de que puede confiar en las 82 autoridades de auditoría que abarcaban el 98,2 % de las asignaciones del FSE.

En sus respectivos IAA de 2015, la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión incluyeron una evaluación detallada sobre la precisión y la fiabilidad de la información de auditoría y de los resultados notificados por las autoridades de auditoría en sus informes anuales de control de 2015 correspondientes a los gastos de 2014 (véanse las páginas 55 a 60 del IAA de 2015 de la DG Política Regional y Urbana y las páginas 52 a 54 del IAA de 2015 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión).

⁽⁴²⁾ En total, los Estados miembros de la Europa de los Veintiocho establecieron 113 autoridades de auditoría para los 440 PO del FEDER/FC y el FSE aprobados para el período de programación 2007-2013. 63 de estas autoridades se ocupan de programas operativos del FEDER/FC y el FSE. Para los 440 PO en su conjunto, las autoridades de auditoría habían elaborado 306 informes de control y opiniones de auditoría anuales al final de diciembre de 2015.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.48. Las Direcciones Generales de Política Regional y Urbana, y de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión se basan en esta información para elaborar sus informes anuales de actividad (IAA) y para decidir a lo largo del año sobre posibles interrupciones o suspensiones de los pagos a los programas operativos.

6.49. Para determinar si pueden basarse en esta información, las direcciones generales comprueban los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría en cada PO (o conjunto de PO) ⁽⁴³⁾:

- si la Comisión considera que el porcentaje de error notificado es fiable (y representativo del gasto certificado), acepta el porcentaje notificado por la autoridad de auditoría o puede también recalcularlo para su propia evaluación basándose en información adicional obtenida de la autoridad de auditoría,
- si los porcentajes de error no son fiables, la Comisión aplica un porcentaje de error a tanto alzado (entre el 2 y el 25 %), acorde con los resultados de su evaluación del funcionamiento de los sistemas de gestión y control internos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.48. En 2015, la DG Política Regional y Urbana indicó en su IAA que aproximadamente dos tercios de las interrupciones y suspensiones provisionales de pagos se basan en los resultados de las auditorías comunicados a la Comisión por las autoridades de auditoría durante el año o a finales de año (véase la página 68 del IAA de 2015 de la DG Política Regional y Urbana).

En el curso de 2015, los procedimientos de interrupción o de suspensión provisional afectaron a 117 programas del FEDER o del FC y a casi 9 100 millones de euros de solicitudes de pago presentadas por los Estados miembros, pero que no se abonan a menos que la Comisión reciba más pruebas de que el Estado miembro en cuestión ha efectuado todas las correcciones necesarias.

En cuanto al FSE, como se indica en la página 59 del IAA de 2015 de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, la Comisión ha enviado 2 cartas de apercibimiento y 17 escritos de suspensión provisional; ha decidido aplicar 27 interrupciones de pagos y ha suspendido 10 programas operativos. Las interrupciones de pagos representaron un importe total de 1 400 millones de euros.

6.49. La Comisión subraya que la evaluación anual de la fiabilidad de las tasas de error se basa en un análisis documental exhaustivo de toda la información disponible, completada con misiones de investigación in situ basadas en los riesgos; también tiene en cuenta la evaluación general de la fiabilidad del trabajo de las autoridades de auditoría resultante del amplio trabajo de auditoría al que se alude en la respuesta al apartado 6.47. Siempre que es necesario, la Comisión solicita a las autoridades de auditoría, y obtiene de ellas cualquier información adicional precisa.

⁽⁴³⁾ Los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría para el año n se calculan a partir de una muestra de auditorías de operaciones que ha de ser estadísticamente representativa del gasto certificado a la Comisión en el año n-1 (Informe especial n.º 16/2013, apartado 11).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.50. Asimismo, la Comisión calcula un «riesgo residual acumulado» para cada PO (o conjunto de ellos) teniendo en cuenta todas las correcciones financieras desde el inicio del período de programación, incluidas las ya aplicadas en el ámbito nacional o de la Unión ⁽⁴⁴⁾.

6.51. La Comisión basa su evaluación del sistema de gestión y control del programa en estos dos indicadores y en la información adicional de la que dispone. Posteriormente, esta evaluación se notifica en el informe anual de actividad de la dirección general ⁽⁴⁵⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.51. *La Comisión evalúa el funcionamiento eficaz del sistema de gestión y control de cada programa y de cada una de las autoridades (de gestión, certificación y auditoría) basándose en todos los resultados de auditoría de los sistemas nacionales y de la UE obtenidos con respecto a quince requisitos reglamentarios fundamentales, de acuerdo con la metodología compartida con las autoridades de auditoría. Por lo tanto, todos los programas se evalúan en relación con los dictámenes de auditoría tanto a nivel nacional como de la Comisión, basándose en las auditorías llevadas a cabo sobre los sistemas y las muestras representativas de las operaciones. Las tasas de error notificadas por los Estados miembros y las tasas residuales de error calculadas por la Comisión constituyen elementos importantes de esta evaluación, pero no son los únicos. Los responsables de los gastos operativos y los ordenadores de pagos también valoran el grado de fiabilidad de la gestión de cada programa.*

A efectos de la fiabilidad expuesta en los IAA, el dictamen sobre cada uno de los programas operativos es, por lo tanto, el resultado de una evaluación general basada en toda la información que tiene a su disposición la Comisión. De este modo, es posible ofrecer una evaluación completa y detallada de la eficacia de los sistemas de gestión y control por Estado miembro y, en el caso de los programas operativos incluidos en las reservas de 2015, información sobre los principales problemas detectados y las medidas adoptadas.

⁽⁴⁴⁾ Informe anual de actividad de 2015 de la Dirección General de Política Regional y Urbana, p. 52. Informe anual de actividad de 2015 de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, p. 50.

⁽⁴⁵⁾ Véase el Informe especial n.º 16/2013, apartados 5 a 11.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

La evaluación de los informes anuales de control llevada a cabo por la Comisión solo evita parcialmente el riesgo de que las autoridades nacionales presenten información no fiable

6.52. El rigor de la evaluación de los PO del FEDER/FC y el FSE llevada a cabo por la Comisión depende de la exactitud y fiabilidad de la información notificada por las autoridades de los Estados miembros. Las fiscalizaciones del Tribunal de años anteriores han revelado dos riesgos principales en este sentido:

- puede ocurrir que las autoridades nacionales infravaloren los errores o no los extrapolen adecuadamente y que, en consecuencia, los porcentajes de error notificados no siempre sean fiables,
- puede ocurrir que la información sobre las correcciones financieras notificada por los Estados miembros no siempre sea fiable ni precisa y que el método de cálculo de la Comisión dé lugar a una infravaloración del riesgo residual acumulado.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.52-6.54. Como ya se explica en sus respectivos IAA, ambas direcciones generales han adoptado medidas para mejorar la fiabilidad de la información de auditoría (porcentajes de error y dictámenes de auditoría) y las correcciones financieras comunicadas por las autoridades de certificación. A fin de atenuar el riesgo citado por el Tribunal, la Comisión va a llevar a cabo dos investigaciones:

- La confianza de la Comisión en la información de auditoría, comunicada por las autoridades de auditoría, en la que se incluyen los informes de control anuales, los dictámenes de auditoría y los porcentajes de error, se basa en un amplio trabajo de auditoría documental y sobre el terreno. El objetivo es verificar si se confirman los resultados de las auditorías, lo que incluye una reconstrucción sobre el terreno efectuada por los auditores de la Comisión.

La comprobación de los informes de control anuales abarca una amplia gama de verificaciones vinculadas, por ejemplo, a la precisión de los cálculos, a los parámetros utilizados, al tratamiento de los errores detectados o la conciliación de la población auditada; además, se complementa con las misiones de investigación (véase también la respuesta de la Comisión a los apartados 1.36 y 6.47). Cuando sea necesario, en caso de duda, se solicita y obtiene de las autoridades de auditoría información específica adicional, pero no se solicita sistemáticamente en todos los casos, en consonancia con el principio de auditoría única y los requisitos reglamentarios.

A raíz de este exhaustivo trabajo de auditoría, las Direcciones Generales de Política Regional y Urbana, y de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión han evaluado el 95 % de los porcentajes de error de los Estados miembros en sus políticas como una fuente fiable de información para calcular los riesgos para los pagos de 2015 (páginas 58 y 53 de los respectivos IAA de 2015). La Comisión sustituyó el 5 % restante de los porcentajes de error notificados por los Estados miembros que no se consideró fiable por una mejor estimación sobre la base de los porcentajes a tanto alzado.

- Las auditorías específicas sobre el terreno basadas en los riesgos (que, hasta el momento y en los tres últimos años, abarcan 75 PO) para verificar que las correcciones notificadas se han aplicado realmente y, en caso de duda o de falta de pruebas suficientes, consideración de la deducción de los importes en cuestión de las correcciones financieras acumuladas a la hora de calcular el porcentaje de error residual. Como resultado tanto de sus auditorías como de los controles documentales de coherencia relativos a la fiabilidad de las declaraciones conforme al artículo 20 sobre correcciones financieras presentadas para todos los programas, los servicios de la Comisión decidieron adoptar una actitud prudente y excluir algunas de las correcciones financieras comunicadas del cálculo del riesgo residual total (véase el informe anual de actividad de la DG Política Regional y Urbana, páginas 72 y 73).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Contrariamente a 2007-2013, en el período de programación 2014-2020, las autoridades de auditoría emitirán su dictamen basándose en los porcentajes residuales de error tras la aplicación de las correcciones. Como consecuencia, la precisión de las correcciones financieras se auditará de forma sistemática como parte de la auditoría de cuentas.

6.53. Las verificaciones por la Comisión de los informes anuales de control consisten principalmente en exámenes documentales que solo evitan en parte los citados riesgos. En concreto, el Tribunal considera que la Comisión dispone de una capacidad limitada para validar (y, en su caso, ajustar) los porcentajes de error notificados en los casos en los que no pide a las autoridades de auditoría que le faciliten información más específica sobre sus auditorías de operaciones (por ejemplo, datos de la auditoría relativos a su alcance, su cobertura o submuestreo y a la clasificación de errores) a fin de proceder a la verificación de los informes anuales de control. El análisis del Tribunal reflejó que, en 2015, esta información se había solicitado con mayor frecuencia que en ejercicios anteriores.

6.54. Durante 2015, como en ejercicios anteriores, ambas direcciones generales también practicaron controles *in situ* de las correcciones financieras aplicadas por diez Estados miembros. En siete de ellos, la Comisión detectó deficiencias que requerían ajustes en las correcciones financieras notificadas y, en 2014, halló deficiencias en siete de los doce Estados miembros visitados. Estas constataciones confirman la evaluación del Tribunal y destacan, en el contexto del nuevo período de programación 2014-2020, la importancia de garantizar que los Estados miembros implanten sistemas de información fiables ⁽⁴⁶⁾.

La Comisión considera que los gastos declarados en el 58 % de los programas operativos no contenían errores significativos

6.55. Respecto de 2015, la Comisión considera que tiene garantías de que 254 de los 440 programas operativos del FEDER/FC y el FSE (el 58 %) no contenían errores significativos: las autoridades de auditoría notificaron unos porcentajes de error por debajo del umbral de materialidad de la Comisión del 2 % y estos porcentajes fueron validados por la Comisión. Estos PO representan alrededor del 38 % de los pagos de 2015.

6.56. En 2015, al igual que en ejercicios anteriores, el Tribunal examinó si la Comisión había verificado eficazmente la exactitud y fiabilidad de los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría. Para ello se constituyó una muestra de 102 PO de dieciséis Estados miembros (80 de los 322 PO del FEDER/FC y 22 de los 118 PO del FSE) a partir de las fichas de trabajo de la Comisión. La muestra del Tribunal contenía PO en los que la Comisión había aceptado los porcentajes notificados por las autoridades de auditoría, pero también otros en los que dichos porcentajes se habían recalculado o se habían impuesto a tanto alzado.

⁽⁴⁶⁾ Véase el Informe especial n.º 16/2013, apartados 35 a 40.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

La validación (o nuevo cálculo) de los porcentajes de error realizada por la Comisión es coherente con las pruebas facilitadas por las autoridades de auditoría

6.57. En relación con cinco PO cubiertos por cinco IAC, el Tribunal halló insuficiencias que la Comisión no había detectado o corregido adecuadamente. Sin embargo, el Tribunal considera que ninguno de estos casos habría llevado a la Comisión a formular reservas adicionales (o reservas con un mayor impacto financiero) en los informes anuales de actividad de 2015. Esto es así dado que casi todos estos PO (o conjunto de PO) ya son objeto de reserva por distintos motivos.

Mejoras en los controles sobre ayudas estatales y contratación pública practicados por las autoridades de auditoría

6.58. Al igual que en años anteriores, el Tribunal también examinó si eran adecuados los controles practicados por las autoridades nacionales de auditoría en relación con las ayudas estatales y la contratación pública, y constató una mejora significativa en este ámbito en comparación con la evaluación del año anterior⁽⁴⁷⁾, dado que la mayoría de las listas de comprobación usadas por las autoridades de auditoría en sus controles de las operaciones abarcaban adecuadamente la conformidad con las normas sobre ayudas estatales y contratación pública. En consecuencia, en 2 de los 102 PO que constituían la muestra, los controles relativos a las ayudas estatales que practicaron las autoridades de auditoría eran insuficientes (por ejemplo, no abarcaban a proveedores de servicios de interés económico general, o en el caso de los regímenes de ayudas notificados y las medidas de investigación y desarrollo no se había verificado la intensidad de la ayuda). En uno de estos dos PO, se considera que la lista de comprobación sobre contratación pública es insuficiente.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.57. La Comisión señala la mejora en la evaluación de la verificación que realiza sobre los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría.

6.58. A través de sus propias verificaciones, la Comisión también señala la mejora significativa notificada por el Tribunal.

Durante la revisión del informe anual de control, la Comisión examina si el dictamen de la autoridad de auditoría se funda adecuadamente en los resultados de las auditorías operativas y del sistema.

El examen del trabajo de las autoridades de auditoría en lo referente a las ayudas estatales y a la contratación pública se incluye, entre otras cuestiones, en la revisión de la Comisión sobre las autoridades de auditoría, la cual incluye un examen de la metodología empleada en las auditorías del sistema y las auditorías operativas (incluidas las listas de control), así como la repetición de auditorías ya efectuadas por las autoridades de auditoría (véase la respuesta al apartado 6.47).

En algunos casos, la Comisión ya había recomendado a las autoridades de auditoría pertinentes, a través de su propio informe de auditoría, reforzar sus listas de control para cubrir mejor la verificación de los temas relativos a las ayudas estatales y contratación pública. La Comisión seguirá velando por que las autoridades de auditoría utilicen listas de control adecuadas.

⁽⁴⁷⁾ Según el Informe anual relativo al ejercicio 2014, los controles de las ayudas estatales fueron inadecuados en 42 de los 139 PO examinados.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Las orientaciones de la Comisión exigen a las autoridades de auditoría que incluyan las contribuciones a los instrumentos financieros de la población auditada en lugar de comprobar los desembolsos reales a los beneficiarios finales

6.59. Las contribuciones financieras de los PO a los fondos que ejecutan los instrumentos financieros durante todo el período se materializan por lo general mediante un pago único una vez creada la estructura jurídica de los fondos. En los convenios de financiación pueden introducirse otros mecanismos alternativos de financiación. De conformidad con la reglamentación, estos pagos tienen que certificarse a la Comisión como gastos efectuados⁽⁴⁸⁾. Según las orientaciones de la Comisión a las autoridades de auditoría sobre el muestreo, la verificación *ex post* de esos pagos por dichas autoridades generalmente corresponde al ejercicio en que se ha abonado el pago. Estos controles tienen normalmente un alcance limitado, pues en el primer año se seleccionan pocas operaciones para ser subvencionadas y se desembolsan importes reducidos a los beneficiarios finales y a los proyectos.

6.60. En tres PO, la contribución a los instrumentos financieros representa una parte considerable de la población y de la muestra auditada. Las autoridades de auditoría determinaron que estas contribuciones estaban exentas de error.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.59. a 6.62. De conformidad con el artículo 78, apartado 6, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006, la contribución de los fondos a los instrumentos financieros se incluye en las solicitudes de pago a la Comisión. Estos pagos constituyen una parte de la población sometida a auditoría por las autoridades de auditoría por medio de controles aleatorios acordes con las orientaciones actualizadas de la Comisión.

El marco de auditoría desarrollado en 2011 con respecto al FEDER/FC y FSE prevé claramente que las auditorías deben cubrir la puesta a punto y la aplicación del instrumento financiero y que se prevean verificaciones específicas antes del cierre. Las autoridades de auditoría y la Comisión pueden llevar a cabo auditorías temáticas de instrumentos financieros que abarquen tanto la constitución del fondo como la aplicación real de los proyectos a través de la auditoría de una muestra de proyectos ejecutados por los receptores finales.

Mediante un escrito de 18 de marzo de 2015, la Comisión también ha aclarado a las autoridades de auditoría que los instrumentos financieros deberían incluirse siempre en la población sometida a muestreo y les ha comunicado que se considera una buena práctica que estas operaciones sean auditadas separadamente para los fines del muestreo.

Además, durante la reunión del grupo de homólogos en septiembre de 2015, la Comisión debatió con las autoridades de auditoría el enfoque y la estrategia de auditoría respecto al cierre. La garantía necesaria en lo que respecta a los instrumentos financieros al cierre se obtendrá combinando los resultados de las auditorías de sistemas llevadas a cabo durante la ejecución, de las auditorías de una muestra de transacciones que abarcó la ejecución cuando fue posible y de las pruebas adicionales antes del cierre para garantizar que los desembolsos reales a los destinatarios finales sean legales y regulares. Este debate fue objeto de un seguimiento sistemático a principios de 2016 en reuniones bilaterales de coordinación de auditorías con las autoridades de auditoría del Estado miembro de que se trate.

Por último, a efectos de la declaración de cierre, las autoridades de auditoría tendrán que obtener y proporcionar garantías sobre la legalidad y regularidad, no solo de la contribución del PO pagada a los instrumentos financieros, sino también del uso de dicha contribución a través de operaciones subyacentes llevadas a cabo por los destinatarios finales tal y como se enumera en el artículo 78.6 del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.

⁽⁴⁸⁾ Artículo 78 bis del Reglamento (CE) n.º 1083/2006.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.61. Salvo que se prevean verificaciones específicas en el momento del cierre, es poco probable que las autoridades de auditoría controlen las operaciones de instrumentos financieros antes del cierre. En los dos últimos años, el Tribunal constató que se habían seleccionado beneficiarios no admisibles en algunos de los instrumentos auditados (véase también el apartado 6.44).

6.62. La Comisión no ha emitido unas orientaciones transversales oficiales sobre la auditoría de los desembolsos efectuados por los instrumentos financieros a los beneficiarios finales hasta el cierre. Sin embargo, el enfoque de la auditoría es acordado bilateralmente entre la Comisión y el Estado miembro de que se trate.

6.63. Cuando los instrumentos financieros son gestionados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI), las autoridades de auditoría no pueden controlar las contribuciones al fondo debido a las limitaciones impuestas por el BEI a los derechos de acceso.

Las autoridades de auditoría comunicaron porcentajes de error muy bajos en PO en los que el Tribunal ha detectado errores

6.64. En 110 de los 440 PO del FEDER/FC y el FSE, la Comisión ha validado porcentajes de error iguales o inferiores al 0,5 %. En 16 de ellos, el Tribunal realizó al menos un examen durante los dos últimos ejercicios financieros, y en 9, el Tribunal notificó errores cuantificables en los proyectos examinados (véanse los apartados 6.55 y 6.56).

Examen de los informes anuales de actividad de la Comisión

6.65. El Tribunal evaluó los IAA de 2015 y las declaraciones correspondientes de las direcciones generales de Política Regional y Urbana, y de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión⁽⁴⁹⁾. En concreto, el Tribunal:

- comprobó la coherencia y exactitud del cálculo efectuado por la Comisión de los importes de riesgo,
- evaluó las reservas formuladas respecto de 2015.

6.63. *Nuevos debates entre la Comisión y el Grupo BEI deberán permitir a las autoridades de gestión y de auditoría tener garantías sobre este punto concreto al cierre.*

6.64. *La Comisión observa que el hecho de que se detenten errores individuales en un programa no prejuzga los resultados de las auditorías basados en muestras estadísticas que han sido seleccionadas adecuada y aleatoriamente o en muestras que cubren una parte importante de los gastos declarados. La Comisión considera que los errores individuales señalados por el Tribunal no pone en entredicho la fiabilidad de los porcentajes de error comunicados y validados en 2015.*

⁽⁴⁹⁾ Todos los años, al final de abril, cada dirección general elabora un informe anual de actividad del año anterior que se presenta al Parlamento Europeo y el Consejo y es objeto de publicación. Junto con este informe, los directores generales deben presentar una declaración en la que se indique si el presupuesto a su cargo se ha ejecutado de manera legal y regular, es decir, si se sitúa por debajo del umbral de materialidad del 2 % fijado por la Comisión. De no ser así, los directores generales podrán formular reservas totales o parciales para determinados ámbitos (o programas).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Cálculos efectuados por la Comisión de los importes en riesgo en los programas operativos del FEDER/FC y el FSE

6.66. En general, el cálculo efectuado por la Comisión de los importes en riesgo en los informes anuales de actividad de 2015 es exacto y compatible con la información disponible notificada o facilitada por las autoridades de auditoría. Sin embargo, hay que recordar que los porcentajes de error anuales notificados por la Comisión en los informes anuales de actividad no son directamente comparables con los estimados por el Tribunal ⁽⁵⁰⁾.

- la Dirección General de Política Regional y Urbana estimó que presentaban riesgo de contener errores entre el 3,0 y el 5,6 % de los pagos intermedios y finales de los PO del FEDER y del FC del período de programación 2007-2013 autorizados durante el ejercicio. El 63 % de los pagos abonados por la Comisión fueron a PO con un porcentaje de error validado por encima del 2 %,
- la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión estimó que presentaban riesgo de contener errores entre el 3,0 y el 3,6 % de los pagos intermedios y finales de los PO del FSE del período de programación 2007-2013 autorizados durante el ejercicio. El 56 % de los pagos abonados por la Comisión fueron a PO con un porcentaje de error validado por encima del 2 %.

Reservas de la Comisión relativas a los PO del FEDER/FC y el FSE

6.67. En la política de cohesión, la Comisión formula reservas respecto a los PO (o grupos de PO) cuando:

- se detectan insuficiencias significativas en los sistemas de gestión y control de los PO,
- el porcentaje de error validado de los PO supera el 5 %.

En los PO con un porcentaje de error validado entre el 2 y el 5 %, la Comisión también considera si el «riesgo residual acumulado» de los PO supera el 2 %.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.66. La Comisión está de acuerdo en que las tasas de error del Tribunal y las de la Comisión no son directamente comparables. No obstante, la finalidad de este proceso es básicamente la misma, a saber, la evaluación del riesgo para el presupuesto de la Unión durante un año determinado.

La Comisión tiene en cuenta todas las diferencias mencionadas por el Tribunal en su Informe Especial n.º 16/2013 (véase la respuesta de la Comisión al apartado 11 de este Informe). Salvo por estas diferencias, la Comisión considera que, en lo referente al informe anual de 2015, el resultado de su evaluación concuerda con el porcentaje de error calculado por el Tribunal, tal como ha ocurrido durante los cinco últimos años en el caso de la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión y durante los cuatro últimos años en el caso de la DG Política Regional y Urbana (véanse las páginas 65 y 100 de los respectivos IAA).

La DG Política Regional y Urbana abonó en 2015 un 63 % de los pagos a los programas que, según su evaluación a final de año, estaban afectados por un grado de error grave superior al 2 %, pero, en la inmensa mayoría de estos programas, se aplicaron correcciones suficientes para reducir el riesgo residual total por debajo del umbral de importancia relativa.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 6.67.

La DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión abonó en 2015 un 56 % de los pagos a los programas operativos que, según su evaluación a final de año, estaban afectados por un grado de error grave superior al 2 %, pero, en la inmensa mayoría de estos programas, se aplicaron correcciones suficientes para reducir el riesgo residual total por debajo del umbral de importancia relativa.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 6.67.

6.67. La Comisión observa que, según consta en los respectivos IAA de 2015:

- el 93 % de programas FEDER/FC presentaban un riesgo residual acumulado por debajo del 2 % a finales de 2015 (página 58). En relación con los 21 programas con un riesgo residual acumulado superior al 2 %, se formularon reservas para 20 programas para el resto del programa y la excepción se comunicó en el IAA (página 180),
- el 90,7 % de los programas del FSE, lo que representa el 93,3 % de los pagos de 2015, presentaba un riesgo residual acumulado del RRC por debajo del 2 % (página 61). Se formularon reservas para los programas restantes, a no ser que ya se hubiesen aplicado las medidas correctoras necesarias.

⁽⁵⁰⁾ Véase el Informe especial n.º 16/2013, apartado 11.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.68. El número de PO objeto de reservas se redujo en 2015 de 77 a 67 en el FEDER/FC, y de 36 a 23 en el FSE. Entre tanto, el impacto financiero estimado de estas reservas disminuyó de 234 millones de euros en 2014 a 231 millones de euros en 2015 en el FEDER/FC ⁽⁵¹⁾, y de 169,4 millones de euros en 2014 a 50,3 millones de euros en 2015 en el FSE.

6.69. El análisis del Tribunal reveló que las reservas formuladas por la Comisión en los informes anuales de actividad de 2015 estaban en consonancia con las instrucciones impartidas por ella y con la información facilitada a las dos direcciones generales.

6.70. La Comisión considera que el «riesgo residual acumulado» es del 1 % de los pagos abonados para todos los PO del FEDER/FC y del 0,9 % para todos los PO del FSE. Estas cifras se basan en los porcentajes de error notificados por las autoridades de auditoría y validados por la Comisión y también tienen en cuenta las correcciones financieras notificadas por las autoridades de certificación a la Comisión ⁽⁵²⁾.

Perspectivas de futuro: período de programación 2014-2020

6.71. En el Informe anual del Tribunal relativo al ejercicio 2014 ⁽⁵³⁾, se identificaron retrasos en el inicio del período de programación 2014-2020. El Tribunal señala que, al final de 2015, se ha nombrado a menos del 20 % de las autoridades nacionales responsables de los Fondos EIE. Si bien las autoridades de los Estados miembros pueden, por ejemplo, lanzar convocatorias y seleccionar proyectos, no pueden presentar declaraciones de gastos a la Comisión hasta su designación. En consecuencia, existe el riesgo de que los retrasos en la ejecución presupuestaria para el período de programación 2014-2020 sean superiores a los del período 2007-2013.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.68. Esta observación del Tribunal demuestra la madurez de la metodología empleada para las reservas en los respectivos IAA, así como la aplicación estricta de esta metodología por parte de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

Ambas direcciones generales siguen un criterio estricto con respecto a la interrupción y a la suspensión de pagos. También aplican un enfoque preventivo en cuanto a los pagos, esto es, no se efectúan pagos a los programas operativos para los que se haya planificado una inspección de auditoría hasta que esta haya terminado. Los pagos se reanudan después, a menos que se detecten deficiencias significativas.

6.71. La Comisión señala que la designación es una responsabilidad de los Estados miembros. La Comisión ha instado a los Estados miembros en varias ocasiones (tanto en reuniones como a través de comunicaciones escritas) a que aceleren este proceso, garantizando al mismo tiempo el pleno respeto de los criterios definidos en el Reglamento; además, facilitó aclaraciones y asistencia en caso necesario.

La Comisión señala, además, que la aplicación sobre el terreno puede empezar mucho antes de que finalice el proceso de designación al nivel de los Estados miembros y de que se notifique a la Comisión. Por término medio, alrededor del 10 % de las asignaciones ya ha sido comprometido para operaciones seleccionadas, con variaciones entre los Estados miembros.

⁽⁵¹⁾ Estas cifras incluyen reservas total y parcialmente cuantificadas sobre PO cuyos pagos intermedios o finales fueron autorizados durante el ejercicio (83 en 2014 y 71 en 2015) y sobre PO en los que no se efectuaron dichos pagos (18 en 2014 y 19 en 2015).

⁽⁵²⁾ Artículo 20 del Reglamento (CE) n.º 1828/2006 de la Comisión (DO L 371 de 27.12.2006, p. 1).

⁽⁵³⁾ Véase el Informe anual relativo al ejercicio 2014, apartado 3.11.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**Conclusión referente a 2015**

6.72. La evidencia general de auditoría indica que el gasto de «Cohesión económica, social y territorial» está afectado por un nivel significativo de error.

6.73. En esta rúbrica del MFP, la verificación de las operaciones indica que el nivel de error estimado presente en la población es del 5,2 % (véase el **anexo 6.1**).

6.72. y 6.73. La Comisión apunta que el grado estimado de error indicado por el Tribunal se mantiene estable y que también concuerda con los porcentajes de error indicados en los IAA respectivos, con sujeción a las diferencias establecidas en el apartado 6.66.

La Comisión seguirá centrando sus auditorías y acciones en los programas o los Estados miembros que presentan un mayor riesgo, aplicará (cuando sea necesario) medidas correctoras a través de una estricta política de interrupciones y suspensiones de pagos hasta el cierre, y aplicará, al cierre, procedimientos estrictos para excluir cualquier otro riesgo relevante de gastos irregulares.

La Comisión señala, asimismo, que, debido al carácter plurianual de los sistemas de gestión y control de la política de cohesión, los errores cometidos en 2015 se pueden subsanar en ejercicios posteriores y antes del cierre, tal como se ilustra en el apartado 2.4.3 de los respectivos IAA relativos a 2015 de la DG Política Regional y Urbana y la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

Los requisitos más estrictos para el período 2014-2020 en cuanto a legalidad y regularidad incluyen la introducción de cuentas anuales, verificaciones reforzadas de la gestión y rendición de cuentas, así como dictámenes de auditoría basados en los niveles residuales de error de cada año, y una retención del 10 % sobre el conjunto de los pagos intermedios de la Comisión hasta que se efectúen todos los controles a nivel de los Estados miembros y se presenten las cuentas anuales. El grado residual de errores se calculará para cada ejercicio contable de las cuentas. Las facultades de la Comisión en materia de correcciones se refuerzan aún más al posibilitar la aplicación de correcciones financieras netas a las deficiencias graves detectadas en determinadas circunstancias y, por lo tanto, se reduce la posibilidad de que los Estados miembros reutilicen los fondos. Esto representará un incentivo importante para que los Estados miembros detecten, comuniquen y corrijan las deficiencias graves antes de certificar las cuentas anuales ante la Comisión. Todos estos elementos deben contribuir a la reducción permanente del porcentaje de error.

Véase también la respuesta de la Comisión al apartado 6.11.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.74. Las auditorías del Tribunal desde 2009 han mostrado que el porcentaje de error del período de programación 2007-2013 es significativamente inferior al del período de programación 2000-2006. Sin embargo, se mantiene invariablemente por encima del umbral de materialidad. El Tribunal también señala que el gasto en este ámbito se reembolsa sobre la base de las declaraciones de los costes reales en que hayan incurrido los beneficiarios. En años anteriores se han hecho varios intentos de simplificación, pero han tenido un efecto limitado en la regularidad de las operaciones. Al mismo tiempo, los mayores niveles de control han provocado una carga administrativa significativa para las administraciones nacionales y los beneficiarios. En 2015, la Comisión creó un grupo de alto nivel sobre simplificación destinado a preparar el período de programación posterior a 2020 (véase el apartado 6.8).

Recomendaciones

6.75. El **anexo 6.2** presenta el resultado del examen realizado por el Tribunal de los avances con respecto a las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. En los informes relativos a los ejercicios 2012 y 2013, el Tribunal presentó dieciséis recomendaciones, de las cuales la Comisión aplicó plenamente nueve, en la mayoría de los aspectos cuatro, parcialmente dos, y una no se aplicó.

6.76. A raíz del análisis descrito y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2015, el Tribunal recomienda que la Comisión debería:

- **Recomendación 1:** Revisar a fondo la concepción y el mecanismo de ejecución de los Fondos EIE al presentar su propuesta legislativa para el próximo período de programación, teniendo asimismo en cuenta las sugerencias del grupo de alto nivel sobre simplificación (fecha objetivo de aplicación: resultados finales antes de que la Comisión presente su propuesta para el período posterior a 2020),

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.74. El grado de error correspondiente al período de programación 2007-2013 se mantiene estable y se sitúa significativamente por debajo de las tasas del período 2000-2006. Esta evolución obedece a un marco regulador mejorado que incluye simplificación, gestión y sistemas de control reforzados, y a la estricta política de la Comisión relativa a las interrupciones o suspensiones de los pagos en cuanto se detectan deficiencias, como se indica en los IAA de 2015.

Por otra parte, en un estudio encargado por la Comisión en 2010 sobre los costes administrativos de la aplicación y gestión de los fondos muestra que el porcentaje del gasto subvencionable total del FEDER/FC no es excesivo, ya que se estima que fue el 3,2 % durante todo el período (aproximadamente 12 500 millones de euros). En un nuevo estudio en 2012, que sirvió de base para la evaluación de impacto del período 2014-2020, se estimó que las propuestas de la Comisión se traducirían en una reducción de casi el 20 % de la carga administrativa de los beneficiarios.

La Comisión también ha trabajado activamente con los Estados miembros en la promoción de las opciones de costes simplificados, que, a diferencia del reembolso de los gastos reales efectuados, se centran en los resultados y se basan en los costes calculados, con el propósito de generalizar progresivamente su uso. También considera que esta labor ha dado lugar a resultados positivos (véanse también las respuestas de la Comisión al apartado 6.15).

Con el fin de comprender mejor los obstáculos al uso de medidas de simplificación, la Comisión está poniendo en marcha un estudio que debería permitirle evaluar la adopción de opciones de costes simplificados a nivel de Estado miembro y la posibilidad de aumentar su uso.

Ha establecido el Grupo de alto nivel sobre simplificación para formular recomendaciones que optimicen las posibilidades de reducir la carga administrativa en el marco reglamentario de 2014-2020.

6.75. La Comisión apunta que no ha aceptado la recomendación comunicada en virtud de este apartado como no aplicada.

Para más información, véase la respuesta de la Comisión al **anexo 6.2**.

La Comisión acepta en parte esta recomendación.

Aunque la Comisión no está en condiciones en estos momentos de hacer ningún compromiso específico en relación con las propuestas legislativas para el período posterior a 2020, tendrá en cuenta todas las opciones viables, atendiendo a las sugerencias del Grupo de alto nivel, a los resultados de los estudios y a las pruebas de la aplicación del programa para 2014-2020, así como otra información pertinente.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 2:** Aprovechar la experiencia adquirida durante el período de programación 2007-2013 y presentar un análisis específico de las normas nacionales de subvencionabilidad para el período de programación 2014-2020 para, a partir de ahí, proporcionar orientaciones a los Estados miembros sobre cómo simplificar y evitar normas innecesariamente complejas u onerosas que no añaden ningún valor a los resultados que debe lograr la política («sobreerregulación»), en particular cuando dan lugar a errores significativos y/o recurrentes (fecha objetivo de aplicación: final de 2018),
- **Recomendación 3:** Presentar al Consejo y al Parlamento una propuesta legislativa para modificar, mediante un acto legislativo de igual valor jurídico, el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 con respecto a la prórroga del período de subvencionabilidad de los instrumentos financieros en gestión compartida. Es necesario modificar la reglamentación para proporcionar seguridad jurídica a los Estados miembros (fecha objetivo de aplicación: inmediatamente),
- **Recomendación 4:** Para el período de programación 2014-2020, aclarar a los Estados miembros el concepto de IVA reembolsable, en particular en el caso de los beneficiarios públicos, para evitar interpretaciones distintas del concepto de IVA «no recuperable» y que los fondos de la UE no se utilicen de forma óptima (fecha objetivo de aplicación: mediados de 2017),
- **Recomendación 5:** Garantizar que todos los gastos relacionados con los instrumentos financieros del FEDER y el FSE para el período de programación 2007-2013 se incluyen con la suficiente antelación en las declaraciones de cierre a fin de facilitar los controles de las autoridades de auditoría. Además, la Comisión debería alentar a todos los Estados miembros que hayan ejecutado instrumentos financieros a llevar a cabo auditorías específicas de la ejecución de estos instrumentos con miras al cierre (fecha objetivo de aplicación: inmediatamente).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión acepta esta recomendación.

Prestará especial atención a las normas de subvencionabilidad nacionales en sus actividades de supervisión y auditoría de los sistemas nacionales de gestión y control, en particular en los Estados miembros con porcentajes de error repetidamente elevados.

Sobre esta base, ayudará a los Estados miembros afectados a simplificar y evitar normas innecesariamente complejas y engorrosas, y a facilitar el intercambio de buenas prácticas, además presentará un informe sobre la experiencia adquirida en 2018. La Comisión seguirá realizando fuertes inversiones en el uso de opciones de costes simplificados durante el período de programación 2014-2020.

La Comisión recuerda que, en el marco de la gestión compartida, es principalmente responsabilidad de los Estados miembros revisar y simplificar sus normas nacionales de subvencionabilidad.

La Comisión no acepta esta recomendación.

Tal y como ha tenido ocasión de manifestar en su respuesta a la misma recomendación en el Informe anual de 2014 del Tribunal de Cuentas, considera que, en el marco del mandato otorgado por el Consejo Europeo en diciembre de 2014, las modificaciones introducidas en las orientaciones sobre el cierre se encontraban amparadas por el artículo 78, apartado 6, del Reglamento (CE) n.º 1083/2006, modificado, y, por tanto, no requerían una modificación del acto legislativo (véase también la respuesta conjunta de la Comisión a los apartados 6.59 a 6.62 anteriores y a la recomendación 5 del Informe anual del Tribunal relativo a 2014).

La Comisión observa que el Consejo y el Parlamento Europeo tomaron nota de la recomendación formulada por el Tribunal en el contexto de la aprobación de la gestión de 2014, sin apoyarla.

La Comisión acepta esta recomendación.

Se facilitarán orientaciones a los Estados miembros para aclarar el concepto de IVA recuperable en el ámbito del período de programación 2014-2020, dentro de la elección política de los legisladores para la subvencionabilidad del impuesto sobre el valor añadido (IVA), tal como se establece en el artículo 69, apartado 3, letra c), del Reglamento relativo a las disposiciones comunes.

La Comisión acepta la recomendación.

Ya ha aclarado en sus directrices de cierre para el período 2007-2013 que, para que las autoridades de auditoría tenga suficiente tiempo de efectuar el trabajo necesario para la declaración de cierre, la solicitud de pago del saldo final y la declaración final de gastos deben presentarse a la autoridad de auditoría con bastante antelación, en una fecha acordada entre las autoridades para cada programa.

A efectos de la declaración de cierre, la Comisión ya ha animado a las autoridades de auditoría a obtener y proporcionar garantías sobre la legalidad y regularidad no solo de la contribución del programa pagada en instrumentos financieros, sino también de la utilización de dicha contribución a través de operaciones subyacentes ejecutadas por los beneficiarios finales. La Comisión, basándose en los paquetes de cierre presentados a más tardar el 31 de marzo de 2017, evaluará si se llevaron a cabo los suficientes trabajos de auditoría sobre los instrumentos financieros, ya que la subvencionabilidad de los gastos subyacentes se determina en el momento del cierre de tales instrumentos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

EVALUACIÓN DEL RENDIMIENTO DE LOS PROYECTOS

6.77. La ejecución del presupuesto de la UE con arreglo al principio de buena gestión financiera exige que el gasto no esté orientado exclusivamente al cumplimiento de las normas, sino también al logro de los objetivos previstos⁽⁵⁴⁾. 149 de los 216 proyectos examinados habían finalizado en el momento de la fiscalización. Los quince Estados miembros incluidos en la muestra tenían al menos tres proyectos finalizados que ya podían ser evaluados (véase el apartado 6.9).

6.78. Además de controlar la regularidad de estas 149 operaciones, el Tribunal evaluó por segundo año⁽⁵⁵⁾, sobre la base de la información proporcionada por los beneficiarios, si y en qué medida:

- se contaba con un sistema de medición del rendimiento para evaluar si los objetivos especificados para los proyectos en los documentos de aprobación (solicitud de proyecto, acuerdo de subvención, contrato o decisión de cofinanciación) estaban en consonancia con los objetivos determinados en los PO y si se habían fijado unos indicadores de resultados apropiados para medir el rendimiento de los proyectos,
- los proyectos habían logrado estos objetivos y satisfecho las metas definidas para cada indicador. El análisis del Tribunal para este año fue más amplio que el del año anterior, ya que no se centró solo en las realizaciones de los proyectos⁽⁵⁶⁾, sino también en los resultados a fin de medir el rendimiento de los proyectos en cuanto a su contribución a los objetivos de resultados del PO.

6.79. En la **ilustración 6.10** se sintetizan los resultados de la evaluación del rendimiento de los proyectos finalizados.

Ilustración 6.10 — Resultados de la evaluación del rendimiento de los proyectos finalizados

Evaluación del rendimiento	Número de proyectos para los cuales:			
	Se definieron y evaluaron tanto las realizaciones como los indicadores de resultados	Se definieron y evaluaron las realizaciones, pero no se definieron los indicadores de resultados	No se definieron ni evaluaron las realizaciones ni los indicadores de resultados	TOTAL
Número de proyectos	90	57	2	149
— Plenamente ejecutados	52 (58 %)	50 (88 %)	—	102 (68 %)
— Parcialmente ejecutados	34 (38 %)	7 (12 %)	—	41 (28 %)
— No ejecutados	4 (4 %)	—	—	4 (3 %)
— No puede evaluarse	—	—	2 (100 %)	2 (1 %)

⁽⁵⁴⁾ Véase el Informe anual relativo al ejercicio 2013, apartado 10.10.

⁽⁵⁵⁾ Véase el Informe anual relativo al ejercicio 2014, apartados 6.80 a 6.86.

⁽⁵⁶⁾ Véase la explicación del concepto de realizaciones y resultados en el capítulo 3, **ilustración 3.1**.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

En todos, salvo dos, de los proyectos examinados por el Tribunal se contaba con un sistema de medición del rendimiento que vinculaba el proyecto a los objetivos del PO

6.80. En 147 de los 149 proyectos (el 99 %), el Tribunal concluyó que existía un sistema de medición del rendimiento a partir del que se puede evaluar si los indicadores de realizaciones se ajustan a los indicadores del programa operativo (según se especifica en cada eje prioritario).

6.81. En los otros dos casos (el 1 %), el Tribunal no pudo evaluar las realizaciones de los proyectos, bien porque en la fase de su aprobación no se determinaron metas específicas en los objetivos de realizaciones, bien porque la autoridad de gestión o el organismo intermedio no pudieron aportar documentación adecuada al Tribunal para demostrar que dichas metas habían sido especificadas y comunicadas al beneficiario⁽⁵⁷⁾. Por tanto, el Tribunal no puede evaluar si y en qué medida estos proyectos contribuyeron a la consecución de los objetivos del PO.

Casi todos los 90 proyectos que fijaron objetivos de realizaciones y de resultados los alcanzaron plena o parcialmente

6.82. En el período de programación 2007-2013 había una exigencia legal que obligaba a los beneficiarios a definir y notificar las realizaciones pero no los resultados. Debía supervisarse el rendimiento de los ejes prioritarios del PO, pero no de los proyectos.

6.83. Sin embargo, las autoridades de los Estados miembros todavía tenían la posibilidad de definir los indicadores de resultados, lo cual permite vincular los resultados de los proyectos al eje prioritario y determinar la contribución de estos proyectos al logro de los objetivos del programa operativo. Se definieron indicadores de resultados en 90 (el 60 %) de los 149 proyectos del FEDER/FC y el FSE finalizados.

6.82. y 6.83. Aunque el marco legislativo de los Fondos Estructurales para el período 2007-2013 no obligaba a las autoridades nacionales a definir los indicadores de resultados a nivel de proyecto, la Comisión lo fomentó siempre que fuese pertinente. De hecho, puede que algunos indicadores de resultados no se analicen de manera significativa en lo que respecta a un único proyecto.

⁽⁵⁷⁾ Estos dos proyectos se llevaron a cabo en España y en Alemania.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

6.84. 52 de los 90 proyectos finalizados (el 58 %) que pudieron evaluarse por sus objetivos de realizaciones y de resultados habían alcanzado plenamente ambos tipos de objetivos fijados por las autoridades de gestión (véase la **ilustración 6.11**). Otros 34 de estos 90 proyectos (el 38 %) habían alcanzado parcialmente sus objetivos de realizaciones y resultados.

Ilustración 6.11 — Ejemplo de un proyecto que logró plenamente sus objetivos

El proyecto cumplió sus objetivos de realizaciones y resultados: Un proyecto del FSE en Rumanía consistía en la organización y realización de cursos formativos en el sector de la construcción para proporcionar a los participantes nuevas aptitudes que mejorasen sus perspectivas de empleo. El acuerdo de subvención del proyecto definió cinco realizaciones y ocho indicadores de resultados que eran conformes a los indicadores del PO en el eje prioritario. El proyecto logró todos los indicadores dentro del plazo límite fijado en el acuerdo de subvención, y superó incluso sus objetivos en términos de participación de mujeres y jóvenes en situación de desempleo de larga duración.

6.85. Los cuatro proyectos restantes (el 4 %) no consiguieron ninguno de sus objetivos, y uno de ellos fue retirado por las autoridades nacionales tras la fiscalización del Tribunal (véase la **ilustración 6.12**).

Ilustración 6.12 — Ejemplo de un proyecto que no logró sus objetivos

En un proyecto del FEDER en Polonia relacionado con el desarrollo de un nuevo método para la incineración de carbón subbituminoso, la capacidad técnica del beneficiario para llevar a cabo el proyecto dependía de la participación de seis contratistas externos, algunos de los cuales no participaron finalmente en el proyecto. Esto contribuyó a que el proyecto no lograra los objetivos previstos. El organismo intermedio decidió cancelar el proyecto tras la fiscalización del Tribunal.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

6.84. La Comisión señala que 86 proyectos de los 90 examinados que han definido los indicadores de ejecución y de resultados han alcanzado (total o parcialmente) o superado los objetivos correspondientes.

La Comisión señala que, en primer lugar, los comités de seguimiento deben garantizar que se seleccionen y aprueben los proyectos que tengan un valor añadido para la UE.

La evaluación del rendimiento de los programas se reforzará aún más en el período 2014-2020: de acuerdo con lo previsto en el marco regulador del período 2014-2020 [artículo 22, apartados 6 y 7, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013], la Comisión podrá sancionar a los Estados miembros en caso de que se detecte un fracaso notable en un eje prioritario de un programa tras el examen del rendimiento [artículo 22, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013] y en el momento del cierre (artículo 22, apartado 7).

6.85. La Comisión utiliza todas las medidas posibles a su alcance para garantizar una gestión financiera correcta y eficaz en el uso de los fondos de la UE. Además, los resultados de los proyectos financiados con cargo a programas operativos solo se someterán a evaluación en la etapa de cierre del programa.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

No se definieron indicadores de resultados en el 38 % de los proyectos

6.86. En 57 de los 149 proyectos finalizados (el 38 %), las autoridades de los Estados miembros aplicaron un sistema de medición de los resultados que permitiera la supervisión de las realizaciones de los proyectos, pero no definieron ningún indicador de resultados ni metas en los documentos de aprobación de los proyectos. El Tribunal no pudo medir si estos proyectos habían contribuido a la consecución de los objetivos de resultados del PO ni en qué medida.

6.87. La evaluación del Tribunal en quince Estados miembros de la muestra permitió identificar casos como los mencionados en trece de ellos. Sin embargo, este problema es especialmente frecuente en la República Checa, España, Francia, Italia, Letonia y Austria en el FEDER/FC, y en la República Checa, Alemania, España y Polonia en el FSE. Estos países no habían definido indicadores de resultados en más de la mitad de los proyectos finalizados que examinó el Tribunal.

6.88. Sin embargo, 50 de estos 57 proyectos del FEDER/FC y el FSE finalizados (el 88 %) habían alcanzado plenamente sus objetivos de realizaciones fijados por las autoridades de gestión. Los 7 proyectos restantes (el 12 %) habían logrado parcialmente sus objetivos de realizaciones.

6.89. En cuanto al período de programación 2014-2020, el Tribunal señala que no hay una exigencia legal en el Reglamento sobre disposiciones comunes para que los Estados miembros definan indicadores de resultados en cada proyecto. Sin embargo, el Tribunal considera que es una buena práctica que las autoridades de gestión y los organismos intermedios definan, siempre que sea posible, indicadores de resultados pertinentes en los proyectos que midan la contribución de cada proyecto a la consecución de los objetivos fijados para el eje prioritario del PO.

6.86. *La Comisión y los Estados miembros evalúan en qué medida se han alcanzado los objetivos del PO debido principalmente a las evaluaciones posteriores, basándose en el seguimiento y la notificación de una serie de indicadores de ejecución y de resultados.*

6.89. *La Comisión observa que existe una gran mejora para 2014-2020 gracias a un sistema global de indicadores obligatorios para las realizaciones y los resultados a nivel de programa. La realización de los objetivos se medirá mediante un indicador de resultados (con un valor de referencia —punto de partida— y un objetivo). Los programas medirán automáticamente el progreso de los indicadores de resultados e informarán sobre él. En el marco de un programa se seleccionan los proyectos que vayan a elaborar realizaciones y a contribuir a los resultados que se deben lograr a nivel de programa. Su progreso se mide con indicadores de realizaciones. Estos también son obligatorios.*

ANEXO 6.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A «COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL»

	2015	2014
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA		
Total de operaciones	223	331
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES		
Nivel de error estimado	5,2 %	5,7 %
Límite superior de error (LSE)	7,6 %	
Límite inferior de error (LIE)	2,8 %	

ANEXO 6.2

SEGUIMIENTO DE ANTERIORES RECOMENDACIONES CORRESPONDIENTES A «COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y TERRITORIAL»

E = DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión; R = DG Política Regional y Urbana; X = Evaluación común para ambas DG

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuestas de la Comisión
		Plenamente aplicada	En curso de aplicación		Inaplicada	N. d. en el marco actual	Evidencia in-suficiente	
			Mayoritaria-mente	En algunos aspectos				
2013	Capítulo 5, recomendación 1 : exija que los Estados miembros presenten, en su declaración de la dirección [con arreglo al artículo 59, apartado 5, letra a), del Reglamento Financiero] una confirmación explícita de la eficacia de los «controles de primer nivel» practicados por las autoridades de gestión y de certificación.	R						La Comisión considera que su supervisión de los controles de primer nivel mediante auditorías específicas en las áreas de mayor riesgo en las que se hayan detectado deficiencias fomentó mejoras para el período 2007-2013, y que los elementos clave del período reformado 2014-2020 deberían conducir a un contexto con menos errores.
	Capítulo 5, recomendación 2 : efectúe una evaluación de los «controles de primer nivel» aplicados durante el período de programación 2007-2013 con arreglo al artículo 32, apartado 5, del Reglamento Financiero. La Comisión determinará las insuficiencias de los sistemas de control, analizará los costes y los beneficios de las posibles medidas correctoras y adoptará (o propondrá) las medidas necesarias (como la simplificación de las disposiciones aplicables, la mejora de los sistemas de control y la nueva configuración del programa o de los sistemas de entrega).		R ⁽¹⁾					
	Capítulo 5, recomendación 3 : analice los motivos del elevado número de casos de incumplimiento de las normas de la UE sobre ayudas estatales.	R						
	Capítulo 5, recomendación 4 : analice las razones de los persistentes retrasos en el desembolso de los fondos de la UE a través de instrumentos de ingeniería financiera y adopte las medidas correctoras necesarias.	R ⁽²⁾						
	Capítulo 5, recomendación 5 : confirme en el informe anual de actividad de la Dirección General de Política Regional y Urbana que el cálculo por la Comisión del «porcentaje de error residual» se basa en información exacta, completa y fiable sobre las correcciones financieras. Para ello, la Comisión deberá pedir a las autoridades de auditoría que certifiquen la exactitud de los datos sobre correcciones financieras notificados por las autoridades de certificación para cada PO cuando lo estime necesario.	R ⁽²⁾						

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuestas de la Comisión
		Plenamente aplicada	En curso de aplicación		Inaplicada	N. d. en el marco actual	Evidencia insuficiente	
			Mayoritaria-mente	En algunos aspectos				
2013	Recomendación 6 (recomendación 6 del capítulo 5 y recomendación 6 del capítulo 6): refleje de manera coherente en su informe anual de actividad las razones por las que no formuló reservas (o reservas con mayor impacto financiero) en los casos en los que esto es debido a excepciones a las orientaciones de la Comisión aplicables o a estrategias de auditoría aprobadas.	X ⁽²⁾						
	Recomendación 7 (recomendación 1 del capítulo 6): dé seguimiento a las insuficiencias de los Estados miembros identificadas en la auditoría temática basada en criterios de riesgo efectuada por la DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de las verificaciones de la gestión. Para ello sería necesario reforzar los controles relativos al cumplimiento de las normas de contratación pública y otras fuentes pertinentes de errores (costes no relacionados con el proyecto o sin valor añadido).	E						
	Recomendación 8 (recomendación 2 del capítulo 6): confirme en el informe anual de actividad de la Dirección General de Política Regional y Urbana que el cálculo por la Comisión del «porcentaje de error residual» se basa en información exacta, completa y fiable sobre las correcciones financieras. Para ello, la Comisión deberá pedir a las autoridades de auditoría que certifiquen la exactitud de los datos sobre correcciones financieras notificados por las autoridades de certificación para cada PO cuando lo estime necesario.	E ⁽²⁾						
	Recomendación 9 (recomendación 3 del capítulo 6): vele por que los artículos 78 y 130 del Reglamento relativo a las disposiciones comunes para el período de programación 2014-2020 se aplique de modo que impida la acumulación de prefinanciación adicional al pago de prefinanciación inicial (véase el ejemplo del recuadro 6.4).				E ⁽³⁾			
	Recomendación 10 (recomendación 4 del capítulo 6): garantice que las autoridades de los Estados miembros encargadas de gestionar los fondos estructurales aborden la cuestión de que se imputen costes de personal a tipos más elevados cuando se trata de proyectos de la UE que cuando están financiados por fondos nacionales.			E ⁽⁴⁾				
	Recomendación 11 (recomendación 5 del capítulo 6): garantice, al aprobar los PO del nuevo período de programación, que los Estados miembros hayan tenido en cuenta todas las posibilidades de simplificación permitidas por los reglamentos de los fondos estructurales y de inversión europeos para 2014-2020.		E ⁽⁵⁾					

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuestas de la Comisión	
		Plenamente aplicada	En curso de aplicación		Inaplicada	N. d. en el marco actual	Evidencia insuficiente		
			Mayoritaria-mente	En algunos aspectos					
	Las recomendaciones formuladas en el contexto del Informe anual relativo a 2012 significativamente similares a las de 2013 se han analizado conjuntamente.								
	Recomendación 1: resuelva las insuficiencias de los «controles de primer nivel» llevados a cabo por las autoridades de gestión y los organismos intermedios del FEDER y el FC, a través de material orientativo específico y, cuando proceda, de medidas de formación.	X							
	Recomendación 2: con arreglo a la experiencia obtenida en el período de programación 2007-2013, evalúe la aplicación de las normas nacionales de subvencionabilidad para determinar qué aspectos pueden simplificarse aún más y eliminar reglas innecesariamente complejas (sobrerregulación).		E ⁽⁶⁾	R ⁽⁷⁾					
2012	Capítulo 5, recomendación 3: defina unas normas claras y proporcione orientaciones sólidas sobre el modo de evaluar la subvencionabilidad de los proyectos y calcular la cofinanciación de los proyectos generadores de ingresos del FEDER y del FC en el período de programación 2014-2020.	R							
	Recomendación 4 (recomendación 3 del capítulo 6): promueva el uso generalizado de las opciones de costes simplificadas para reducir el riesgo de error en las declaraciones de costes y la carga administrativa de los beneficiarios. Los porcentajes a tanto alzado para estas opciones tendrían que ser aprobados o validados de antemano sistemáticamente por la Comisión para garantizar que se ajustan a las exigencias de la normativa (cálculo justo, equitativo y verificable).	E ⁽⁸⁾							

CAPÍTULO 7

«Recursos naturales»

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	7.1-7.9
Descripción sucinta de «Recursos naturales»	7.3-7.7
Alcance y enfoque de la fiscalización	7.8-7.9
Parte 1 — Observaciones del Tribunal sobre la regularidad	7.10-7.67
Regularidad de las operaciones	7.10-7.30
Examen de los informes anuales de actividad y de otros elementos de los sistemas de control interno	7.31-7.63
Sistemas de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural relativos a la regularidad de las operaciones en agricultura	7.31-7.36
Sistemas de los Estados miembros relativos a la regularidad de las operaciones en agricultura	7.37-7.47
Sistemas de la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca, y de los Estados miembros relativos a la regularidad de las operaciones de pesca	7.48-7.52
Informe anual de actividad de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural	7.53-7.61
Informe anual de actividad de la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca	7.62-7.63
Conclusión y recomendaciones	7.64-7.67
Conclusión referente a 2015	7.64-7.65
Recomendaciones	7.66-7.67
Parte 2 — Cuestiones relacionadas con el rendimiento en el desarrollo rural	7.68-7.76
Evaluación del rendimiento de los proyectos	7.68-7.75
Conclusión	7.76
Anexo 7.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Recursos naturales»	
Anexo 7.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Recursos naturales»	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

7.1. El presente capítulo expone las constataciones del Tribunal sobre «Recursos naturales» y presenta por separado los resultados de la verificación del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y los correspondientes a otros gastos («Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca») de la rúbrica del marco financiero plurianual (MFP). La **ilustración 7.1** presenta información clave sobre la composición de esta rúbrica del MFP.

Ilustración 7.1 — Rúbrica 2 del MFP: «Recursos naturales» — Información clave sobre 2015



⁽¹⁾ Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el **anexo 1.1**, apartado 7).

Fuente: Cuentas consolidadas anuales de la Unión Europea de 2015.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.2. Además de las constataciones del Tribunal sobre regularidad en apoyo de las observaciones específicas, el presente capítulo ofrece en una sección aparte los resultados obtenidos en algunas cuestiones relacionadas con el rendimiento en una muestra de proyectos de desarrollo rural.

Descripción sucinta de «Recursos naturales»

7.3. La política agrícola común (PAC) es la base del gasto de la UE en agricultura. La Comisión, en especial la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, y los organismos pagadores de los Estados miembros comparten la gestión de la ejecución de la PAC (véase el apartado 7.31). Los pagos a los beneficiarios se abonan a través de dos fondos ⁽¹⁾: el FEAGA, que financia enteramente las ayudas directas y las medidas de mercado de la UE ⁽²⁾, y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), que cofinancia programas de desarrollo rural conjuntamente con los Estados miembros.

7.4. Las principales medidas financiadas por el FEAGA son:

- las ayudas directas del «régimen de pago único» (RPU), que representaron 29 300 millones de euros en 2015, y del «régimen de pago único por superficie» (RPUS), que representaron 7 800 millones de euros en 2015. Estos regímenes de ayuda por superficie proporcionan ayuda a la renta disociada ⁽³⁾,
- otros regímenes de ayudas directas ⁽⁴⁾, 5 100 millones de euros en 2015, e intervenciones en los mercados agrícolas ⁽⁵⁾, 2 700 millones de euros en 2015.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) n.º 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común, por el que se derogan los Reglamentos (CE) n.º 352/78, (CE) n.º 165/94, (CE) n.º 2799/98, (CE) n.º 814/2000, (CE) n.º 1290/2005 y (CE) n.º 485/2008 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 549).

⁽²⁾ Excepto determinadas medidas, como las de promoción, y el programa «fruta en las escuelas», que son objeto de cofinanciación.

⁽³⁾ Los pagos disociados se conceden a superficies agrícolas subvencionables independientemente de que se utilicen o no para la producción.

⁽⁴⁾ Prevén principalmente pagos no disociados relacionados con determinados tipos de producción agrícola y dos nuevos regímenes: el reembolso de la disciplina financiera y el pago redistributivo.

⁽⁵⁾ Abarcan, en particular, el apoyo específico a los sectores vinícola y de frutas y verduras, las ayudas para la leche y la fruta en las escuelas, y medidas específicas para las regiones ultraperiféricas de la UE.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.5. El Feader cofinancia el gasto de desarrollo rural mediante los programas correspondientes de los Estados miembros. El gasto abarca medidas relacionadas ⁽⁶⁾ o no con la superficie ⁽⁷⁾. En 2015, el gasto del Feader ascendió a 11 800 millones de euros.

7.6. Los principales riesgos para la regularidad consisten en que:

- las ayudas directas se abonen sin que la superficie o el beneficiario sean admisibles,
- las ayudas para intervenciones en los mercados agrícolas se concedan para sufragar gastos no subvencionables o a solicitantes no admisibles,
- el gasto desarrollo en rural no sea subvencionable por incumplimiento de las normas (incluidas las que rigen la contratación pública) y de las condiciones de subvencionabilidad, especialmente para la inversión, a menudo complejas.

7.7. Este capítulo abarca asimismo la política de medio ambiente, la acción por el clima y la política pesquera común de la UE. El principal riesgo para la regularidad en estos ámbitos es que las ayudas se concedan a gastos no subvencionables o excesivos.

⁽⁶⁾ Las medidas relacionadas con la superficie son aquellas en las que el pago está vinculado al número de hectáreas, como los pagos agroambientales y los pagos compensatorios a agricultores en zonas con desventajas naturales.

⁽⁷⁾ Las medidas no relacionadas con la superficie suelen ser medidas de inversión, tales como la modernización de las explotaciones agrícolas y el establecimiento de servicios básicos para la economía y la población rural.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Alcance y enfoque de la fiscalización

7.8. En el **anexo 1.1** se exponen los elementos clave del enfoque y la metodología del Tribunal. En la fiscalización de «Recursos naturales» cabe destacar lo siguiente:

- a) la auditoría consistió en un examen de una muestra compuesta por 180 operaciones del FEAGA y 179 operaciones de «Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca», según se expone en el **anexo 1.1**, apartado 7. Cada una de estas muestras se constituyó para que fuera representativa del conjunto de operaciones de la rúbrica del MFP de las dos series de observaciones específicas ⁽⁸⁾. En 2015, la muestra del FEAGA estaba compuesta por operaciones de dieciocho Estados miembros ⁽⁹⁾. La muestra de la segunda serie de observaciones específicas estaba compuesta por 159 operaciones de desarrollo rural y otras 20 operaciones de medio ambiente, acción por el clima y pesca de diecisiete Estados miembros ⁽¹⁰⁾;
- b) el Tribunal evaluó una serie de sistemas de control interno seleccionados mediante examen documental de 24 auditorías de la Comisión relativas al FEAGA y al Feader. El trabajo se completó con la repetición de seis de las auditorías de la Comisión en los Estados miembros afectados ⁽¹¹⁾. El Tribunal efectuó otros trabajos de auditoría en estos seis Estados miembros en una serie limitada de ámbitos proclives al riesgo relacionados con el FEAGA y el Feader, y en el ámbito de la condicionalidad ⁽¹²⁾. Se examinaron asimismo cinco auditorías de la Comisión relativas a la política pesquera y se repitió una de ellas ⁽¹³⁾;

⁽⁸⁾ El enfoque del Tribunal se basa en un número de elementos seleccionados aleatoriamente (por ejemplo, parcelas) en cada operación. Por tanto, un error determinado no refleja necesariamente el error global de la operación de que se trate.

⁽⁹⁾ Bulgaria, República Checa, Dinamarca, Alemania (Baden-Wurtemberg, Baviera, Hesse, Baja Sajonia y Schleswig Holstein), Irlanda, Grecia, España (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Madrid), Francia, Italia (AGEA, Calabria, Emilia-Romaña, Lombardía y Toscana), Chipre, Hungría, Países Bajos, Polonia, Rumanía, Eslovenia, Finlandia, Suecia y Reino Unido (Inglaterra).

⁽¹⁰⁾ Bélgica (Valonia), Bulgaria, República Checa, Alemania (Baviera, Baja Sajonia-Bremen y Renania-Palatinado), Grecia, España (Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia), Francia (Borgoña y continental), Italia (Apulia, Campania, programa de la red rural nacional y Sicilia), Lituania, Hungría, Austria, Polonia, Portugal (continental), Rumanía, Eslovaquia, Finlandia y Reino Unido (Inglaterra y Escocia). La muestra también incluía ocho operaciones en régimen de gestión directa.

⁽¹¹⁾ España (Cataluña), Alemania (Schleswig-Holstein), Finlandia, Lituania, Malta y Reino Unido (Irlanda del Norte).

⁽¹²⁾ En todos los regímenes de ayudas directas del FEAGA y en todas las medidas del Feader relacionadas con la superficie, los beneficiarios tienen la obligación de cumplir los requisitos de condicionalidad, que se refieren a la protección del medio ambiente, a la salud pública, animal y vegetal, al bienestar animal (requisitos legales de gestión) y al mantenimiento de las tierras en buenas condiciones agrarias y ambientales. La ayuda a los agricultores se reduce si no cumplen estas obligaciones.

⁽¹³⁾ En Rumanía.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

- c) el Tribunal evaluó los informes anuales de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, y de la DG Asuntos Marítimos y Pesca.

7.9. Tanto para el FEAGA como para el Feader, 2015 fue el último año en que la mayoría de los pagos se abonaron a beneficiarios finales con arreglo a las normas en vigor antes de la reforma de la PAC de 2013 ⁽¹⁴⁾.

PARTE 1 — OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL SOBRE LA REGULARIDAD

Regularidad de las operaciones

7.10. En el **anexo 7.1** figura el resumen de los resultados de la verificación de operaciones de «Recursos naturales» en conjunto y de las dos series de observaciones específicas (FEAGA y «Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca»). De las 359 operaciones examinadas, 121 (el 34 %) estaban afectadas por errores. Sobre la base de los 87 errores cuantificados, el nivel de error estimado para «Recursos naturales» es del 2,9 % ⁽¹⁵⁾.

7.11. En la **ilustración 7.2** se presenta el desglose de los diferentes tipos de errores que conforman el nivel de error global estimado por el Tribunal para 2015.

7.10. La Comisión toma nota del error más probable estimado por el Tribunal de Cuentas, que es casi igual que el del año pasado excepto la condicionalidad.

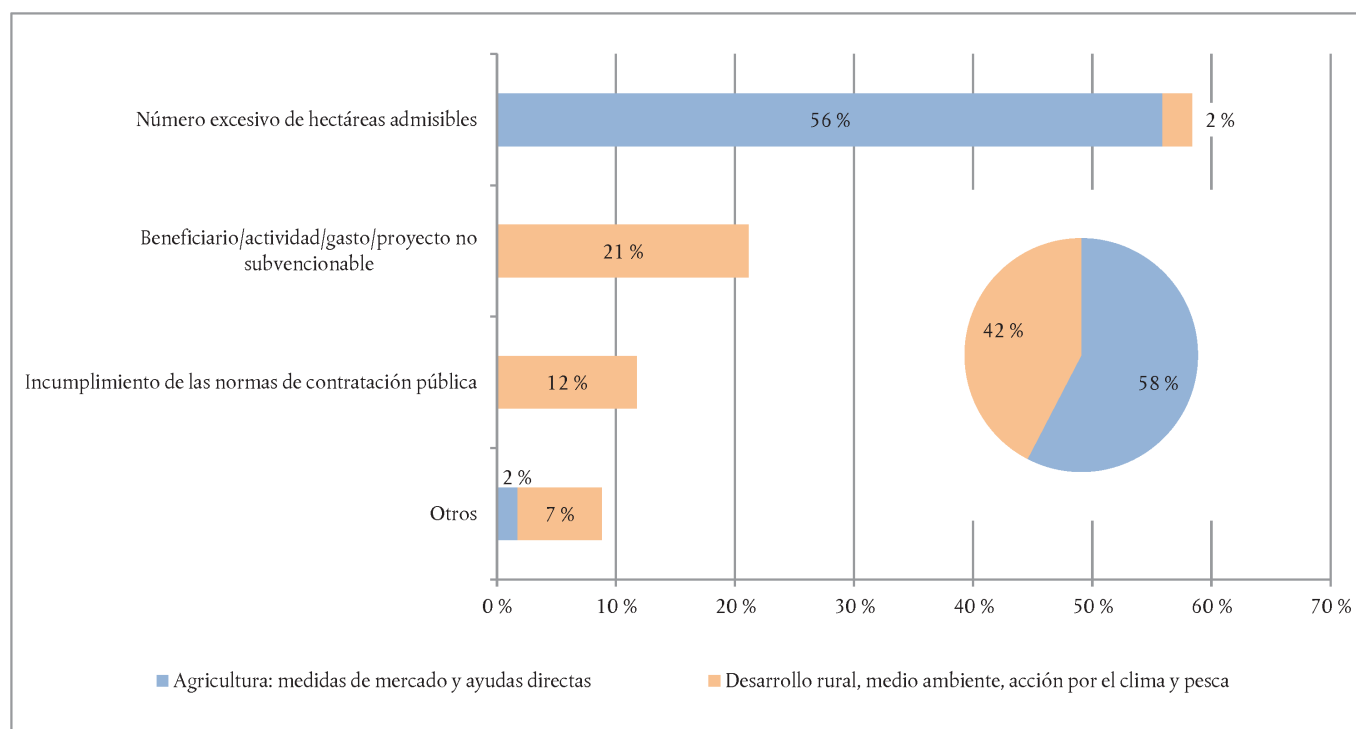
La Comisión opina que las correcciones financieras netas, que son el resultado tanto de los procedimientos plurianuales de conformidad como de las recuperaciones de beneficiarios reembolsados al presupuesto de la UE, representan una capacidad correctiva que debe tenerse en cuenta en la evaluación completa del sistema general de control interno.

La Comisión también observa que, como se indicó en el Informe anual de actividades de 2015 de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, su capacidad correctiva ascendió en 2015 a 1 065,710 millones EUR (1,87 % del total de los gastos de la PAC).

⁽¹⁴⁾ El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea alcanzaron un acuerdo sobre la reforma de la PAC en 2013 y posteriormente se elaboraron una serie de textos legislativos sobre su aplicación en la práctica. Véase: <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/>

⁽¹⁵⁾ La estimación de error se calcula a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación. El Tribunal calcula, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 1,3 y el 4,5 % (los límites inferior y superior de error, respectivamente).

Ilustración 7.2 — Desglose del nivel de error estimado — «Recursos naturales»



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.12. La naturaleza y el patrón de los errores difieren considerablemente entre las dos series de observaciones específicas, por lo que cada una de ellas se aborda separadamente en los apartados siguientes.

FEAGA: Medidas de mercado y ayudas directas

7.13. El **anexo 7.1** resume los resultados de la verificación de las operaciones. Contaban errores 52 (el 29 %) de las 180 operaciones del FEAGA fiscalizadas. Sobre la base de los 47 errores cuantificados, el nivel de error estimado es del 2,2 %⁽¹⁶⁾.

7.14. En la **ilustración 7.3** se presenta el desglose de los diferentes tipos de errores que conforman el nivel de error global estimado por el Tribunal para 2015.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

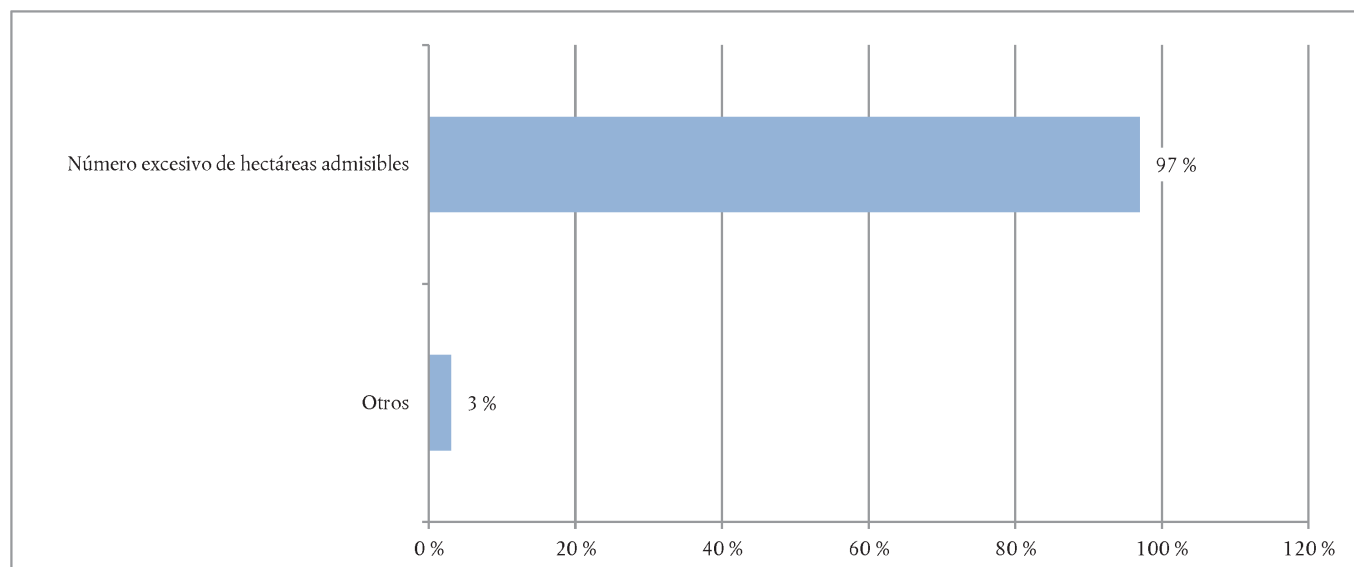
7.12. La Comisión observa que existen diferencias significativas en el diseño, el alcance y los objetivos de los dos pilares de la PAC que explican esas diferencias en el patrón de errores relacionados con la PAC.

7.13. La Comisión toma nota del error más probable estimado por el Tribunal de Cuentas, que es casi igual que el del año pasado excepto la condicionalidad.

La Comisión también observa que la frecuencia de los errores ha disminuido de forma constante durante los últimos tres años.

⁽¹⁶⁾ La estimación de error se calcula a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación. El Tribunal calcula, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 0,8 y el 3,6 % (límites inferior y superior de error, respectivamente).

Ilustración 7.3 — Desglose del nivel de error estimado — FEAGA



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.15. En cuatro casos de errores cuantificables cometidos por los beneficiarios finales, las autoridades nacionales disponían de suficiente información⁽¹⁷⁾ para haber evitado, detectado y corregido los errores antes de declarar los gastos a la Comisión. Si toda esta información se hubiera utilizado para corregir los errores, el nivel estimado de error para esta serie de observaciones específicas habría sido inferior en 0,3 puntos porcentuales. Además, el Tribunal constató que, en cuatro casos, los errores detectados eran atribuibles a las autoridades nacionales. Estos errores contribuyeron con 0,6 puntos porcentuales al nivel de error estimado. En la **ilustración 7.5** se ofrece un ejemplo de los errores cometidos por las autoridades nacionales.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.15. La Comisión agradece la valoración que hace el Tribunal de Cuentas del papel de los Estados miembros y opina que los Estados miembros deberían haber hecho más para reducir los errores. La Comisión sigue trabajando con los Estados miembros para reducir los errores.

⁽¹⁷⁾ Basada en la documentación justificativa, en los controles cruzados ordinarios y en otros controles obligatorios.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.16. La mayoría de los errores cuantificables correspondían a declaraciones excesivas de superficies subvencionables (véase la **ilustración 7.3**). En 2015, el Tribunal detectó errores en doce de los dieciocho Estados miembros visitados. La mitad de estos errores cuantificables no sobrepasaba el 2 % (véase el apartado 7.18) y tuvo por tanto una incidencia reducida en el nivel estimado de error global. Otra cuarta parte de los errores oscilaba entre el 2 y el 5 %.

7.17. En los Estados miembros, el principal instrumento de control es el sistema de identificación de parcelas agrarias (SIP), que es una base de datos relativos a la admisibilidad de todas las parcelas agrícolas y contiene además imágenes gráficas informatizadas, tales como las ortoimágenes (fotografías aéreas) que los Estados miembros han de actualizar como mínimo cada cinco años⁽¹⁸⁾. Siempre que las imágenes gráficas se actualicen y analicen adecuadamente, el SIP contribuye de manera significativa a prevenir y detectar los errores de superficie en las solicitudes de ayuda. Gracias a los planes de acción establecidos por la Comisión y los Estados miembros, la fiabilidad de los datos del SIP ha mejorado de forma constante en los últimos años.

7.18. Sin embargo, el Tribunal sigue detectando errores relacionados con la superficie, debido a que los controles administrativos de la admisibilidad de las parcelas están basados en los mismos datos del SIP que los agricultores suelen copiar en sus solicitudes de ayuda⁽¹⁹⁾; de este modo, si los datos del SIP son incorrectos, normalmente dichos controles no ayudan a detectar los errores de admisibilidad de la declaración. En general, la norma técnica aplicable a las ortoimágenes⁽²⁰⁾ no permite a los agricultores y a los organismos pagadores detectar los errores de escasa magnitud (inferiores al 2 %, véase el apartado 7.16), que, en gran medida, son imposibles de evitar a un coste razonable. No obstante, por lo general, los errores de superficie mayores sí se detectaron. En dichos casos, la superficie admisible registrada en la base de datos del SIP y declarada por el agricultor era sustancialmente incorrecta, principalmente porque:

⁽¹⁸⁾ Además, los Estados miembros tienen que evaluar la calidad del SIP todos los años. Las diferencias en la superficie subvencionable (uno de los elementos cualitativos de la evaluación) han de ser inferiores al 2 %.

⁽¹⁹⁾ Los Estados miembros proporcionan a los agricultores las ortoimágenes y la superficie máxima admisible registrada en el SIP para cada una de sus parcelas antes de que los agricultores redacten sus solicitudes de ayuda. Los agricultores están legalmente obligados a verificar y, en su caso, corregir la información que se les haya facilitado. No obstante, en todos los casos de errores de superficie salvo en uno, los agricultores declararon en sus solicitudes de ayuda las superficies admisibles registradas incorrectamente en la base de datos del SIP.

⁽²⁰⁾ Con arreglo al artículo 17 del Reglamento (CE) del Consejo n.º 73/2009 (DO L 30 de 31.1.2009, p. 16), «Se hará uso de las técnicas empleadas en los sistemas informáticos de información geográfica, incluidas, preferentemente, las ortoimágenes aéreas o espaciales, con arreglo a una norma homogénea que garantice una precisión equivalente, como mínimo, a la de la cartografía de escala 1:10 000».

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.16-7.18. La Comisión toma nota de que la mayoría de los errores por exceso de declaración detectados por el Tribunal de Cuentas fueron relativamente pequeños y acoge con satisfacción la evaluación del Tribunal sobre la mejora de la fiabilidad de los datos del SIP.

La Comisión considera que los errores menores son imposibles de evitar a un coste razonable. La Comisión anima a los Estados miembros a que actualicen periódicamente su sistema de identificación de parcelas (SIP) para garantizar la detección de las declaraciones excesivas importantes. La Comisión considera que el hecho de que la gran mayoría de los errores reportados por el Tribunal fueron menores del 5 % es prueba del buen funcionamiento del Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC), de los cuales el SIP es un componente fundamental. Como el terreno evoluciona, puede haber diferencias entre el SIP y la realidad, sin embargo, las actualizaciones periódicas del sistema limitan el riesgo.

A fin de fomentar actualizaciones frecuentes del SIP, la Comisión ha previsto, como condición previa para reducir los controles sobre el terreno del 5 % al 1 % en el caso de algunos regímenes de pagos directos, la actualización del SIP como mínimo cada tres años mediante con ortoimágenes de menos de 15 meses (la actualización anual debe cubrir al menos el 25 % de las hectáreas elegibles).

También se introdujo en 2010 una evaluación de calidad del SIP y se mantiene en el presente período [Reglamento (UE) n.º 640/2014].

Este ejercicio anual realizado por las administraciones de los Estados miembros y supervisado por la Comisión es un proceso de control de calidad cuyo objetivo final es mejorar la calidad y la fiabilidad del SIP analizando las deficiencias técnicas detectadas y adoptando medidas correctivas para hacerles frente.

Los controles anuales sobre el terreno se siguen realizando, sobre la base de un muestreo, para conseguir una visión precisa y actualizada del SIP.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- al evaluar la superficie subvencionable con objeto de actualizar el SIP, los organismos pagadores no redujeron los pagos suficientemente, o no los redujeron en absoluto, cuando en las ortoimágenes de la parcela se apreciaba vegetación o elementos no subvencionables,
- las definiciones nacionales de pastos permanentes admisibles no se ajustaban a la definición de la UE.

7.19. En la **ilustración 7.4** se presenta un ejemplo de datos de admisibilidad incorrectos en el SIP.

Ilustración 7.4 — Ejemplo de pagos irregulares debidos a datos de admisibilidad incorrectos en el SIP

Se entiende por pastos permanentes las tierras destinadas al cultivo de gramíneas u otros forrajes herbáceos. En su informe anual relativo al ejercicio 2014, el Tribunal señalaba que, en España, pese a las numerosas medidas correctoras adoptadas, persistían insuficiencias significativas en el SIP con respecto a la admisibilidad de los pastos permanentes, y que en 2014 y 2015 se adoptaron medidas correctoras adicionales⁽²¹⁾. El Tribunal inspeccionó una parcela de 48 hectáreas en España (Madrid) registrada en el SIP como pasto permanente plenamente subvencionable en el momento en el que el agricultor hizo la declaración. No obstante, en la ortoimagen se apreciaban árboles o arbustos tupidos. En su solicitud de ayuda de 2014, el agricultor declaró la parcela basándose en la superficie admisible registrada en el SIP y percibió ayuda del RPU por la totalidad de la parcela. El Tribunal estimó que la parcela no era admisible para la ayuda del RPU.

En 2015, las autoridades españolas, tras llevar a cabo una revisión de su SIP basándose en nuevas ortoimágenes y usando nueva tecnología, declararon dicha parcela inadmisibile.

El Tribunal constató asimismo que la ayuda por superficie se solicitaba y se pagaba sobre la base de información incorrecta del SIP sobre la admisibilidad que podía detectarse en las ortoimágenes, en Grecia, España (Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, y Extremadura), Italia (Calabria) y Reino Unido (Inglaterra).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Cuando se produce un caso de definición nacional para pastos permanentes que no cumple con la definición de la UE, se establecen medidas correctivas, incluyendo, si es necesario, planes de acción para abordar la cuestión.

Para proteger el presupuesto de la UE, la Comisión también aplica reducciones y suspensiones de pagos, y correcciones financieras netas en el marco de los procedimientos de liquidación de conformidad cuando es necesario.

Ilustración 7.4 - Ejemplo de pagos irregulares debidos a datos de admisibilidad incorrectos en el SIP

La Comisión identificó cuestiones en torno a los pastos permanentes antes de 2014 y se han llevado a cabo planes de acción en los Estados miembros correspondientes.

En España, las autoridades nacionales realizaron una nueva medición completa de todas las parcelas declaradas por los beneficiarios fiscalizados por el Tribunal de Cuentas, y se pusieron en marcha procedimientos de recuperación en los casos necesarios. Además, el hecho de que la parcela bajo consideración se registrara como no admisible en 2015 demuestra que el procedimiento para actualizar el SIP funciona en España.

Las auditorías realizadas por los servicios de la Comisión en años anteriores habían identificado deficiencias vinculadas a la admisibilidad de los pastos permanentes en Grecia y España, y aseguraron que estas se abordaran a través de planes de acción específicos que condujeron a mejoras (véase el Informe Anual del Tribunal de Cuentas de 2014, recuadro 7.8). Tanto en Grecia como en España, la zona registrada como subvencionable en el SIP se redujo significativamente: En Grecia, la zona de pastos permanentes subvencionables se redujo de 3,6 millones de hectáreas en 2012 a 1,5 millones de hectáreas en la reclamación del año 2014, y en España la zona de pastos permanentes subvencionables se redujo de 18,5 millones de hectáreas en 2013 a 6,4 millones de hectáreas en 2016.

Para el Reino Unido (Inglaterra) el plan de acción correctivo está en curso y es supervisado por la Comisión.

Es más, los procedimientos de liquidación de conformidad garantizan que el riesgo para el presupuesto de la UE está cubierto adecuadamente por las correcciones financieras netas.

⁽²¹⁾ Informe anual relativo al ejercicio 2014, apartado 7.41 y recuadro 7.8.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.20. En la **ilustración 7.5** se presenta un ejemplo de criterios de admisibilidad nacionales que no se ajustan a la legislación de la UE.

Ilustración 7.5 — Ejemplo de criterios de admisibilidad nacionales que no se ajustan a la legislación de la UE

En su informe anual relativo al ejercicio 2013 ⁽²²⁾, el Tribunal señalaba que las autoridades francesas concedían ayuda a los brezales aptos para el pastoreo aunque estas zonas abarcan tanto vegetación herbácea admisible como matorrales, arbustos, etc., no admisibles. En 2015, el Tribunal consideró que seis de dichas parcelas eran total o parcialmente inadmisibles por contener árboles y matorrales tupidos.

Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca

7.21. El **anexo 7.1** resume los resultados de la verificación de las operaciones. De las 179 operaciones de «Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca» examinadas, 69 (el 39 %) contenían errores. Sobre la base de los 40 errores cuantificados, el nivel de error estimado es del 5,3 % ⁽²³⁾.

7.22. En la **ilustración 7.6** se presenta el desglose de los diferentes tipos de errores que conforman el nivel de error global estimado por el Tribunal para 2015.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ilustración 7.5 - Ejemplo de criterios de admisibilidad nacionales que no se adaptan a la legislación de la UE

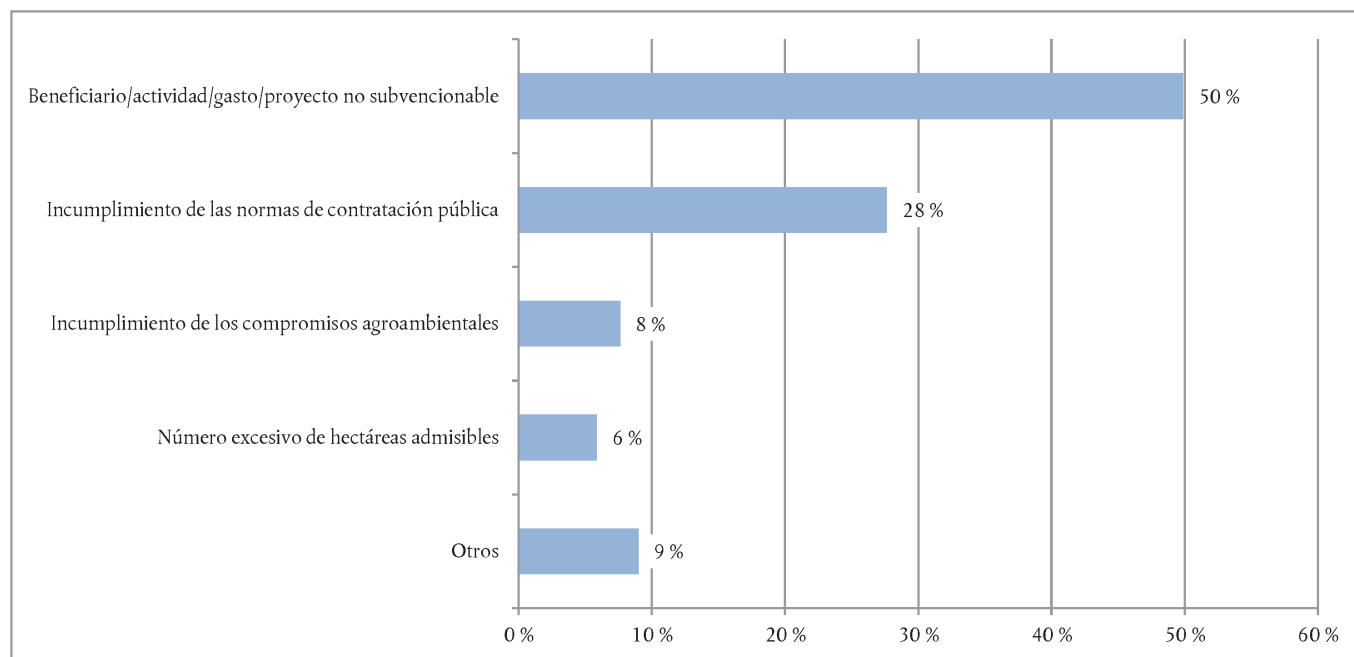
Las auditorías realizadas por la Comisión antes de 2013 ya habían identificado deficiencias similares en Francia. Las deficiencias son objeto de seguimiento en virtud de un plan de acción específico establecido por el Estado miembro y supervisado de cerca por la Comisión. Cualquier deficiencia encontrada es objeto de seguimiento mediante procedimientos de liquidación de conformidad, lo cual garantiza una cobertura adecuada del riesgo para el presupuesto de la UE mediante las correcciones financieras netas.

Paralelamente, la Comisión vigila que se respete el plan de acción con el fin de asegurar la mejora. A la luz de ciertos retrasos, se introdujeron nuevas medidas de conformidad con el artículo 41, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 1306/2013 a partir de 2015.

7.21. La Comisión toma nota del error más probable estimado por el Tribunal de Cuentas, menor que el observado el año pasado.

⁽²²⁾ Informe anual relativo al ejercicio 2013, recuadro 3.4.

⁽²³⁾ La estimación de error se calcula a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación. El Tribunal calcula, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 2,7 y el 7,9 % (límites inferior y superior de error, respectivamente).

Ilustración 7.6 — Contribución al nivel de error estimado por tipo de error — Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.23. De las 159 operaciones de desarrollo rural, 78 estaban relacionadas con la superficie y 81 no lo estaban. De las 159 operaciones de gastos de la muestra, 64 (el 40 %) estaban afectadas por errores, de los cuales 38 eran errores cuantificables. De las 19 operaciones incluidas en la muestra correspondientes a medio ambiente, acción por el clima y pesca, 5 (26 %) contenían errores, 2 de los cuales eran cuantificables. El Tribunal no halló errores en la operación restante ⁽²⁴⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.23. Para el desarrollo rural, la frecuencia de los errores (cuantificados y no cuantificados) encontrados por el Tribunal de Cuentas ha disminuido de forma constante a lo largo del tiempo.

⁽²⁴⁾ Relativa a la prestación de servicios estadísticos en régimen de gestión directa de la Comisión.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.24. En trece casos de errores cuantificables cometidos por los beneficiarios finales, las autoridades nacionales disponían de suficiente información⁽²⁵⁾ para haber evitado, detectado y corregido los errores antes de declarar los gastos a la Comisión. Si toda esta información se hubiera utilizado para corregir los errores, el nivel estimado de error para esta serie de observaciones específicas habría sido inferior en 1,7 puntos porcentuales. Además, el Tribunal constató que, en seis casos, los errores detectados eran atribuibles a las autoridades nacionales. Estos errores contribuyeron con 1,5 puntos porcentuales al nivel de error estimado. En la **ilustración 7.7** se ofrece un ejemplo de un error cometido por las autoridades nacionales.

7.25. Los tipos de error son similares a los observados en ejercicios anteriores y a los identificados en el informe especial del Tribunal que analiza las causas de los errores en el gasto en desarrollo rural⁽²⁶⁾. Como en años anteriores, el componente predominante (82 %) del nivel de error estimado que se expone en el apartado 7.21 correspondía a las medidas no relacionadas con la superficie.

7.26. Sin embargo, 15 de las 81 operaciones examinadas que no correspondían a ayudas por superficie (el 19 %) no cumplían los requisitos de subvencionabilidad (en la **ilustración 7.7** se ofrece un ejemplo). En medio ambiente, acción por el clima y pesca, 2 errores cuantificables se debieron a la existencia de gastos no subvencionables.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.24. La Comisión es consciente de que las autoridades nacionales podrían haber detectado muchos de los errores hallados por el Tribunal de Cuentas. Las normas de la PAC proporcionan a los Estados miembros todos los instrumentos necesarios para mitigar la mayor parte de los riesgos de error.

Para el ejemplo de la ilustración 7.7, la Comisión ha puesto en marcha un procedimiento de liquidación de conformidad en marzo de 2016. Se tomarán todas las medidas necesarias para proteger el presupuesto de la UE.

7.25. La Comisión es consciente de las causas de los errores y está trabajando con los Estados miembros para poner remedio a las situaciones ofreciendo asesoramiento o solicitando que se implementen planes de acción.

Por ejemplo, la Comisión sabe que las mediciones no relacionadas con superficies son más propensas a errores. Por ese motivo, se promueven soluciones sistémicas, como la simplificación del diseño de las mediciones o la utilización de métodos de cálculo menos complejos, por ejemplo, opciones de costes simplificados o cantidades fijas.

La Comisión opina que las irregularidades en el procedimiento de contratación pública no necesariamente significan que el gasto total no fuera elegible.

Con el fin de evaluar el riesgo financiero de los errores de contratación pública, la Comisión adoptó en diciembre de 2013 directrices para la determinación de las correcciones financieras, en caso de incumplimiento de las normas de contratación pública en los proyectos llevados a cabo bajo la gestión compartida

⁽²⁵⁾ Sobre la base de documentación justificativa, que incluye información cruzada de bases de datos y las necesarias verificaciones obligatorias.

⁽²⁶⁾ Véase el Informe especial n.º 23/2014 «Errores en el gasto en desarrollo rural: ¿Cuáles son las causas y cómo se están abordando?» (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Ilustración 7.7 — Ejemplos de gastos o actividades no subvencionables

La medida de desarrollo rural «ayudas relativas al bienestar de los animales» proporciona apoyo a los agricultores que suscriben de forma voluntaria compromisos en pro del bienestar de los animales. Los pagos se efectúan anualmente y cubren los costes adicionales y las pérdidas de ingresos derivados del compromiso suscrito, como puede ser la asignación de mayor espacio a los animales. Constituye un ejemplo del uso de opciones de costes simplificados, que pueden reducir la carga administrativa de los Estados miembros y de los beneficiarios, y que deben basarse en una metodología sólida, concretamente en un cálculo exacto del coste simplificado.

En Rumanía se detectaron gastos no subvencionables debido a que las autoridades nacionales, al calcular los costes simplificados, no tomaron debidamente en cuenta el número de ciclos de producción y, en consecuencia, los pagos a los beneficiarios fueron sistemáticamente excesivos.

El Tribunal controló todos los tipos de compromisos de las ayudas relativas al bienestar de los animales en Rumanía, incluidos los no abarcados por la muestra, para determinar en qué medida los cálculos erróneos afectaban al conjunto del gasto en bienestar de los animales en dicho país, y constató que el gasto no subvencionable podía ascender a 152 millones de euros (de un total de 450 millones de euros) desde la fecha de inicio de la medida (2012) hasta octubre de 2015.

También se detectaron errores de falta de subvencionabilidad en Bélgica (Valonia), Alemania (Renania Palatinado), España (Andalucía, Galicia y Castilla-La Mancha), Grecia, Italia (red rural, Sicilia y Campania) y Polonia.

7.27. En las 27 operaciones examinadas, el beneficiario tenía que cumplir las normas de contratación pública, las cuales garantizan que los bienes y servicios necesarios se adquieren en las condiciones más favorables, respetando tanto la igualdad de acceso a los contratos públicos como los principios de transparencia y no discriminación. El Tribunal observó que una o más de dichas normas se incumplieron en seis casos. En la **ilustración 7.8** se presenta un ejemplo de este tipo de error.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ilustración 7.7 - Ejemplo de gastos o actividades no subvencionables

La Comisión apoya plenamente a los Estados miembros en sus esfuerzos por utilizar, siempre que sea posible, opciones de costes simplificados como herramienta para evitar errores, como reconoce el Tribunal en su Informe Especial 23/2014 (véase el párrafo 86).

En cuanto a los casos de Rumanía, la Comisión está de acuerdo en que había un error en el cálculo del coste simplificado utilizado para los pagos.

A raíz de las conclusiones del Tribunal de Cuentas, la Comisión inició un procedimiento de liquidación de conformidad en 2016 para establecer con precisión la cantidad en riesgo. Esto puede resultar en la aplicación de una corrección financiera.

7.27. La Comisión ha identificado la contratación pública como una fuente importante de errores e intensificado su trabajo de auditoría para asegurar una protección adecuada del presupuesto de la UE.

El cumplimiento de las normas de contratación pública también es uno de los elementos centrales de los planes de acción para el desarrollo rural. En 2015-2016 se realizaron auditorías exhaustivas de dicha área en 4 Estados miembros. La práctica de un control minucioso de las normas de contratación pública sigue en otros Estados miembros en 2016.

Con el fin de evaluar el riesgo financiero de los errores de contratación pública, la Comisión adoptó en diciembre de 2013 directrices para la determinación de las correcciones financieras en caso de incumplimiento de las normas de contratación pública de los proyectos llevados a cabo bajo la gestión compartida.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Ilustración 7.8 — Ejemplo de incumplimientos de las normas de contratación pública

Un municipio de Italia (Campania) recibió ayudas para la construcción de un monorraíl: infraestructura para ayudar a los agricultores a transportar las aceitunas montaña arriba y abajo. El contrato se adjudicó a una empresa privada a través de un procedimiento de licitación.

Para evaluar las distintas ofertas, el municipio estableció una serie de criterios con diferentes ponderaciones (a las que se atribuía una puntuación). En la convocatoria se pedía a los licitadores que acompañaran a sus ofertas la propuesta de trabajos adicionales relativos a nuevas carreteras, alcantarillado y un acueducto. Estos trabajos adicionales suponían el 75 % de la puntuación total en la que el municipio basaba su decisión de adjudicación, mientras que el precio solo representaba el 10 % de la puntuación total.

Dado que la ayuda de la UE se concedió para construir el monorraíl, el beneficiario infringió las normas de contratación pública de Italia al establecer criterios (construcción de carreteras, alcantarillado y un acueducto) que no guardaban relación con el objeto, la naturaleza y las características de la convocatoria. Por consiguiente, en virtud de las normas de contratación pública en Italia, dichos criterios eran irregulares.

También se observaron casos de incumplimiento de las normas de contratación pública en Alemania (Renania Palatinado), Grecia y Rumanía.

7.28. La muestra controlada por el Tribunal abarcaba 45 operaciones de pagos agroambientales relativos al uso de métodos de producción agrícola compatibles con la protección del medio ambiente, el paisaje y los recursos naturales. Se constató que, en tres casos, los agricultores no habían cumplido todas las condiciones necesarias para beneficiarse del pago.

7.29. Se detectaron declaraciones excesivas de la superficie admisible en 15 de las 78 operaciones relacionadas con la superficie (el 19 %), si bien la mayoría de ellas eran relativamente menores y tuvieron escasa incidencia en el porcentaje estimado de error global. Véase asimismo el apartado 7.18.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ilustración 7.8 - Ejemplo de incumplimiento de las normas de contratación pública

La Comisión entiende que los criterios de adjudicación establecidos en el anuncio de la licitación no estuvieron totalmente relacionados con la naturaleza de los trabajos.

Sin embargo, la Comisión subraya que la inversión se llevó a cabo como estaba previsto.

Las autoridades italianas revisaron el caso e incoaron un procedimiento de recuperación en caso de incumplimiento en los procedimientos de contratación pública. Las autoridades italianas solicitaron una corrección financiera del 10 %. La Comisión considera que esta acción correctiva ayuda a proteger el presupuesto de la UE.

Las reservas fueron hechas en el Informe Anual de Actividades 2015 para cubrir temas de contratación pública, como reconoce el Tribunal de Cuentas en el apartado 7.60.

7.28. La Comisión desea hacer hincapié en que los tres beneficiarios tenían una amplia variedad de diferentes compromisos agroambientales y cumplieron con éxito la mayoría de ellos. Solo unos pocos compromisos no fueron respetados plenamente o documentados de la forma adecuada.

7.29. La Comisión toma nota de que la mayoría de los errores por exceso de declaración detectados por el Tribunal de Cuentas fueron relativamente pequeños y acoge con satisfacción la evaluación del Tribunal sobre la mejora de la fiabilidad de los datos del SIP (véase el párrafo 7.17).

La Comisión considera que los errores menores son imposibles de evitar a un coste razonable.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.30. Aunque las autoridades nacionales tienen la obligación de verificar la moderación de los costes, su verificación fue insuficiente en 24 proyectos de inversión. El Tribunal consideró estos casos como errores. No obstante, por lo general no es posible determinar el importe del gasto no subvencionable y, en consecuencia, tampoco puede cuantificarse el error. En la sección «Verificación de los criterios de rendimiento», se presenta información adicional sobre la moderación de los costes (véase el apartado 7.71).

Examen de los informes anuales de actividad y de otros elementos de los sistemas de control interno*Sistemas de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural relativos a la regularidad de las operaciones en agricultura*

7.31. La Comisión y los Estados miembros comparten la gestión de casi todas las ayudas agroambientales. Unos ochenta organismos pagadores de los Estados miembros desembolsan las ayudas a los agricultores y otros beneficiarios, mientras que la Comisión reembolsa a los Estados miembros dichos costes mensualmente (FEAGA) o trimestralmente (Feader). La Comisión lleva a cabo auditorías de cumplimiento que tienen por objeto determinar si son regulares los sistemas de los Estados miembros que garantizan la legalidad y regularidad de los pagos de las ayudas a los beneficiarios. Las insuficiencias detectadas en los sistemas pueden dar lugar a correcciones financieras que se imponen a los Estados miembros mediante decisiones de conformidad. Las correcciones financieras se realizan con frecuencia a tanto alzado y abarcan gastos correspondientes a varios ejercicios, de modo que raramente dan lugar a recuperaciones de los pagos a partir de los beneficiarios finales, sino que suelen pagarse a partir de los presupuestos nacionales⁽²⁷⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.30. Véase la respuesta de la Comisión al punto 7.71.

7.31. Si bien es cierto que la mayoría de las correcciones fueron uniformes en el pasado, en el nuevo marco legal se anima a los Estados miembros a proporcionar un cálculo del riesgo para el Fondo.

Los pagos indebidos que puedan vincularse directamente a un beneficiario se identifican como resultado de los procedimientos de liquidación de conformidad de la Comisión y los Estados miembros ponen en marcha las acciones de recuperación necesarias contra los beneficiarios finales.

⁽²⁷⁾ Véase el Informe anual relativo al ejercicio 2012, apartado 1.32.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.32. Para comprobar si las auditorías de cumplimiento de la Comisión se ajustaban a las normas internacionales de auditoría ⁽²⁸⁾ y a los principales requisitos reglamentarios, el Tribunal practicó controles documentales de una muestra de veinticuatro ⁽²⁹⁾ de las 120 auditorías de cumplimiento ⁽³⁰⁾ presentadas por la DG Agricultura y Desarrollo Rural en 2015, y repitió además seis de estas veinticuatro auditorías ⁽³¹⁾. En 2015, la Comisión actualizó sus procedimientos de auditoría tras llevar a cabo una autoevaluación de su metodología de auditoría y de su política común de control de la calidad. El Tribunal analizó los procedimientos actualizados y los tuvo en cuenta en su evaluación.

7.33. Las auditorías de cumplimiento de la Comisión son globalmente conformes con las normas pertinentes, pero, en los casos en que no presentan ninguna observación, es preciso que la Comisión mejore el modo de documentar el trabajo de auditoría en el que basa dicha conclusión.

7.34. En anteriores informes anuales ⁽³²⁾, el Tribunal señaló el problema de la excesiva duración de los procedimientos de conformidad, lo que provoca una acumulación de expedientes pendientes ⁽³³⁾. En 2015, la Comisión redujo significativamente, de 192 a 34, el número de expedientes antiguos abiertos. Los cambios de la legislación en el período 2014-2020, que entraron en vigor para la PAC el 1 de enero de 2015, tenían por objeto simplificar el procedimiento de liquidación de conformidad mediante la fijación de plazos legales. En consecuencia, la Comisión supervisa ahora más estrechamente el ciclo de auditoría para cumplir los plazos externos e internos.

7.33. La Comisión se esfuerza por respetar las ISSAI al realizar su auditoría. Esta es una de las razones que han llevado a utilizar los servicios de una empresa externa para apoyar la auto-evaluación de sus procedimientos de auditoría.

Los informes de auditoría de cada misión son la base de las conclusiones formuladas por la Comisión. Cuando no se presenta ninguna observación (por ejemplo, no hay problemas de los que informar o las deficiencias detectadas no fueron materiales), se hace constar en el informe de auditoría.

7.34. La Comisión hace un estrecho seguimiento del cierre de las auditorías pendientes («casos antiguos abiertos»): su número se ha reducido de 34 a 20 en junio de 2016. El objetivo de la Comisión es cerrar todas las auditorías pendientes («casos antiguos abiertos») a finales de 2016.

⁽²⁸⁾ ISSAI 4100 (Normas internacionales de auditoría de las entidades fiscalizadoras superiores) — Directrices para la auditoría de cumplimiento realizadas separadamente de la auditoría de estados financieros.

⁽²⁹⁾ Doce del FEAGA y doce del Feader.

⁽³⁰⁾ Consta de 72 auditorías del FEAGA y 48 del Feader realizadas entre el 1 de julio de 2014 y el 30 de junio de 2015.

⁽³¹⁾ Alemania (Schleswig-Holstein), España (Cataluña), Lituania, Malta, Finlandia y Reino Unido (Irlanda del Norte).

⁽³²⁾ Véase el Informe anual relativo al ejercicio 2014, apartado 7.64; Informe anual relativo al ejercicio 2013, apartado 4.27, e Informe anual relativo al ejercicio 2012, apartado 4.31.

⁽³³⁾ La Comisión considera que una auditoría sufre retraso cuando no se ha cerrado en los dos años siguientes a su realización.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.35. La nueva legislación del período 2014-2020 también otorgó mayor importancia al papel del Estado miembro en la determinación del importe en riesgo que la Comisión puede utilizar para calcular la corrección financiera que se ha de imponer. El Tribunal examinó si la Comisión había validado y utilizado correctamente los datos de los Estados miembros mediante el examen de las orientaciones de la Comisión y el control de seis correcciones financieras adoptadas o preparadas en 2015.

7.36. El manual de auditoría de la Comisión no prevé procedimientos de auditoría detallados ni requisitos de documentación para verificar los datos facilitados por los Estados miembros. El Tribunal constató que, en cuatro de las seis correcciones financieras examinadas, la Comisión había llevado a cabo visitas de control para verificar los datos recibidos de los Estados miembros interesados, pero que en las otras dos correcciones financieras, no le facilitó evidencia suficiente y adecuada de sus controles o verificaciones. En uno de estos casos, la corrección financiera era relativamente pequeña, pero en el otro ascendía a 5,8 millones de euros. El uso de datos no verificados supone riesgos financieros para el presupuesto de la Unión, ya que los Estados miembros tienen interés en reducir las correcciones financieras.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.35-7.36. Según lo recomendado por el Tribunal de Cuentas en años anteriores, la Comisión ha desarrollado un marco que tiene por objeto aumentar el número de correcciones financieras calculadas y, por lo tanto, aplicar menos correcciones a tanto alzado.

Teniendo en cuenta la dificultad inherente a los casos en los que intervienen numerosas transacciones, se han insertado las disposiciones legales correspondientes en el acto de base, incluyendo los principios de responsabilidad de los Estados miembros para proporcionar la información necesaria y realizar un esfuerzo proporcional. El acto delegado contiene disposiciones detalladas sobre las correcciones financieras calculadas y extrapoladas. Las directrices detalladas de la Comisión sobre las correcciones financieras se han actualizado en consecuencia, sobre todo en relación con los criterios y la metodología que debe utilizar la Comisión para aceptar o no el cálculo o la extrapolación del riesgo de los Estados miembros para el presupuesto de la UE.

La Comisión considera que el manual de auditoría incluye información sobre la comprobación de los datos suministrados por los Estados miembros.

La Comunicación C(2015) 3675 adjunta al manual de auditoría establece claramente los requisitos mínimos que los Estados miembros deben cumplir durante la entrega de datos adicionales a la Comisión para el cálculo de las correcciones financieras, y los criterios y la metodología que debe utilizar la Comisión para aceptar o no el cálculo o la extrapolación de la corrección financiera.

Es un procedimiento estándar para la Comisión hacer una inspección minuciosa de los datos proporcionados por los Estados miembros. De hecho, esto se confirma en las conclusiones del Tribunal de Cuentas para cuatro de las seis correcciones financieras examinadas.

En cuanto a las otras dos correcciones financieras que se mencionan:

- para una, el importe en cuestión era relativamente pequeño y se solicitó información adicional al Estado miembro;
- para la corrección financiera de 5,8 millones EUR, la Comisión comprobó la validez de los datos facilitados por el Estado miembro, aunque este proceso no se había documentado correctamente.

La Comisión desea subrayar que los esfuerzos para comprobar los datos aportados por los Estados miembros deben ser proporcionales a las posibles consecuencias financieras. La Comisión también puede confiar en el trabajo de los organismos de certificación.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Sistemas de los Estados miembros relativos a la regularidad de las operaciones en agricultura

7.37. Las autoridades de los Estados miembros deben establecer y aplicar:

- a) procedimientos administrativos y de control apropiados para garantizar la exactitud de las declaraciones presentadas por el solicitante y el cumplimiento de los requisitos de subvencionabilidad;
- b) controles sobre el terreno que, dependiendo del régimen de ayuda, cubran por lo menos el 5 % de todos los beneficiarios o del gasto.

7.38. El examen de sistemas realizado por el Tribunal en este ámbito se basó en las auditorías llevadas a cabo por la Comisión (DG Agricultura y Desarrollo Rural). La Comisión comunicó la existencia de insuficiencias significativas en los sistemas de diecisiete de las veinticuatro auditorías de cumplimiento (véase el apartado 7.32) ⁽³⁴⁾. El Tribunal considera fiable la evaluación de estos sistemas llevada a cabo por la Comisión tras comprobar la calidad satisfactoria del trabajo de esta (véase el apartado 7.33).

7.39. En los seis Estados miembros visitados (véase el apartado 7.32), el Tribunal efectuó trabajos de auditoría adicionales en una serie de ámbitos proclives al riesgo ⁽³⁵⁾. En los siguientes apartados se exponen las constataciones del Tribunal relativas al FEAGA, al desarrollo rural y a la condicionalidad.

Sistemas de los Estados miembros relativos a la regularidad de las operaciones del FEAGA

7.40. El Sistema Integrado de Gestión y Control (SIGC) es el principal sistema de gestión y control de los pagos de ayudas directas ⁽³⁶⁾, y se compone de bases de datos de explotaciones y solicitudes de ayuda, un sistema para la identificación de parcelas agrarias (SIP, véanse asimismo los apartados 7.17 y 7.18), bases de datos de animales, así como de una base de datos de derechos en los Estados miembros que aplican el RPU. Los organismos pagadores practican controles cruzados administrativos entre estas bases de datos con el fin de garantizar que los pagos se efectúan por el importe correcto al beneficiario que reúne los requisitos para recibirlos y por superficies admisibles o animales subvencionables.

7.38. La Comisión acoge con satisfacción la declaración del Tribunal de Cuentas de que el trabajo de la Comisión fue, en general, satisfactorio y que puede confiar en la evaluación realizada por la Comisión del sistema de los Estados miembros.

7.40-7.41. La Comisión considera que el SIGC, incluyendo el SIP, es un sistema fiable y que la calidad y la cobertura del SIGC es esencial para garantizar la regularidad del pago de las ayudas directas y de los gastos del Feader, en particular, en las medidas agroambientales y las zonas desfavorecidas.

Siempre que se produzcan deficiencias, los Estados miembros deben llevar a cabo acciones correctivas, incluyendo planes de acción específicos, para hacerles frente. Estas son vigiladas atentamente por la Comisión.

⁽³⁴⁾ Seis de doce del FEAGA y once de doce del Feader.

⁽³⁵⁾ Dichos ámbitos no quedaban abarcados en las auditorías de la Comisión examinadas en los Estados miembros afectados, las cuales se centran en aspectos específicos de los sistemas de control de los organismos pagadores seleccionados sobre la base de un análisis de riesgo, y no abarcan todos los ámbitos de control de todos los organismos pagadores durante todos los años.

⁽³⁶⁾ En el caso de las medidas de desarrollo rural relacionadas con la superficie, la verificación de determinados elementos clave, como la superficie admisible, se efectúa asimismo a través del SIGC.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.41. En su informe anual relativo al ejercicio 2014, el Tribunal afirmaba que el SIGC contribuye significativamente a la prevención y la reducción de los niveles de error del régimen de ayudas al que se aplica ⁽³⁷⁾. En este ejercicio, el Tribunal examinó la fiabilidad de funciones de control fundamentales seleccionadas del sistema integrado de gestión y control (SIGC) en los seis organismos pagadores visitados (véase el apartado 7.32). Sin cuestionar la contribución del SIGC a la prevención y reducción de los niveles de error, el Tribunal considera que algunas de las funciones de control fundamentales examinadas presentaban insuficiencias relacionadas con el SIP, los controles administrativos, la calidad de las inspecciones sobre el terreno y los procedimientos de recuperación de pagos indebidos ⁽³⁸⁾. En la **ilustración 7.9** se presenta un ejemplo de este tipo de error.

Ilustración 7.9 — Ejemplo de insuficiencias detectadas relativas al SIP

Durante seis años consecutivos (2010-2015), en el Reino Unido (Irlanda del Norte), la evaluación anual de la calidad del SIP puso de manifiesto que carecía de varios elementos cualitativos exigidos por la legislación de la UE. Pese a la obligación legal de aplicar medidas correctoras en tales situaciones, la evaluación de calidad de 2015 puso de manifiesto que no hubo una mejora sostenida: en general, las declaraciones de superficie subvencionable registradas en el SIP de Irlanda del Norte eran excesivas en más de un 2 %, con el consiguiente riesgo de pagos irregulares.

El Tribunal ya señaló las insuficiencias en SIP de Irlanda del Norte en el informe anual relativo al ejercicio 2012 (anexo 3.2).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ilustración 7.9 - Ejemplo de los puntos débiles encontrados en relación con el SIP

A partir de 2013, las autoridades de Irlanda del Norte realizaron acciones correctivas tras las auditorías llevadas a cabo por la Comisión.

La estimación del área subvencionable en la evaluación de la calidad del SIP fue «no conforme» en 2010, 2011, 2012 y 2015. Los motivos fueron explicados por las autoridades del Reino Unido e Irlanda del Norte en los respectivos informes anuales de control de calidad.

En los años de actualización trianual del SIP (2013, 2014), el número de parcelas no conformes disminuyó. Sin embargo, en 2015, las autoridades del Reino Unido e Irlanda del Norte detectaron que hubo un aumento del número de parcelas sin superficie subvencionable que no habían sido identificadas a través del programa de actualización.

La Comisión seguirá atentamente la evolución de la situación.

⁽³⁷⁾ Informe anual relativo al ejercicio 2014, apartado 7.35.

⁽³⁸⁾ El Tribunal consideró que todos estos controles fundamentales eran deficientes al menos en uno de los organismos pagadores visitados y, en distinta medida, también constató insuficiencias en los seis organismos pagadores.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Sistemas de los Estados miembros relativos a la regularidad de las operaciones de desarrollo rural

7.42. En cinco de los seis organismos pagadores visitados (véase el apartado 7.32), se identificaron deficiencias en los controles administrativos relativos a las condiciones de subvencionabilidad, en particular las de contratación pública. Dichas insuficiencias de los sistemas eran muy similares a las constatadas y señaladas en ejercicios anteriores⁽³⁹⁾. Los fallos de los sistemas constituyen una causa importante de los errores encontrados durante la verificación de las operaciones (véase el apartado 7.24).

7.43. Respecto de la contratación pública, se examinó una muestra de 41 proyectos (además de la verificación de las operaciones), de los cuales 8 (20 %) contenían errores. En 3 de los 8 casos se hallaron gastos no subvencionables, que ascienden en total a más de 1,5 millones de euros de ayuda del Feader.

7.44. En un esfuerzo por reducir el nivel de error en el gasto de desarrollo rural, la Comisión y los Estados miembros están desarrollando planes de acción para identificar las causas de los errores y aplicar medidas correctoras orientadas a reducir el riesgo de que se reproduzcan. El Tribunal examinó si el plan de acción del Estado miembro afectado abordaba la causa principal de dichos errores.

7.45. Al examinar 14 de los errores cuantificables más significativos detectados en ocho Estados miembros durante su verificación de las operaciones de 2015, el Tribunal observó que siete de los ocho Estados miembros ya habían actualizado sus planes de acción en febrero de 2016 y que habían adoptado medidas para resolver algunos de los problemas detectados por el Tribunal. Sin embargo, en el examen de los sistemas de los Estados miembros, el Tribunal constató que ninguno de los cuatro organismos pagadores en cuyos controles administrativos de los procedimientos de contratación pública se habían detectado insuficiencias había adoptado medidas para resolverlas en sus planes de acción. Aunque el Tribunal considera que los planes de acción constituyen en general un instrumento útil para tratar las causas de los errores, todavía es posible introducir mejoras en el ámbito de la contratación pública.

7.42. La Comisión lleva a cabo auditorías de conformidad en los Estados miembros para verificar que el gasto abonado es conforme a las normas. En estas auditorías, la Comisión también encontró deficiencias en los controles administrativos relacionados con las condiciones de elegibilidad y la contratación pública.

Se han aplicado acciones correctivas, incluyendo los planes de acción necesarios. Además, se realizaron reservas en el Informe Anual de Actividades 2015.

También, se han hecho correcciones financieras en este sentido y actualmente están en curso una serie de procedimientos de liquidación de conformidad, por lo que es probable que se produzcan nuevas correcciones financieras.

En 2015 se puso en marcha una auditoría dedicada a la contratación pública en cuatro Estados miembros. Otros Estados miembros serán auditados en 2016.

7.45. Cuando se identifican las deficiencias en el marco de las auditorías de conformidad y de la fiscalización del Tribunal de Cuentas, la Comisión siempre pide que los Estados miembros tomen medidas correctivas, que pueden adoptar la forma de un plan de acción.

Siguiendo las recomendaciones del Tribunal de Cuentas en el Informe Especial n.º 23/14, la Comisión ha recomendado a todos los Estados miembros prestar especial atención a la cuestión de la contratación pública y, cuando sea necesario, tomar medidas correctivas.

Las reservas fueron hechas en el Informe Anual de Actividades 2015 para cubrir temas de contratación pública, como reconoce el Tribunal de Cuentas en el apartado 7.60.

⁽³⁹⁾ Véase el Informe anual relativo al ejercicio 2014, apartado 7.53; Informe anual relativo al ejercicio 2013, apartado 4.20, e Informe anual relativo al ejercicio 2012, apartados 4.21 a 4.25.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Sistemas de los Estados miembros relativos a la condicionalidad

7.46. El Tribunal examinó el sistema que garantiza el cumplimiento de los requisitos de condicionalidad en los seis organismos pagadores visitados (véase el apartado 7.32). En particular, se analizó la fiabilidad de las estadísticas de control y los procedimientos establecidos para garantizar que los Estados miembros comprueban adecuadamente los requisitos de condicionalidad para proteger el agua frente a los nitratos (Directiva sobre los nitratos⁽⁴⁰⁾) y para las notificaciones relativas al ganado⁽⁴¹⁾. También se examinaron 63 informes de control.

7.47. El Tribunal halló deficiencias, sobre todo relativas a la fiabilidad de las estadísticas de control y el muestreo, en cinco de los seis Estados miembros visitados. Se detectaron problemas (como cálculo incorrecto de sanciones o falta de control de determinados requisitos) en 13 de los 63 informes de control examinados. Además, en Lituania y en el Reino Unido (Irlanda del Norte), en 4 de los 24 informes de control de la muestra, las sanciones no se incorporaron correctamente a las estadísticas de control. En la **ilustración 7.10** se presenta otro ejemplo de este tipo de error.

7.46. La Comisión toma nota de que la condicionalidad no está relacionada con la evaluación de la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes.

7.47. La Comisión comparte la observación del Tribunal y presta especial atención a estas necesidades durante sus auditorías. En muchas de ellas, la Comisión ha observado deficiencias en el alcance y la calidad de los controles de condicionalidad. Cuando se establece una situación de incumplimiento sistémico, la Comisión siempre pide acciones correctivas, incluyendo planes de acción cuando es necesario, y asegura la protección del presupuesto de la UE a través del procedimiento de liquidación de conformidad.

⁽⁴⁰⁾ Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura (DO L 375 de 31.12.1991, p. 1).

⁽⁴¹⁾ La legislación europea sobre condicionalidad requiere que los desplazamientos, nacimientos y muertes de animales se comuniquen a la base de datos nacional de animales en un plazo de siete días. Este requisito es importante porque reduce el riesgo de propagación de enfermedades al controlar los desplazamientos de los animales y aumentar su trazabilidad.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Ilustración 7.10 — Ejemplo de comprobación de la condicionalidad insuficiente

En Lituania se observó que las autoridades nacionales no comprobaron suficientemente los requisitos de condicionalidad, aplicables a todos los agricultores, para proteger las aguas contra los nitratos. El Estado miembro aplicó varios umbrales por debajo de los cuales los agricultores no estaban sujetos a controles de condicionalidad respecto de los requisitos derivados de la Directiva sobre nitratos. Por ejemplo, los agricultores con una superficie agrícola utilizada igual o inferior a 10 hectáreas no necesitan declarar el nivel de fertilizante empleado. Estos agricultores suponen más del 70 % de la totalidad y utilizan el 14 % de la superficie agrícola. Otro ejemplo: los ganaderos que cuentan con menos de diez unidades de ganado mayor en una ubicación no necesitan contar con un almacén de estiércol de la capacidad correspondiente. Estos ganaderos suponen el 87 % de la totalidad y poseen el 28 % de las unidades de ganado mayor de Lituania. La finalidad de la Directiva sobre nitratos es proteger el medio ambiente y la salud de los ciudadanos. Pese a que el uso de umbrales puede reducir la burocracia para los pequeños agricultores, su exclusión de los controles de condicionalidad no solo es irregular, sino que puede afectar negativamente al logro de los objetivos de la Directiva sobre nitratos.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ilustración 7.10 - Ejemplo de comprobación de la condicionalidad insuficiente

La Comisión toma nota de las conclusiones del Tribunal de Cuentas. A pesar de que la auditoría de 2014 de la Comisión en Lituania solo cubría los RLG relacionados con los animales, se encontraron deficiencias similares en términos de toma de muestras. Esas deficiencias están siendo objeto de seguimiento en un procedimiento de liquidación de conformidad.

Sistemas de la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca y de los Estados miembros relativos a la regularidad de las operaciones de pesca

7.48. Las autoridades de gestión abonan los pagos a los beneficiarios y declaran el gasto a la Comisión, que, posteriormente reembolsa a los Estados miembros. La Comisión utiliza los informes anuales de control y la opinión anual de las autoridades de auditoría para evaluar si los Estados miembros han establecido sistemas de control y gestión acordes con los requisitos legales. Asimismo, la Comisión efectúa sus propias auditorías para verificar el funcionamiento eficaz de los sistemas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.49. El examen de sistemas realizado por el Tribunal en este ámbito se basó en las auditorías llevadas a cabo por la Comisión (DG Asuntos Marítimos y Pesca). Asimismo se efectuó un examen documental de una muestra de cinco auditorías de cumplimiento llevadas a cabo por la Comisión. La Comisión notificó insuficiencias significativas en los sistemas de dos Estados miembros (Italia y Rumanía) de los cinco afectados.

7.50. El Tribunal revisó el trabajo de auditoría de la Comisión y su conformidad con las normas internacionales de auditoría: las cinco auditorías examinadas no se ajustaban plenamente a dichas normas y se identificaron insuficiencias en la supervisión y en la documentación de la auditoría.

7.51. El Tribunal repitió asimismo una auditoría de la Comisión en Rumanía y observó deficiencias en los controles administrativos de la autoridad de gestión, concretamente respecto de los procedimientos de contratación pública (véase la **ilustración 7.11**).

Ilustración 7.11 — Deficiencias de la contratación en Rumanía

Se examinó una muestra de siete procedimientos de contratación, de los cuales cinco (dos públicos y tres privados) presentaban errores. Los tres privados no fueron detectados por la Comisión. Se identificaron asimismo deficiencias en el procedimiento de selección de los proyectos en dos de los seis casos controlados.

7.52. Basándose en las veinticuatro auditorías efectuadas en 2014 y 2015, finalizadas en el momento de la fiscalización, la DG Asuntos Marítimos y Pesca propuso dos correcciones financieras. En su revisión de una muestra de cinco de dichas auditorías, el Tribunal constató que, en dos casos (Italia y Rumanía), las correcciones financieras no abordaban todas las deficiencias que afectaban a los sistemas de control interno de las autoridades de gestión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.50. La Comisión reconoció que eran necesarias mejoras en las áreas de supervisión de auditoría y documentación, y, en consecuencia, reforzó sus procedimientos. Los archivos auditados son anteriores a estos cambios.

Ilustración 7.11 - Deficiencias de la contratación pública en Rumanía

Las listas de control estándar utilizadas por la Comisión se centran en el cumplimiento de las normas de contratación pública, en lugar de la privada. Los siete procedimientos mencionados se refieren tanto a casos de contratación privada, según las instrucciones elaboradas por las autoridades rumanas (5 casos), y casos de contratación pública (2 casos relativos a la asistencia técnica), donde la Comisión ya era consciente de las deficiencias.

Por otra parte, la Comisión había identificado previamente que había deficiencias en la selección de proyectos.

7.52. La Comisión propone correcciones financieras cuando se identifican deficiencias significativas. Se considera que tanto Italia como Rumanía aplicaron niveles apropiados de corrección en base a sus propios análisis. Sin embargo, para Rumanía, se evaluará la necesidad de aplicar correcciones adicionales basándose en las conclusiones del Tribunal de Cuentas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Informe anual de actividad de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural

7.53. En su informe anual de actividad de 2015, la DG Agricultura y Desarrollo Rural evalúa el gasto sujeto a riesgo en los principales ámbitos de gasto tomando como punto de partida los niveles de error comunicados por los Estados miembros (por cada organismo pagador) en sus estadísticas de control. La Comisión ajusta a continuación los niveles de error basándose principalmente en sus propias auditorías y en las del Tribunal en los últimos tres años y, a partir del ejercicio 2015, en los dictámenes de los organismos de certificación sobre la legalidad y la regularidad. Los porcentajes de error ajustados de este modo se agregan y utilizan para calcular el importe total del gasto sujeto a riesgo, es decir, el nivel de error que, según la Comisión, afecta al presupuesto de la UE. Aparte de las insuficiencias descritas a continuación, consideramos que este enfoque resulta en general válido y puede servir de base suficiente a las reservas emitidas respecto de los distintos organismos pagadores.

7.54. Por vez primera en 2015, los organismos de certificación tuvieron que asegurarse, a partir de una muestra representativa, de la legalidad y regularidad del gasto cuyo reembolso habían solicitado los organismos pagadores a la Comisión. Por tanto, los organismos de certificación representan un elemento clave del modelo de garantía de la Comisión para el período 2014-2020. En 2015, la DG Agricultura y Desarrollo Rural podía servirse de las opiniones de los organismos de certificación sobre la legalidad y regularidad solo de manera muy limitada debido a insuficiencias significativas en la metodología y la aplicación (tales como retrasos en el nombramiento de organismos de certificación en los Estados miembros, estrategias de auditoría insuficientes, obtención de muestras excesivamente reducidas para las pruebas de confirmación y conocimientos técnicos y jurídicos insuficientes para detectar deficiencias en los controles administrativos y sobre el terreno de los organismos pagadores).

7.55. La Comisión realizó ajustes para determinar el porcentaje de error ajustado en la parte del gasto respecto de la cual disponía de resultados de su auditoría o de la auditoría del Tribunal. Sin embargo, la DG Agricultura y Desarrollo Rural no declaró en el informe anual de actividad la parte del gasto que no había ajustado porque faltaban estos resultados de auditoría. En estos casos, la Comisión se basa en las estadísticas de control de los Estados miembros, lo cual puede dar lugar a la infravaloración de los porcentajes de error ajustados.

7.54. La Comisión considera que el tener una opinión sobre la legalidad y la regularidad por parte de un organismo de auditoría independiente y profesional en el ámbito nacional, con el tiempo, da lugar a una mejora en los sistemas de gestión y control de los Estados miembros y a un mayor nivel de fiabilidad sobre las tasas de error comunicadas por los Estados miembros. Como el ejercicio de 2015 fue el primer año de aplicación de este nuevo enfoque, los beneficios de la nueva labor de los organismos de certificación todavía no se han podido apreciar.

Sin embargo, se pueden extraer varios mensajes alentadores y lecciones para el futuro del ejercicio de 2015.

7.55. Para estudiar la situación de los organismos pagadores, la Comisión no solo se basa en las conclusiones de sus auditorías y las del Tribunal de Cuentas de los tres años anteriores, sino también en los dictámenes concernientes al ejercicio en cuestión que reciba del organismo de certificación correspondiente a cada organismo pagador. Por lo tanto, hay disponibles resultados de auditoría en todos los casos.

Por primera vez en 2015, se pidió a los organismos de certificación que emitieran una opinión sobre la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes, lo que proporciona aún más detalles e información pertinentes para decidir sobre el ajuste de las tasas de errores reportadas.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.56. En la **ilustración 7.12** se ofrecen los datos clave ⁽⁴²⁾ empleados para evaluar el informe anual de actividad correspondiente a 2015 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

Principal ámbito de gasto	IAA (ejercicio)	Gasto de 2015 (millones de euros)	Nivel medio de error notificado por los Estados miembros	Porcentaje de error ajustado	Capacidad correctora				
					Promedio de correcciones financieras de los tres ejercicios anteriores (millones de euros)		Promedio de recuperaciones de los tres ejercicios anteriores (millones de euros)		Total
FEAGA	2014	44 137,85	0,55 %	2,61 %	536,44	1,22 %	117,83	0,27 %	1,49 %
	2015	44 834,52	0,68 %	1,47 %	665,36	1,48 %	107,41	0,24 %	1,72 %
Feader	2014	11 186,00	1,52 %	5,09 %	113,58	1,02 %	95,64	0,85 %	1,87 %
	2015	9 843,14	1,78 %	4,99 %	177,99	1,81 %	114,95	1,17 %	2,98 %

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo a partir del informe anual de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.57. En el FEAGA, a pesar del aumento del nivel medio de error notificado por los Estados miembros, que pasó del 0,55 % en 2014 al 0,68 % en 2015, la Comisión concluye que el porcentaje de error ajustado ha disminuido, pasando de 2,61 % en 2014 a 1,47 % en 2015. La Comisión explicó que esta reducción del porcentaje de error ajustado obedece principalmente a:

- las mejoras en los sistemas de control de los Estados miembros como consecuencia de las medidas correctoras aplicadas a partir del año de solicitud 2014,
- un aumento de la información actualizada de que dispone la Comisión con la consiguiente reducción de los ajustes calculados previamente.

7.58. Respecto del FEAGA, en el informe anual de actividad se expone que el porcentaje de error ajustado ha disminuido, pasando del 2,61 % en 2014 al 1,47 % en 2015. Los resultados de la fiscalización del Tribunal ponen de manifiesto que el nivel de error estimado se mantuvo estable al excluir la cuantificación de los errores de condicionalidad (véase la **ilustración 7.1**).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.57. La Comisión considera que un aumento en el nivel medio de los errores reportados demuestra que el sistema de control y gestión de los Estados miembros funciona mejor para detectar y reportar errores. Por ello, se considera que la tasa de error reportada es más fiable y, por tanto, se necesitan menos ajustes.

Los factores mencionados por el Tribunal de Cuentas han impactado positivamente en la evolución de la tasa de error ajustada.

⁽⁴²⁾ El porcentaje de error ajustado correspondiente a 2015 se calcula sin contar la prefinanciación de los 1 945,2 millones pagados a los Estados miembros para los programas de desarrollo rural 2014-2020.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.59. En el Feader, la Comisión casi triplicó el nivel medio de error notificado por los Estados miembros (1,78 %) para calcular el porcentaje de error ajustado (4,99 %). La Comisión ha ajustado los porcentajes de error notificados por cincuenta y seis organismos pagadores de los setenta y dos que declararon gasto del Feader. El Tribunal considera que el porcentaje de error ajustado del 4,99 % concuerda en líneas generales con el nivel de error estimado por el Tribunal. La Comisión ha incrementado en los últimos años el número de auditorías de cumplimiento del gasto del Feader y ha iniciado también auditorías transversales dirigidas a medidas u organismos pagadores que presentaran riesgos similares. Sirva como ejemplo una auditoría de contratación pública realizada en Alemania y en España que contribuyó a la formulación de reservas generales.

7.60. La Comisión define la capacidad correctora como un mecanismo de reparación de errores y de protección del presupuesto de la UE. El incremento anual de la capacidad correctora calculada para el FEAGA (al 1,72 %) y para el Feader (al 2,98 %) obedece a los recientes esfuerzos de la Comisión por reducir el número de antiguas auditorías de cumplimiento abiertas (véase el apartado 7.34). Esto afectó al importe global de las correcciones financieras adoptadas, especialmente en 2015.

7.61. La capacidad correctora de la Comisión se calcula sobre la base de una media de tres años de correcciones financieras recibidas y no guarda relación directa con el gasto de 2015, que será corregido en los años venideros. Esto explica la anomalía de este año, en el que la Comisión notifica que su capacidad correctora respecto del gasto del FEAGA es superior al porcentaje de error ajustado. En relación con el Feader, no existen garantías de que el riesgo financiero restante vaya a situarse por debajo del nivel de materialidad al final del período de programación. La Comisión así lo confirma en su informe anual de actividad de 2015 ⁽⁴³⁾.

Informe anual de actividad de la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca

7.62. El propósito del examen del informe anual de actividad de 2015 de la DG Asuntos Marítimos y Pesca era determinar principalmente si la información que contenía se ajustaba a las constataciones del Tribunal y si las estimaciones empleadas por la Comisión para calcular el nivel medio de error eran razonables.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.60. *La capacidad correctiva es una estimación de las cantidades de las correcciones futuras calculadas como un promedio histórico de las correcciones financieras netas, como se explica en el Informe Anual de Actividades 2015 de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural.*

7.61. *La capacidad correctiva y la tasa de error ajustada son dos estimaciones que proporcionan juntas un indicador de la garantía de la eficacia del sistema de control plurianual en la protección del presupuesto de la UE.*

En su Informe Anual de Actividades 2015, el Director General de Agricultura y Desarrollo Rural ofrece seguridad para el gasto de la PAC de 2015 en su conjunto, teniendo en cuenta tanto la tasa de error ajustada como la capacidad correctiva.

⁽⁴³⁾ En el apartado 3.3 del informe anual de actividad 2015 de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, se expone que, teniendo en cuenta la necesidad de equilibrar la legalidad y regularidad con el logro de los objetivos políticos sin perder de vista los costes de realización, no es posible esperar con total certeza que sea posible alcanzar un riesgo financiero restante inferior al 2 % con esfuerzos razonables en el ámbito de desarrollo rural.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.63. La DG Asuntos Marítimos y Pesca envió tres cartas previas al cierre dirigidas a tres programas operativos con la propuesta de recuperar un importe de 53,6 millones de euros. Este importe significativo no se presentó en el informe anual de actividad. En el informe anual de actividad se formulan reservas sobre cinco Estados miembros, entre ellos Rumanía, lo cual concuerda con los resultados de la fiscalización del Tribunal, que no cuestionó, por otra parte, el cálculo de los porcentajes de error de la DG Asuntos Marítimos y Pesca.

Conclusión y recomendaciones*Conclusión referente a 2015*

7.64. La evidencia de auditoría en general indica que en gasto en «Recursos naturales» y en los dos ámbitos sujetos a observaciones específicas (véanse los apartados 7.13 y 7.21) está afectado por un nivel significativo de error.

7.65. En esta rúbrica del MFP, la verificación de las operaciones indica que el porcentaje de error más probable presente en la población es del 2,9 % (véase el **anexo 7.1**).

Recomendaciones

7.66. El **anexo 7.2** presenta el resultado del examen efectuado por el Tribunal de los avances con respecto a las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. De las veinte recomendaciones formuladas por el Tribunal en los informes relativos a los ejercicios 2012 y 2013, la Comisión y los Estados miembros aplicaron cuatro plenamente, cinco mayoritariamente y diez en algunos aspectos.

7.67. A raíz del análisis descrito y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2015, en relación con el FEAGA el Tribunal recomienda que la Comisión:

- **Recomendación 1:** siga esforzándose por realizar un seguimiento de los casos en los que la legislación no se ajusta a la legislación de la UE con todos los medios jurídicos a su alcance, especialmente la suspensión de los pagos (véase el apartado 7.20 y la **ilustración 7.5**),

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.63. Esta cantidad no ha sido revelada, ya que la Comisión no tiene en cuenta la cantidad que está en riesgo. Se emitió la orden de recuperación para uno de los tres programas, por el importe anticipado. Para los restantes dos programas, cuando se elaboró el Informe Anual de Actividades, el Estado miembro y la Dirección General de Asuntos Marítimos y Pesca ya habían llegado a un acuerdo en gran medida sobre los importes recuperados por la Comisión. Cualquier ajuste a esta cantidad (y el riesgo financiero asociado) será, por tanto, mínimo.

7.65. La Comisión toma nota del error más probable estimado por el Tribunal de Cuentas, que es casi igual que el del año pasado excepto la condicionalidad.

7.66. La Comisión toma nota de la última evaluación realizada por el Tribunal de Cuentas sobre los avances en el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en informes anuales anteriores.

La Comisión seguirá trabajando con los Estados miembros a fin de mejorar los procedimientos para seguir las recomendaciones del Tribunal de Cuentas.

La Comisión acepta la recomendación.

La Comisión considera que ya se está aplicando, por medio de su continua labor de auditoría y orientación, siempre que es necesario; además, en el marco de la gestión compartida, toma las medidas oportunas para ayudar a las autoridades de auditoría de los Estados miembros a desempeñar su cometido con eficacia. Por otro lado, las deficiencias de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros se abordan mediante planes de acción específicos y generales, en caso necesario. Cuando la Comisión detecta estos problemas en el curso de sus controles y auditorías, pide al Estado miembro en cuestión que adopte medidas correctivas. Cuando el problema es especialmente grave, se exige al Estado miembro que aplique un plan de medidas correctivas, que los servicios de la Comisión siguen de cerca. Hasta ahora estos planes han resultado muy eficaces. Si no se considera eficaz la ejecución del plan de acción, cabe reducir o suspender los pagos con el fin de proteger el presupuesto de la UE.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- **Recomendación 2:** supervise anualmente los resultados de las evaluaciones de calidad del SIP efectuadas por los Estados miembros y compruebe que todos los Estados miembros que reciban evaluaciones negativas adoptan verdaderamente las medidas correctoras necesarias (véase la *ilustración 7.9*).

Respecto de desarrollo rural:

- **Recomendación 3:** garantice que todos los planes de acción de los Estados miembros para remediar los errores en desarrollo rural incorporen medidas eficaces destinadas a la contratación pública (véase el apartado 7.45).

Respecto del FEAGA y de desarrollo rural:

- **Recomendación 4:** supervise y apoye activamente a los organismos de certificación para que mejoren su trabajo y su metodología sobre la legalidad y regularidad del gasto de modo que proporcionen información fiable para la estimación del porcentaje de error ajustado por parte de la Comisión (véase el apartado 7.54),
- **Recomendación 5:** actualice el manual de auditoría de la DG Agricultura y Desarrollo Rural incorporando procedimientos de auditoría detallados y exigencias de verificación de los datos suministrados por los Estados miembros y empleados para calcular las correcciones financieras (véase el apartado 7.36).

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

La Comisión acepta esta recomendación.

Los resultados de la evaluación de la calidad del SIP se supervisan anualmente. Este ejercicio es un proceso de control de calidad cuyo objetivo final es mejorar la calidad y la fiabilidad del SIP, analizando las deficiencias técnicas detectadas y adoptando medidas correctivas para hacerles frente.

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión se ha comprometido plenamente a proporcionar orientación selectiva y eficaz sobre cómo prevenir irregularidades en los procedimientos de contratación pública: «Contratación pública — un estudio sobre la capacidad administrativa de la Unión Europea» (2016), incluyendo recomendaciones específicas para cada país, y la «Guía para profesionales sobre la prevención de los errores más comunes en la contratación pública de los proyectos financiados por los Fondos de inversión estructurales europeos» (2015).

En diciembre de 2015, la Comisión subrayó que todos los Estados miembros deben prestar especial atención a las normas de contratación pública y tomar medidas correctivas cuando sea pertinente.

La Comisión está colaborando intensamente con los Estados miembros al objeto de identificar y corregir las causas de los errores en la aplicación de la política. Este trabajo continuará con el objetivo de identificar otras deficiencias, incluyendo la solicitud de planes de acción. La Comisión insiste en la integridad y la eficacia de estos planes de acción.

Se pide a los Estados miembros que tomen medidas correctivas cuando se identifiquen deficiencias en el contexto de las auditorías de conformidad, auditorías del TCE o a partir de las observaciones del organismo de certificación o del organismo pagador. Por último, en caso necesario se aplica una corrección financiera neta.

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión seguirá apoyando a los Estados miembros para mejorar y consolidar el trabajo realizado por los organismos de certificación, y asegurar que, en los próximos años, aumente la garantía a partir de su trabajo.

La Comisión acepta esta recomendación.

La Comisión incluirá este problema al actualizar su manual de auditoría, según la experiencia adquirida.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Respecto de la pesca:

- **Recomendación 6:** mejore la adecuación de las auditorías de Asuntos Marítimos y Pesca a las normas internacionales de auditoría (véase el apartado 7.50).

La Comisión acepta esta recomendación.

Debe tenerse en cuenta que las mejoras de procedimiento que tuvieron lugar después del período cubierto por la auditoría del Tribunal de Cuentas ya han abordado muchas de las cuestiones que se destacaron (en particular, en lo que se refiere a las evidencias y el seguimiento de las auditorías). Además, actualmente se está activando un procedimiento de control de calidad.

PARTE 2 — CUESTIONES RELACIONADAS CON EL RENDIMIENTO EN EL DESARROLLO RURAL

Evaluación del rendimiento de los proyectos

7.68. En el ejercicio anterior, el Tribunal dio cuenta ⁽⁴⁴⁾ del trabajo que había realizado sobre cuestiones relativas al rendimiento de una serie de operaciones de desarrollo rural. En el presente ejercicio el Tribunal continúa con dicho trabajo. En las 159 operaciones de desarrollo rural examinadas para determinar su regularidad, el Tribunal evaluó las cuestiones relativas al rendimiento en 59 proyectos de inversión en inmovilizado material.

7.69. 34 de los 59 proyectos de inversión se habían finalizado en el momento de la fiscalización. En estos proyectos de inversión finalizados el Tribunal comprobó si la inversión se había llevado a cabo según lo previsto. El criterio se cumplió en la mayoría de los proyectos (95 %).

7.70. Sin embargo, en los 59 proyectos de inversión se hallaron los siguientes problemas principales:

- pruebas insuficientes de la moderación de los costes,
- deficiencias en la orientación de medidas y la selección de proyectos, además de falta de conexión con los objetivos Europa 2020.

⁽⁴⁴⁾ Informe anual relativo al ejercicio 2014, capítulo 7, parte 2.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Pruebas insuficientes de la moderación de los costes

7.71. Se hallaron pruebas suficientes de que los costes de los proyectos eran moderados en 33 de los 59 proyectos de inversión (56 %), pero no así en los 26 proyectos restantes (44 %). En el ejercicio anterior, los porcentajes eran del 69 y del 31 %, respectivamente. En ambos ejercicios, los proyectos examinados se aplicaron en el período de programación 2007-2013 y con arreglo a la misma normativa. En la **ilustración 7.13** se ofrecen dos ejemplos de proyectos de inversión para la misma medida de desarrollo rural: en una se hallaron costes moderados y en la otra no. En 2014, el Tribunal publicó un informe especial en el que se examinaba detalladamente esta cuestión ⁽⁴⁵⁾.

Ilustración 7.13 — Ejemplos de comprobación de la moderación de los costes de la modernización de explotaciones agrícolas

En Grecia, un beneficiario que compró un tractor parcialmente financiado con fondos de desarrollo rural tuvo que utilizar una fórmula predeterminada para calcular la potencia adecuada del tractor teniendo en cuenta la superficie cultivada del terreno. El beneficiario presentó una oferta que el organismo pagador comparó con el precio de referencia obtenido de una revista especializada en maquinaria agrícola, con la conclusión de que el precio del modelo específico debía ser un 10 % inferior al propuesto. A raíz de ello, el beneficiario compró un tractor más barato.

En Eslovaquia, el Tribunal fiscalizó un proyecto para la construcción de una instalación de almacenamiento. El organismo pagador no comprobó la moderación de los costes. No obstante, el Tribunal obtuvo pruebas concluyentes de que el precio de uno de los principales materiales de construcción (hormigón) era seis veces superior al precio normal de mercado. En conjunto, el coste del proyecto habría debido ser inferior en más de un 50 %.

7.72. 50 (85 %) de los 59 proyectos de inversión se ajustaban a las necesidades cuantitativas y cualitativas. Por ejemplo, el Tribunal efectuó visitas a tres proyectos relacionados con la construcción o ampliación de centros municipales en localidades pequeñas o pueblos con arreglo a las medidas «Renovación y desarrollo de poblaciones rurales» y «Aplicación de estrategias de desarrollo local». Las inversiones se utilizaron plenamente en su día: todas las salas se utilizaban y se habían programado actividades dirigidas a la comunidad local para las semanas siguientes.

7.71. La evaluación de la idoneidad de los costes es responsabilidad de los Estados miembros [véase el artículo 48 del Reglamento (UE) n.º 809/2014]. La Comisión protege el presupuesto de la UE cuando se identifican deficiencias a través de los procedimientos de conformidad y las facilitar directrices para mejorar los sistemas existentes (véase la Guía sobre los controles y las sanciones de desarrollo rural, que incluye una lista de verificación para la evaluación de la idoneidad de los costes). Además, la Red Europea de Desarrollo Rural organiza cursos de formación e intercambio de buenas prácticas. Por último, la Comisión promueve activamente el uso de las opciones de costes simplificados en los Estados miembros.

Ilustración 7.13 - Ejemplos de comprobación de moderación de los costes de la modernización de las explotaciones agrícolas

Para el caso de Eslovaquia, la Comisión toma nota de que el proyecto se puso en práctica.

⁽⁴⁵⁾ Véase el Informe especial n.º 22/2014 «Haciendo realidad el principio de economía mediante el control de costes de las subvenciones a proyectos de desarrollo rural financiadas por la UE» (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.73. Sin embargo, los resultados de nueve proyectos (15 %) superaban las necesidades reales. Otro ejemplo de ello es la construcción de un almacén que resultó varias veces mayor de lo necesario, por lo que en buena parte quedó sin utilizar. En la **ilustración 7.14** se presenta otro ejemplo de proyecto con elementos no esenciales.

Ilustración 7.14 — Ejemplo de proyecto con elementos no esenciales

En Italia (Campania), un municipio renovó un sendero de un kilómetro en una zona montañosa con un coste de 441 000 euros. Durante el procedimiento de adjudicación, el municipio pidió propuestas a las empresas interesadas para que la inversión fuera más funcional y respetuosa con el medio ambiente. En la propuesta de la empresa seleccionada se incorporaron elementos adicionales por valor de 80 000 euros, por encima del coste de construcción del sendero. Entre los costes adicionales figuraba una bicicleta de montaña por valor de 4 000 euros, un telescopio panorámico por valor de 3 500 euros y una donación de 10 000 euros a la parroquia local.

En lugar de limitar el contrato a las necesidades de renovación del sendero, se añadieron elementos adicionales que elevaron el coste.

Deficiencias en la orientación de las medidas y en la selección de proyectos

7.74. El Tribunal analizó si las ayudas se centraban en objetivos claramente definidos que reflejaran las necesidades estructurales y territoriales, y las dificultades estructurales detectadas. Este criterio no se cumplía en el 22 % de los proyectos de inversión auditados. En el ejercicio anterior el Tribunal había señalado un porcentaje muy similar (21 %). En la **ilustración 7.15** se facilitan ejemplos de deficiencias y errores en los sistemas. En los informes especiales el Tribunal ya señaló la falta de orientación adecuada de las inversiones de desarrollo rural ⁽⁴⁶⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ilustración 7.14 - Ejemplo de proyecto con elementos no esenciales

El proyecto en cuestión, con el apoyo de la medida de la silvicultura 227 «inversiones no productivas», está siendo investigado por la Región. La autoridad de gestión regional no ha pagado el saldo final del proyecto todavía y tiene la intención de hacer una reducción como resultado del control efectuado.

7.74. Para el período de 2014-2020, los criterios de selección se han de establecer para todas las medidas, excepto los relacionados con la zona y los animales. Los principios de los criterios de selección, de acuerdo con la estrategia y los objetivos de la política, se deben establecer en el programa. Las solicitudes tendrán entonces que ser evaluadas y calificadas según los criterios de selección específicos, sobre los que se debe consultar a la Comisión de Seguimiento. Se debe establecer un umbral mínimo para la aplicación de criterios de selección que eviten proyectos con escasa financiación.

⁽⁴⁶⁾ Véanse, por ejemplo, el Informe especial n.º 8/2012 «Orientación de la ayuda a la modernización de explotaciones agrícolas», el Informe especial n.º 1/2013 «¿Han resultado eficaces y eficientes las ayudas de la UE a la industria alimentaria para aumentar el valor añadido de los productos agrícolas?» y el Informe especial n.º 6/2013 «¿Han logrado los Estados miembros y la Comisión optimizar el uso de recursos en las medidas de diversificación de la economía rural?» (<http://eca.europa.eu>).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Ilustración 7.15 — Ejemplos de problemas de orientación y selección

En Italia (Campania), el organismo pagador lanzó una convocatoria de propuestas con un presupuesto de 25 millones de euros en virtud de la medida «modernización de explotaciones agrícolas». El organismo pagador aplicó criterios de selección diferentes según se refirieran al beneficiario (por ejemplo, criterios relativos a los jóvenes agricultores y al equilibrio de género), a la explotación (por ejemplo, criterios relativos a las explotaciones situadas en zonas desfavorecidas o que produzcan productos de calidad) o al proyecto (criterios relativos a las sinergias con otras medidas, innovación, etc.). Las autoridades italianas también fijaron un umbral mínimo previo para que un proyecto pudiera ser seleccionado, otorgando así prioridad a los principios de buena gestión financiera por encima del gasto.

En Hungría, los objetivos de la medida «modernización de explotaciones agrícolas» abarcan tres amplios ámbitos (mejora, diversificación y conformidad con las normas). La submedida fiscalizada estaba destinada a las explotaciones ganaderas de un determinado tamaño mínimo, sin ningún otro criterio de prioridad ni orientación geográfica específica.

El programa de desarrollo rural dividió el presupuesto disponible en importes que se pusieron periódicamente a disposición de los solicitantes. Las autoridades húngaras definieron criterios de selección, pero no los aplicaron. La convocatoria de propuestas se publicó el 16 de diciembre de 2013 y su presupuesto ascendía a 10 millones de euros. Las autoridades húngaras financiaron los proyectos según el orden de llegada de la solicitud. El último proyecto aceptado se presentó el 19 de diciembre de 2013, solo tres días después de la publicación de la convocatoria.

En este caso, el proceso de selección no tuvo en cuenta el impacto potencial de los proyectos. El sistema adoptado en Hungría permite al organismo pagador financiar proyectos de valor añadido inferior simplemente por haber sido presentados antes que otros proyectos de mayor valor añadido.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ilustración 7.15 - Ejemplos de problemas de orientación y selección

El valor añadido de los proyectos se tiene en cuenta como parte de los controles de admisibilidad. Al final del período de programación de 2007-2013, en diciembre de 2013, las autoridades húngaras no aplicaron el mismo sistema de selección que en los años anteriores. El objetivo fue apoyar las inversiones que pudieran terminarse antes de finales de 2015.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

7.75. En los 59 proyectos examinados, el Tribunal evaluó si objetivos de la Estrategia Europa 2020 tales como la innovación o las energías renovables se tradujeron en elementos operativos en la fijación de objetivos y en los procedimientos de selección⁽⁴⁷⁾. Solo se halló que era así en el 51 % de los proyectos examinados, cuando la mayoría de ellos (57 de 59) se había aprobado tras la adopción de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. En la **ilustración 7.16** se facilitan ejemplos de buenas y malas prácticas.

Ilustración 7.16 — Ejemplos de vínculos con las prioridades de la UE

En Italia (Campania), el Tribunal fiscalizó un proyecto por un valor de casi 100 000 euros correspondiente a la medida «inversiones no productivas». El proyecto consistía en la reconstrucción de muros en seco con piedras recuperadas de muros ya existentes de tamaño similar, con el objetivo de reconstruir elementos del paisaje rural. En este caso, el Tribunal no identificó un vínculo con ninguno de los objetivos de la Estrategia Europa 2020

En la misma región también se fiscalizó un proyecto que había sido seleccionado con arreglo al procedimiento descrito en la **ilustración 7.15**. El proyecto, que incluía inversiones en un nuevo sistema de riego, una zona de recogida del agua de lluvia y paneles fotovoltaicos, contribuye a la adaptación al cambio climático y a la eficiencia energética, que es uno de los objetivos principales de la Estrategia Europa 2020.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

7.75. Los proyectos seleccionados por las autoridades nacionales durante el período de programación de 2007-2013 no deben evaluarse en relación con los objetivos de Europa 2020, ya que no se habían definido cuando se aprobó el marco legal para el período de programación (en 2005). En este sentido, la Comisión considera que es un resultado positivo que estén reflejados el 51 % de los objetivos de los proyectos revisados de Europa 2020.

La Comisión considera que las prioridades de desarrollo rural establecidas para 2014-2020 son una traducción de los objetivos temáticos de Europa 2020 en el contexto específico de la política de desarrollo rural.

El marco jurídico del Feader establece un vínculo claro: la contribución a Europa 2020 se encauzará a través de seis prioridades subdivididas en elementos centrales. Este requisito se refleja plenamente en la estructura de los programas del Feader. El progreso hacia los objetivos establecidos para las zonas prioritarias/objetivos se supervisa en los informes anuales de ejecución. Con el fin de garantizar la coherencia con los objetivos temáticos, se han anexo cuadros de correspondencia a los documentos de orientación.

Ilustración 7.16 - Ejemplos de vínculos con las prioridades de la UE

La reconstrucción de muros de piedra seca es una acción cubierta, en el marco del período de programación de 2007-2013 del desarrollo rural, mediante la medida 216, con los objetivos de protección de la tierra y conservación de la biodiversidad. La inversión es relevante en relación con esos objetivos y en línea con la estrategia de biodiversidad de la UE para 2020 (COM/2011/0244 final).

La biodiversidad, la energía renovable y la gestión del agua están estrechamente vinculadas entre sí y pueden contribuir a los desafíos del cambio climático.

⁽⁴⁷⁾ Para medir los avances en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, se han acordado cinco grandes metas para toda la UE, relativas a Empleo, Investigación y desarrollo, Cambio climático y Energía, Educación y Pobreza y Exclusión social.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Conclusión

El examen efectuado por el Tribunal del rendimiento de los proyectos de inversiones de desarrollo rural reveló que la mayoría de las inversiones se habían llevado a cabo según lo previsto, si bien se detectaron deficiencias en la orientación y falta de pruebas de la moderación de los costes. En los proyectos examinados, los Estados miembros no tuvieron suficientemente en cuenta las prioridades de la UE. El Tribunal no constató mejoras en estas cuestiones con respecto al ejercicio anterior.

7.76. La Comisión ha identificado deficiencias similares en la evaluación de los costes razonables en el marco de los procedimientos de conformidad de auditoría en los Estados miembros, aplicando las correcciones financieras pertinentes para proteger el presupuesto de la UE. Por otra parte, la Comisión ha publicado una guía sobre controles y sanciones en el desarrollo rural, incluyendo la lista de verificación para evaluar la idoneidad de los costes establecidos por el Tribunal de Cuentas en la RS 22/14. Por último, la Comisión está promoviendo activamente el uso de las opciones de costes simplificados mediante medidas de inversión, lo que contribuiría a la prevención de este tipo de irregularidades.

En cuanto a la orientación, la Comisión toma nota que esto se logra a través de la lógica de intervención de la política y los programas: Las operaciones (proyectos) respaldadas por el Feader deben cumplir con los objetivos de la actividad programada en el PDR, aplicando los criterios de selección adecuados. Las medidas contribuyen a las prioridades de desarrollo rural, que son coherentes y reflejan la estrategia UE2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador [véase el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1305/2013]. El Sistema de evaluación y control común facilita el seguimiento de los resultados y evalúa los impactos en las estrategias generales (PAC y UE2020).

ANEXO 7.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A «RECURSOS NATURALES»

	2015 ⁽¹⁾	2014 ⁽²⁾	2014 sin la condicionalidad
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA			
Agricultura: medidas de mercado y ayudas directas	180	183	
Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca	179	176	
Total de operaciones de «Recursos naturales»	359	359	
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES			
Nivel de error estimado: medidas de mercado y ayudas directas	2,2 %	2,9 %	2,2 %
Nivel de error estimado: Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca	5,3 %	6,2 %	6,0 %
Nivel de error estimado: «Recursos naturales»	2,9 %	3,6 %	3,0 %
Límite superior de error (LSE)	4,5 %		
Límite inferior de error (LIE)	1,3 %		

⁽¹⁾ Los límites inferior y superior de error de Agricultura: medidas de mercado y ayudas directas son el 0,8 y el 3,6 %.

Los límites inferior y superior de error de Desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca son el 2,7 y el 7,9 %.

⁽²⁾ A diferencia de 2015, en los resultados de 2014 se incluye la cuantificación de los errores de condicionalidad. Estos errores tuvieron una incidencia en el conjunto de «Recursos naturales» de 0,6 puntos porcentuales, de 0,7 puntos porcentuales para las observaciones específicas sobre las ayudas directas y las medidas de apoyo al mercado, y de 0,2 puntos porcentuales en las observaciones específicas sobre desarrollo rural, medio ambiente, acción por el clima y pesca. Véase el Informe anual relativo al ejercicio 2014, apartados 1.15 y 7.7, 7.15, 7.18 y 7.25.

ANEXO 7.2
SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A «RECURSOS NATURALES»

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación		Inaplicada	Ya no es aplicable	Evidencia insuficiente	
			Mayoritaria-mente	En algunos aspectos				
2013	3.46. A raíz de este análisis y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2013, el Tribunal recomienda que: Recomendación 1: La Comisión y los Estados miembros tomen las medidas necesarias para garantizar que el potencial del SIGC se utiliza plenamente. Ello implica especiales esfuerzos para garantizar que: — la admisibilidad y tamaño de las parcelas agrícolas, en particular de los pastos permanentes, son correctamente evaluados y registrados por los Estados miembros sobre la base de los criterios aplicables de la UE mediante un análisis exhaustivo de las ortoimágenes más recientes (véanse los apartados 3.9, 3.10 y 3.20), — los Estados miembros toman medidas correctoras inmediatas cuando se constate que el SIGC está afectado por errores sistémicos, especialmente por lo que respecta al tratamiento administrativo incorrecto de las solicitudes de ayuda (véase el apartado 3.15 y el recuadro 3.5), — los libros mayores de deudores de los Estados miembros contienen información completa y fiable sobre los importes y la naturaleza de las deudas, y que se aplican procedimientos de recuperación/ejecución eficaces sin retrasos indebidos (véanse los apartados 3.24 y 3.25).							La Comisión está supervisando la situación: donde persisten deficiencias, se están implementando planes de acción y los procedimientos de liquidación de conformidad están en curso. En su Informe anual de 2014, el Tribunal de Cuentas no se refirió a ninguna recomendación a la Comisión sobre el SIGC, y lo mismo es cierto para el Informe anual de 2015.
	X							

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación		Inaplicada	Ya no es aplicable	Evidencia insuficiente	
			Mayoritaria-mente	En algunos aspectos				
2013	Recomendación 2: La Comisión garantiza que el fortalecimiento del procedimiento de garantía se aplica efectivamente a fin de mejorar la calidad y comparabilidad de los trabajos realizados por los organismos de auditoría, y que se adopten medidas correctoras por lo que respecta a la reducción injustificada por las autoridades italianas del porcentaje de inspección sobre el terreno (véanse los apartados 3.30 a 3.35).			X			La Comisión considera que la recomendación ha sido aplicada en la mayoría de los aspectos. El refuerzo del procedimiento de garantía, como tal, ya no existe. La Comisión ha introducido directrices para los organismos de certificación con el fin de proporcionar una base fiable para la evaluación de la legalidad y regularidad de los gastos. 2015 fue el primer año en el que se pidió a los organismos de certificación su opinión sobre la legalidad y regularidad de las operaciones. La Comisión se basará en la experiencia de ese primer año. En lo que respecta específicamente a las deficiencias detectadas en Italia, el procedimiento de conformidad en curso garantizará la corrección de cualquier daño a los intereses financieros de la UE.	
	Recomendación 3: La Comisión supervise activamente la aplicación de medidas correctoras respecto de las deficiencias en el sistema de control aplicable a la ayuda de la UE para las agrupaciones de productores en Polonia (véanse los apartados 3.36 a 3.38).		X				La Comisión considera que la recomendación ha sido cumplida en su totalidad. El plan de acción correctivo está en curso y es supervisado por la Comisión. Los retrasos en la aplicación han provocado una suspensión de los pagos. Un procedimiento de conformidad en curso garantizará la protección del interés financiero de la UE está protegido.	

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					Respuesta de la Comisión
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación		Inaplicada	Ya no es aplicable	Evidencia insuficiente
			Mayoritaria-mente	En algunos aspectos			
2013	4.37. A raíz de este análisis y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2013, el Tribunal recomienda que, en el ámbito del desarrollo rural: Recomendación 1: Los Estados miembros mejoren la aplicación de sus controles administrativos vigentes utilizando la información pertinente disponible en los organismos pagadores, ya que esta permite detectar y corregir la mayor parte de los errores (véanse los apartados 4.8 y 4.20). En particular en las medidas de inversión, los controles administrativos deberían basarse en toda la información disponible para confirmar la subvencionabilidad del gasto, proyecto y beneficiario (incluidos todos los accionistas finales) y el cumplimiento de la normativa europea o nacional aplicable a la que deben ajustarse los procedimientos de contratación pública.			X			La Comisión analiza medidas para mejorar la calidad de los sistemas de gestión y control con los Estados miembros en las reuniones con la red de aprendizaje, los grupos de trabajo de simplificación de la DG AGRI, el Sistema de asesoramiento de las explotaciones, la evaluación anual de la calidad del SIP y también en las conferencias con los directores de las AP. El nuevo marco jurídico de la PAC 2014-2020 contiene disposiciones que reducen el riesgo de error. Para el desarrollo rural, se han fusionado y alineado diversas medidas, lo que reduce el número total de medidas. En este contexto, se han aclarado disposiciones, se han modificado normas de elegibilidad para que sean más fáciles de ejecutar y se han flexibilizado las condiciones de los contratos. Las opciones de costes simplificados, es decir, las escalas estándar de unidades de coste, las cantidades fijas únicas y la financiación a tanto alzado pueden aplicarse de manera que los procesos de reclamación, la administración y las auditorías de los reembolsos de los pagos realizados serán más fáciles para todos. La contratación pública es uno de los elementos centrales de los planes de acción para el desarrollo rural. Sin embargo, la falta de cumplimiento de los contratos no necesariamente significa que el 100 % de los gastos en cuestión no sean elegibles. El proyecto, como tal, también puede lograr su objetivo y proporcionar un valor añadido real. Por otra parte, hay que señalar que las nuevas directrices para la determinación de las correcciones financieras que deben hacerse a los gastos financiados por la Unión en la gestión compartida, en caso de incumplimiento de las normas sobre contratación pública, se han aprobado recientemente [Decisión C(2013) 9527 de la Comisión].

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					Respuesta de la Comisión	
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación		Inaplicable	Ya no es aplicable		Evidencia insuficiente
			Mayoritariamente	En algunos aspectos				
2013	Recomendación 2: La Comisión garantice el seguimiento adecuado de todos los casos en los que el Tribunal detectó errores (como se señala en los apartados 4.14, 4.20 y 4.21, así como en el apartado 4.16 relativo al medio ambiente).					X ⁽¹⁾	La Comisión toma nota de que el análisis del TCE está en curso. Siguiendo las observaciones del TCE, las últimas actualizaciones de los planes de acción de la Comisión y los resultados de la auditoría del TCE se supervisan de manera más sistemática. También, hay que señalar que todos los casos DAS materiales señalados por el Tribunal de Cuentas son objeto de seguimiento por la Comisión, incluso mediante un procedimiento de conformidad si procede. El número de auditorías realizadas por la Comisión sobre el gasto Feader también se ha incrementado sustancialmente. Se solicitaron los planes de acción nacionales de los Estados miembros y los servicios de la DG AGRI están siguiendo de cerca su aplicación. En las últimas actualizaciones de los planes de acción, la Comisión se aseguró de que sus conclusiones y las de la auditoría del TCE se siguieran de manera más sistemática. Las acciones tienen unos plazos y se supervisan a través de los indicadores apropiados. Hay unidades geográficas de seguimiento de las causas fundamentales de los errores y de las acciones de mitigación en comités de seguimiento, reuniones anuales de revisión con las autoridades de gestión, reuniones bilaterales y de modificaciones del programa cuando así procede. Los resultados de la auditoría se comunican a las unidades geográficas de forma regular con el fin de que puedan discutirlos con los Estados miembros, con vistas a mejorar la ejecución de los programas. La Comisión está organizando a través de la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR) talleres específicos sobre cuestiones de interés con el objetivo de reducir la tasa de errores y mejorar la aplicación de la política.	

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos					Respuesta de la Comisión	
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación		Inaplicable	Ya no es aplicable		Evidencia insuficiente
			Mayoritariamente	En algunos aspectos				
2013	Recomendación 3: Los Estados miembros garanticen que los planes de acción para corregir el elevado porcentaje de error en desarrollo rural estén completos, es decir, que incluyan todas las regiones, abarquen todas las medidas, en particular las de inversión, y tengan en cuenta los resultados de las auditorías de la Comisión y del Tribunal (véase el apartado 4.30).		X				La Comisión ya ha puesto en marcha una respuesta a la alta tasa de errores. La Comisión recomienda sistemáticamente en el procedimiento de liquidación que los Estados miembros mejoren los sistemas de control y garanticen una aplicación más estricta de los mismos. Por otra parte, la Comisión ha pedido sistemáticamente a los organismos pagadores afectados por las reservas que pongan en marcha planes de acción para remediar las deficiencias que afectan a las reservas. Cuando se determinan deficiencias en los sistemas de gestión y control de los Estados miembros, se actúa a dos niveles: en primer lugar, a través de la apertura de procedimientos de liquidación de conformidad para cubrir el riesgo financiero para el presupuesto de la UE; en segundo lugar, siempre que sea necesario y apropiado, se pide a los Estados miembros que establezcan planes de acción para remediar las deficiencias. Se pidieron planes de acción nacionales a todos los Estados miembros en enero de 2013 y los servicios de la DG AGRI vigilan de cerca su aplicación [véase el documento de trabajo de la Comisión sobre la evaluación de las causas fundamentales de los errores en la aplicación de la política de desarrollo rural y las acciones correctivas (SWD(2013) 244)]. El Tribunal de Cuentas ha reconocido el valor de estas medidas y considera que son un paso en la dirección correcta para hacer frente a las causas de los errores (véase el Informe Especial n.º 23/2014 sobre los errores en los gastos de desarrollo rural). En las últimas actualizaciones de los planes de acción, la Comisión se aseguró de que sus conclusiones y los de la auditoría del TCE se siguieran de manera más sistemática. En las recomendaciones formuladas en el Informe Especial n.º 23/2014, el Tribunal de Cuentas declaró que los Estados miembros deben introducir las acciones correctivas necesarias. La Comisión, por tanto, no considera que tengan que hacerse planes de acción para todas las medidas y todas las regiones, sino solo cuando se detecten deficiencias.	

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación		Inaplicable	Ya no es aplicable	Evidencia insuficiente	
			Mayoritaria-mente	En algunos aspectos				
2013	Y respecto a la PAC en su conjunto, que:							
	Recomendación 4: La Comisión documente de qué forma calcula el gasto abarcado por sus auditorías de cumplimiento (véase el apartado 4.24).			X				La Comisión seguirá informando sobre el alcance de la auditoría en su IAA.
	Recomendación 5: La Comisión tome medidas para seguir reduciendo el número de expedientes de auditoría abiertos pendientes a fin de permitir que todas las auditorías llevadas a cabo antes de 2012 se cierren al final de 2015 (véase el apartado 4.27).		X					A finales de junio de 2016, solo 20 casos seguían abiertos.
	Recomendación 6: La Comisión siga desarrollando su método de cálculo del PER garantizando que tiene en cuenta todos los gastos y los organismos pagadores (véase el apartado 4.29).		X					La Comisión considera que la recomendación ha sido cumplida en su totalidad. La metodología para la estimación de la tasa de error ajustada se detalla en el anexo 4 del IAA de la DG AGRI. Por otra parte, a raíz de una recomendación del IAS, se han elaborado procedimientos detallados sobre la estimación de la cantidad restante en situación de riesgo [consultese Ares(2014) 2509210 — 29/07/2014]. Estos pasos de procedimiento se actualizaron en 2015 y se complementaron con documentación adicional sobre el modelo conceptual subyacente en la estimación de la tasa de error de la DG AGRI, a nivel de cada organismo pagador.
	4.38. Además, el Tribunal recomienda que:							
	Recomendación 7: Las correcciones financieras a los Estados miembros relativas al Fondo Europeo de la Pesca estén justificadas por pruebas de su validación (véase el apartado 4.34).	X						

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación		Inaplicada	Ya no es aplicable	Evidencia insuficiente	
			Mayoritariamente	En algunos aspectos				
2012	3.37. A raíz del análisis descrito y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2012, el Tribunal recomienda que la Comisión y los Estados miembros emprendan y agilicen las actuaciones necesarias con el fin de garantizar que:							
	Recomendación 1: La admisibilidad de las tierras y, en particular, de los pastos permanentes se registre adecuadamente en el SIP, especialmente en aquellos casos en los que las superficies se encuentran total o parcialmente cubiertas de rocas, arbustos o de bosques y matorrales tupidos, o cuando las tierras llevan varios años abandonadas.		X					La Comisión está supervisando la situación: donde persisten deficiencias, se están implementando planes de acción y los procedimientos de liquidación de conformidad están en curso. En su Informe anual de 2014, el Tribunal de Cuentas no se refirió a ninguna recomendación a la Comisión sobre el SIGC, y lo mismo es cierto para el Informe anual de 2015.
	Recomendación 2: Se tomen medidas correctoras inmediatas cuando se constate que los sistemas y controles administrativos o las bases de datos del SIGC son deficientes o no están actualizados.		X					Cuando los servicios de la Comisión detectan estos problemas en el curso de sus auditorías, piden al Estado miembro en cuestión que adopte medidas correctivas. Cuando el problema es especialmente grave, se exige al Estado miembro que aplique un plan de medidas correctivas, que los servicios de la Comisión siguen de cerca. Hasta ahora estos planes han resultado muy eficaces. La Comisión también garantiza que el riesgo financiero para el presupuesto de la UE derivado de dichas deficiencias queda cubierto mediante correcciones financieras impuestas a través del procedimiento de conformidad de la liquidación.
	Recomendación 3: Los pagos se basen en los resultados de inspección y las inspecciones sobre el terreno tengan la calidad necesaria para identificar de manera fiable la superficie admisible.			X				La Comisión considera la recomendación como aplicada en la mayoría de los aspectos. La Comisión comparte la opinión del Tribunal de Cuentas en este sentido y seguirá centrando sus auditorías en el riesgo de que la tierra no subvencionable no se detecte antes de los pagos. Se aplicarán correcciones financieras cuando sea necesario para proteger los intereses financieros de la UE.

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación		Inaplicada	Ya no es aplicable	Evidencia insuficiente	
			Mayoritariamente	En algunos aspectos				
	Recomendación 4: La concepción y la calidad del trabajo llevado a cabo por los directores de los organismos pagadores y los organismos de certificación para sustentar sus respectivas declaraciones proporcionen una base fiable para la evaluación de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.			X				La Comisión sigue examinando la labor de los organismos de certificación mediante el análisis de los documentos relativos a la liquidación de cuentas, así como mediante misiones de auditoría en los organismos de certificación. Además, las directrices necesarias para que los organismos de certificación completen su trabajo sobre la certificación de las cuentas del ejercicio 2015, que incluyeron por primera vez una evaluación de la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes, se finalizaron en 2014 y la versión final se presentó oficialmente a los Estados miembros en enero de 2015. Esto incluyó las directrices actualizadas sobre la declaración de gestión revisada. Desde 2012 se han celebrado cuatro reuniones de grupos de expertos en las que se presentaron y discutieron estas directrices. Con el fin de obtener una mayor seguridad sobre la calidad del trabajo de los organismos de certificación, se llevaron a cabo 15 misiones en 2015 para evaluar el trabajo de estos sobre la legalidad y la regularidad, en particular, centrándose en la calidad de sus controles sobre el terreno. Se celebraron reuniones adicionales del Grupo de Expertos en 2015 y 2016, y se compartieron experiencias de trabajo sobre la legalidad y regularidad de las operaciones.
	4.44. A raíz de este análisis y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2012, el Tribunal recomienda que, en el ámbito del desarrollo rural:							
	Recomendación 1: Los Estados miembros mejoren la aplicación de sus controles administrativos vigentes utilizando la información pertinente disponible en los organismos pagadores, ya que esta permite detectar y corregir la mayor parte de los errores.			X				Véase la respuesta de la Comisión a la recomendación 1 para el desarrollo rural a partir de 2013.
	Recomendación 2: La Comisión garantice el seguimiento adecuado de todos los casos en los que el Tribunal detectó errores.	X						

2012

Ejercicio	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación		Inaplicada	Ya no es aplicable	Evidencia insuficiente	
			Mayoritaria-mente	En algunos aspectos				
2012	Recomendación 3: La Comisión, en el informe anual de actividad de la DG Agricultura y Desarrollo Rural, adopte un enfoque similar al de Feader respecto de la ayuda por superficie disociada, en virtud del cual tenga en cuenta los resultados de sus propias auditorías de conformidad al valorar el porcentaje de error de cada organismo pagador.	X						
	<i>En relación con la PAC en conjunto, que:</i>							
	Recomendación 4: la Comisión garantice una cobertura adecuada de sus auditorías de conformidad.			X				La Comisión busca aumentar la cobertura de la auditoría dentro de los límites de los recursos disponibles. En el marco de su estrategia plurianual, la DG AGRI está aplicando desde julio 2014 un programa de auditoría trianual sobre la base de un análisis central de riesgos y diseñado para maximizar el alcance de la auditoría.
	Recomendación 5: La Comisión corrija las insuficiencias detectadas en sus auditorías de conformidad y el persistente problema de los largos retrasos en el procedimiento de conformidad conjunto.		X					La Comisión seguirá mejorando su metodología y procedimientos de auditoría. Por otra parte, continuará haciendo esfuerzos, en particular en el marco de la aplicación de la reforma de la PAC, para mejorar y acelerar el proceso teniendo en cuenta la necesidad de mantener los estándares de calidad y el derecho de respuesta del Estado miembro. El Reglamento de Ejecución (UE) n.º 908/2014 de la Comisión, aplicable a partir de enero de 2015, introduce plazos obligatorios para las diferentes etapas del procedimiento de auditoría. También se han introducido herramientas reforzadas de seguimiento.
	Recomendación 6: La Comisión siga mejorando su método para determinar las correcciones financieras para tener mejor en cuenta la naturaleza y gravedad de las infracciones detectadas.	X						La acumulación de expedientes ha sido casi eliminada a finales de junio de 2016.

(¹) El análisis del Tribunal sobre esta recomendación está en curso.

CAPÍTULO 8

«Una Europa global» y «Seguridad y ciudadanía»

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	8.1
Parte 1 — «Una Europa global»	8.2-8.38
Descripción sucinta de «Una Europa global»	8.3-8.9
Ámbitos de gasto menos proclives a errores	8.6-8.9
Alcance y enfoque de la fiscalización	8.10
Regularidad de las operaciones	8.11-8.21
Examen de los informes anuales de actividad seleccionados y de otros elementos de control interno	8.22-8.32
Examen de los informes anuales de actividad	8.22-8.28
Insuficiencias sistémicas reveladas mediante la verificación de operaciones	8.29-8.31
Evaluación del sistema de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo	8.32
Conclusión y recomendaciones	8.33-8.38
Conclusión referente a 2015	8.33-8.34
Recomendaciones	8.35-8.38
Parte 2 — «Seguridad y ciudadanía»	8.39-8.46
Descripción sucinta de «Seguridad y ciudadanía»	8.40-8.41
Alcance y enfoque de la fiscalización	8.42
Resumen de las observaciones sobre los sistemas de la DG Migración y Asuntos de Interior	8.43-8.46
Anexo 8.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Una Europa global»	
Anexo 8.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Una Europa global»	

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

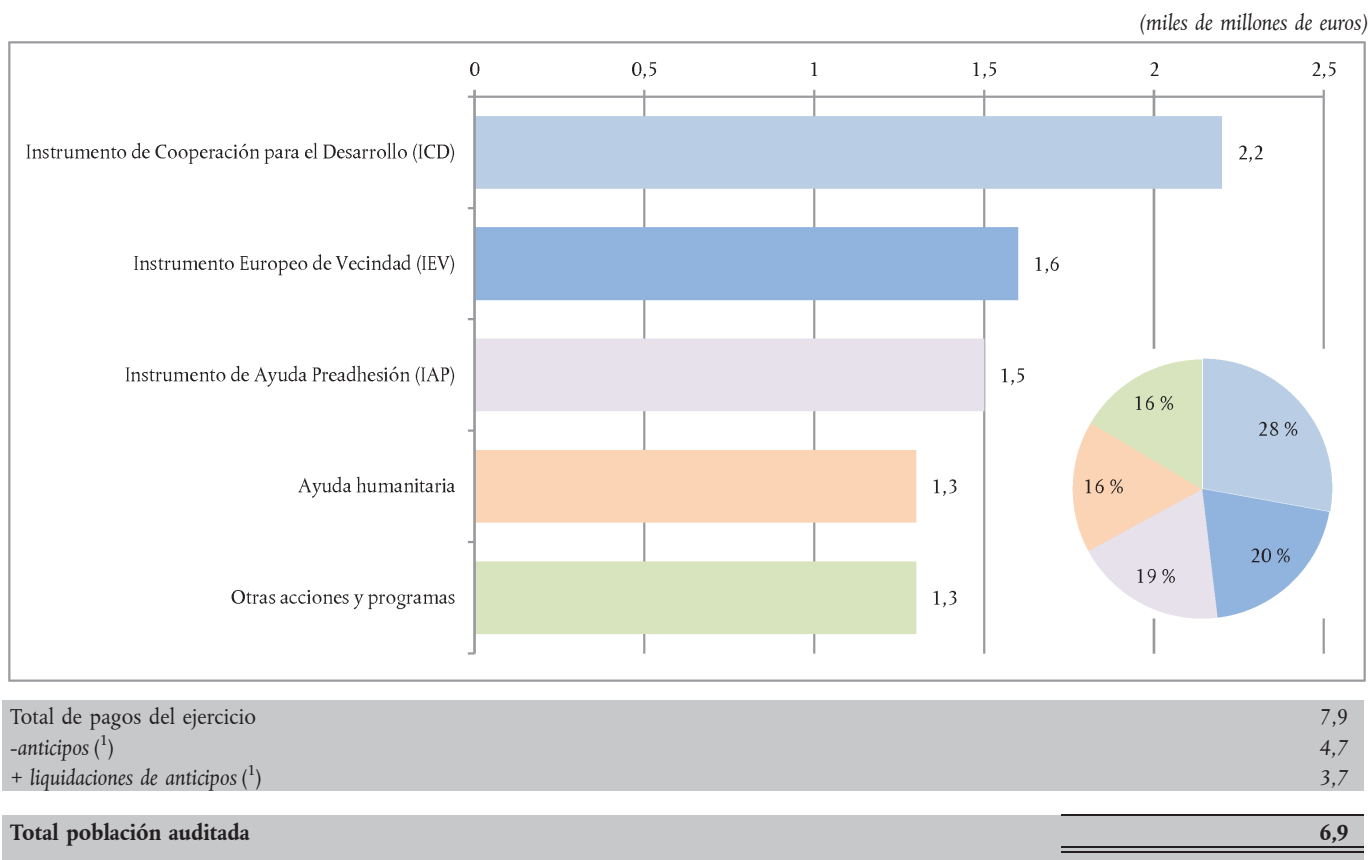
INTRODUCCIÓN

8.1. El presente capítulo consta de dos partes. La primera parte expone las constataciones del Tribunal sobre «Una Europa global» y la segunda sobre «Seguridad y ciudadanía».

PARTE 1 — «UNA EUROPA GLOBAL»

8.2. La **ilustración 8.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2015 correspondientes a «Una Europa global».

Ilustración 8.1 - Rúbrica 4 del MFP: «Una Europa global» — Información clave sobre 2015



⁽¹⁾ Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle véase el **anexo 1.1**, apartado 7).

Fuente: Cuentas consolidadas anuales de la Unión Europea de 2015.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Descripción sucinta de «Una Europa global»

8.3. «Una Europa global» cubre todos los gastos correspondientes a la acción exterior («política exterior») financiada por el presupuesto de la UE. Las políticas exteriores constituyen un importante ámbito de actuación de la UE ⁽¹⁾, particularmente por su función de:

- promover y defender los valores de la UE en el extranjero, como por ejemplo los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho;
- proyectar las políticas de la UE para hacer frente a los grandes retos mundiales, tales como la lucha contra el cambio climático, la inversión de la tendencia a la pérdida de biodiversidad y la protección de los recursos y bienes públicos mundiales;
- mejorar los resultados de la cooperación al desarrollo de la UE, con el objetivo fundamental de contribuir a la erradicación de la pobreza;
- invertir en la prosperidad y estabilidad a largo plazo de los países vecinos de la UE, tanto a través de la preparación de los países candidatos a la adhesión, como a través de la política de vecindad renovada;
- reforzar la solidaridad europea en caso de catástrofes naturales o de origen humano;
- mejorar la prevención y resolución de las crisis mediante el mantenimiento de la paz y el refuerzo de la seguridad internacional.

8.4. Las principales direcciones generales que participan en la ejecución del presupuesto para acciones exteriores son la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo, la Dirección General de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO), y el Servicio de Instrumentos de Política Exterior.

8.5. Los pagos de 2015 correspondientes a «Una Europa global» ascienden a 7 900 millones de euros, financiados en el marco de varios instrumentos (véase la **ilustración 8.1**) y métodos de ejecución ⁽²⁾, y se aplican a más de 150 países. Las normas y los procedimientos suelen ser complejos, en particular los referentes a la licitación y adjudicación de contratos.

⁽¹⁾ COM(2011) 500 final (Un presupuesto para Europa 2020 — Primera parte: Fichas sobre políticas).

⁽²⁾ Las acciones exteriores podrán financiar, en particular, contratos, subvenciones, préstamos especiales, garantía de préstamos y acciones en materia de asistencia financiera, de apoyo presupuestario y otras formas específicas de ayuda presupuestaria.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Ámbitos de gasto menos proclives a errores

8.6. En dos ámbitos, apoyo presupuestario ⁽³⁾ y ejecución del denominado «enfoque nocional» a través de acciones de donantes múltiples ejecutadas por organizaciones internacionales ⁽⁴⁾, el carácter de las condiciones de financiación y pago limitan el grado en que las operaciones son proclives a errores.

Apoyo presupuestario

8.7. El apoyo presupuestario contribuye al presupuesto general de un Estado o a su presupuesto asignado a un objetivo o una política concretos. El Tribunal examinó si la Comisión había satisfecho las condiciones específicas para abonar los pagos del apoyo presupuestario al país socio en cuestión y verificó si se habían cumplido las condiciones generales de subvencionabilidad (por ejemplo, la realización de avances satisfactorios en la gestión financiera del sector público).

8.8. En cualquier caso, las disposiciones legislativas ofrecen amplio margen de interpretación y la Comisión goza de una flexibilidad considerable para decidir si se han cumplido estas condiciones generales. La auditoría de regularidad del Tribunal no puede abarcar la fase siguiente al pago de la ayuda al país socio, ya que los fondos transferidos se fusionan seguidamente con los recursos presupuestarios del país receptor. Las insuficiencias de que adolezca su gestión financiera, que den lugar a una mala utilización dentro del ámbito nacional, no emergerán como errores en dicha auditoría de regularidad.

Enfoque nocional

8.9. La financiación de la UE está sujeta a requisitos específicos en relación con la subvencionabilidad de los gastos, cuyo cumplimiento es evaluado por el Tribunal. Cuando las contribuciones de la Comisión a los proyectos de donantes múltiples se suman a las de otros donantes y no se destinan específicamente a la financiación de gastos claramente identificables, la Comisión supone que se cumplen las normas de subvencionabilidad de la UE siempre que el importe incluya los gastos subvencionables suficientes para sufragar la contribución de la UE. Este enfoque, tal como lo aplica la Comisión, limita el trabajo de los auditores en caso de una contribución importante de otro donante, que la Comisión considera suficiente entonces para cubrir cualquier gasto no subvencionable que haya detectado el Tribunal.

⁽³⁾ Los pagos de apoyo presupuestario efectuados en 2015 con cargo al presupuesto general ascendieron a 840 millones de euros.

⁽⁴⁾ Los pagos efectuados en 2015 a las organizaciones internacionales con cargo al presupuesto general ascendieron a 1 700 millones de euros. No está disponible el porcentaje de dicho importe al que se aplica el enfoque nocional, puesto que la Comisión no realiza su seguimiento de manera separada.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Alcance y enfoque de la fiscalización

8.10. En el **anexo 1.1** se exponen los elementos clave del enfoque y la metodología del Tribunal. En relación con la fiscalización de «Una Europa global» cabe destacar los elementos siguientes:

- a) se verificó una muestra de 156 operaciones definida en el **anexo 1.1**, apartado 7, que se constituyó con el fin de que fuera representativa de toda la gama de operaciones de gasto de la rúbrica del MFP. En 2015, estaba compuesta por 64 operaciones aprobadas por las delegaciones de la UE en 12 países beneficiarios ⁽⁵⁾, y 92 aprobadas por los servicios centrales de la Comisión; de las cuales 36 se llevaron a cabo en el ámbito de crisis humanitarias mediante socios de la DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO);
- b) se examinaron los sistemas afectados en todos los casos en los que el Tribunal detectó errores para determinar de qué insuficiencias específicas se trataba;
- c) se valoraron los informes anuales de actividad de DG Cooperación Internacional y Desarrollo y DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación.

Regularidad de las operaciones

8.11. En el **anexo 8.1** se resumen los resultados de la verificación de las operaciones. De las 156 operaciones examinadas, 40 de ellas (el 26 %) contenían errores ⁽⁶⁾. Sobre la base de los 30 errores cuantificados por el Tribunal, el nivel de error estimado es del 2,8 % ⁽⁷⁾.

8.12. Si se excluyen de la muestra auditada siete apoyos presupuestarios y 23 operaciones del enfoque nocional mencionadas en los apartados 8.6 a 8.9, de la muestra de 156 operaciones verificadas, el nivel error estimado es del 3,8 % ⁽⁸⁾.

8.13. En siete casos de errores cuantificables, la Comisión disponía de la información necesaria para evitar, o bien detectar y corregir, los errores antes de aceptar los gastos. Si toda esta información se hubiese utilizado para corregir, evitar o detectar los errores, el porcentaje de error estimado habría sido de un punto porcentual menos ⁽⁹⁾. En otras nueve operaciones, el Tribunal halló errores que deberían haber sido detectados por los auditores nombrados por los beneficiarios. Estos casos incrementaron en 0,6 puntos porcentuales el nivel de error estimado.

⁽⁵⁾ Afganistán, Albania, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, China, Egipto, Israel, Moldavia, Myanmar, Palestina, Tanzania y Túnez.

⁽⁶⁾ Algunas operaciones contenían más de un error. En total, el Tribunal constató 46 errores.

⁽⁷⁾ La estimación de error del Tribunal se calcula a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación. El Tribunal calcula, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 1,0 % y el 4,6 % (los límites inferior y superior de error respectivamente).

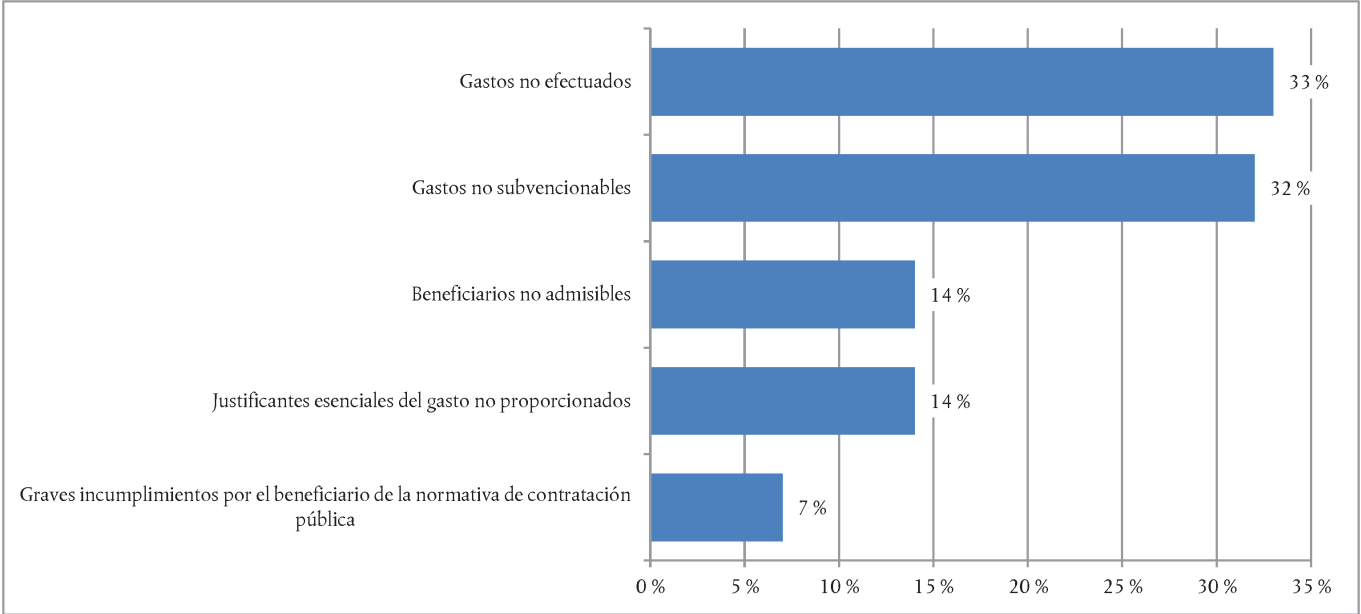
⁽⁸⁾ 126 operaciones, límite inferior de error (LIE) del 1,6 % y límite superior de error (LSE) del 6,0 %, con un grado de confianza del 95 %.

⁽⁹⁾ En cuanto al 0,9 % (cinco casos), fue la Comisión quien cometió el error, mientras que el error correspondiente al 0,1 % (dos casos) fue cometido por los beneficiarios.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.14. En la **ilustración 8.2** se presenta el grado en que los diferentes tipos de errores contribuyeron a la estimación del nivel de error para 2015.

Ilustración 8.2 - «Una Europa global» — Desglose del nivel de error estimado



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.15. El tipo de error más frecuente (once de treinta casos), que representa el 32 % del nivel de error estimado, corresponde a gastos no subvencionables, que comprenden los gastos relacionados con las actividades no reguladas por contrato (véase la **ilustración 8.3**) o incurridos fuera del período de subvencionabilidad, los impuestos no subvencionables y los gastos indirectos imputados erróneamente como gastos directos.

Ilustración 8.3 - Gastos no subvencionables: actividades no reguladas por contrato

DG Cooperación Internacional y Desarrollo — Myanmar

El Tribunal examinó los gastos declarados a la Comisión y aceptados por ella en relación con las contribuciones destinadas a una organización internacional, con el objeto de reducir el consumo de drogas inyectables, así como sus consecuencias nocivas. La contribución de la UE ascendió a unos 800 000 euros.

La organización internacional que se encarga de ejecutar la acción ha solicitado el reembolso de 16 000 euros por los gastos de formación del personal, pero al no estar cubierta esta formación por el acuerdo de contribución, los gastos no son subvencionables.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ilustración 8.3 - Gastos no elegibles: actividades no reguladas por un contrato

DG DEVCO — Myanmar

Una carta de pre-información para la recuperación ya se ha enviado a la organización.

En cuanto a otros costes, la Delegación seguirá velando por que los socios de ejecución y los responsables de los proyectos sean conscientes de que los informes financieros presentados deben cumplir todas las condiciones estipuladas en el acuerdo correspondiente. En cuanto a la distribución de los costes durante el período del proyecto, se prestará especial atención cuando se detecten concentraciones de los mismos al principio o al final del período.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.16. El 33 % del nivel de error estimado corresponde a seis casos en los que la Comisión aceptó (y en algunos casos liquidó) gastos no incurridos en el momento de aceptarlos (véase la **ilustración 8.4**).

Ilustración 8.4 - Gastos no incurridos realmente en la acción

EuropeAid — plurinacional (República Árabe Siria, Jordania y El Líbano)

El Tribunal examinó los gastos declarados a la Comisión y aceptados por ella en relación con una subvención destinada a una organización humanitaria en respuesta a la crisis siria. La contribución de la UE ascendió a unos 5 800 000 euros.

Una parte de los gastos de la acción correspondiente al transporte de alimentos. La organización humanitaria imputó erróneamente a la UE 8 500 euros de transporte de alimentos que correspondían a una acción financiada por otro donante.

Servicio de Instrumentos de Política Exterior — Sede

El Tribunal examinó los gastos declarados a la Comisión y aceptados por ella en relación con una subvención destinada a apoyar la no proliferación de misiles balísticos. El FPI financió íntegramente la acción mediante un presupuesto de 930 000 euros.

La beneficiaria, una fundación de investigación con sede en Europa, imputó unos gastos de personal estimados que excedían los gastos reales incurridos.

Ilustración 8.4 - Gastos no incurridos realmente en la acción

FPI — sede

El FPI se basa en los informes de verificación de gastos antes de hacer un pago final de las subvenciones. Aunque en el informe de este contrato no se ha identificado este error en particular, la Comisión ya había detectado el error del beneficiario a través de su sistema de controles a posteriori.

El FPI también tomará medidas para mejorar su sistema actual de informes de verificación de gastos, siguiendo el ejemplo de la DG DEVCO.

La Comisión está en el proceso de recuperación de los fondos no elegibles con el fin de proteger eficazmente los intereses financieros de la UE.

8.17. El 14 % del nivel de error estimado (ocho casos) se debe a que no se proporcionaron los justificantes esenciales del gasto.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.18. Uno de los casos pertenece a la categoría de beneficiarios no admisibles (véase la **ilustración 8.5**).

Ilustración 8.5 – Beneficiario no admisible

Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural — Azerbaiyán

El Tribunal examinó los gastos declarados a la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural, y aceptados por ella, para fomentar la cooperación europea en el ámbito de la juventud, por un importe de 16 500 euros. La contribución se abonó a un centro de juventud del que el Tribunal no pudo encontrar rastro para realizar el examen de los justificantes.

8.19. El 7 % del nivel de error estimado proviene de los cuatro casos en los que el beneficiario no cumplió con las normas sobre contratación pública.

8.20. Además de los errores cuantificados, el Tribunal detectó 16 errores no cuantificables derivados del incumplimiento de obligaciones legales o contractuales.

8.21. Las siete operaciones de apoyo presupuestario examinadas no contenían errores de regularidad (véase también el Informe Anual sobre los Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2015, apartado 38).

Examen de los informes anuales de actividad y de otros elementos de control interno

Examen de los informes anuales de actividad

8.22. Según el enfoque de rotación seguido en el ámbito de la «Europa global»⁽¹⁰⁾, el Tribunal examinó el informe anual de actividad sobre DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación para 2015.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

Ilustración 8.5 – Beneficiario no admisible

EACEA — Azerbaiyán

A raíz de este hallazgo, que sugiere actividades fraudulentas o irregulares, la Comisión ha tomado medidas y ha seguido las normas y procedimientos aplicables, e informó al organismo pertinente (OLAF). La Comisión también ha realizado las acciones necesarias para recuperar los fondos abonados.

⁽¹⁰⁾ En ejercicios anteriores el Tribunal examinó el informe anual de actividad sobre DG Ayuda Humanitaria y Protección Civil (ECHO) de 2014, así como el informe anual de actividad sobre el Servicio de Instrumentos de Política Exterior.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.23. En su declaración de fiabilidad correspondiente a 2015, el director general de Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación considera que, en relación con los instrumentos financieros gestionados por dicha dirección general (IEV, IAP), la exposición financiera ante el importe en riesgo se encuentra por debajo del umbral de materialidad del 2 % ⁽¹¹⁾, y el porcentaje de error medio determinado ⁽¹²⁾ para toda la dirección general es del 1,12 %. Esta declaración no es coherente con el trabajo de auditoría del Tribunal. Al ser su primer año de funcionamiento, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación ha desarrollado nuevas metodologías para calcular los porcentajes de error de los diferentes programas y modos de gestión, y en su informe reconoce que hay que mejorar el enfoque aplicado. El examen por el Tribunal de las diferentes metodologías ha estado limitado por los retrasos en la publicación de la información que proporcionó la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación. El Tribunal realizará una revisión a fondo del informe anual de actividad de 2016.

8.24. La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación calculó un porcentaje de error residual del 90 % de sus gastos que dio lugar a otros tres ⁽¹³⁾: un porcentaje de error residual para la gestión directa, otro para la gestión indirecta con países beneficiarios del IAP y otro para cubrir todos los modos de gestión del IEV. En cuanto al restante 10 % de los gastos de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, se utilizaron otras fuentes de garantía.

8.25. La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación calculó cada uno de los tres porcentajes de error residual de manera diferente:

- a) Un contratista externo fijó el porcentaje de error residual para el IEV (0,64 %) a partir de una metodología similar a la que se aplicó al porcentaje de error residual de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo ⁽¹⁴⁾.
- b) La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación calculó un porcentaje de error residual para el «IAP en gestión directa» (1,62 %) sobre la base de sus propios controles *ex post* de una muestra de operaciones.

⁽¹¹⁾ El importe en riesgo es del 0,84 % y del 1,63 % de los pagos para el IEV y el IAP respectivamente.

⁽¹²⁾ Una ratio del importe total en riesgo sobre el importe total abonado.

⁽¹³⁾ DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación identificó los cinco principales entornos de control: gestión directa de la contratación pública, de las subvenciones y del apoyo presupuestario, así como la gestión indirecta por parte del país beneficiario y de la entidad de ejecución.

⁽¹⁴⁾ El Tribunal examinó la concepción de dicha metodología en el Informe Anual sobre los Fondos Europeos de Desarrollo relativo al ejercicio 2012 y consideró que en general era adecuada para los objetivos del estudio.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- c) La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación basó en las autoridades de auditoría de los países beneficiarios su metodología de porcentaje de error residual para el «IAP en gestión indirecta con los países beneficiarios». No obstante, debido al tamaño insuficiente de las poblaciones, la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación completó los resultados con los porcentajes de error residual históricos para este modo de gestión. El resultado fue un porcentaje de error que oscila entre el 0,02 y el 1,84 %⁽¹⁵⁾.

8.26. El modo de «gestión indirecta con los países beneficiarios» cubre el 37 % de los pagos efectuados en virtud del IAP. El Tribunal considera que el cálculo de su porcentaje de error, que combina los resultados del muestreo estadístico de las autoridades de auditoría con los porcentajes de error históricos calculados por la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, no es suficientemente representativo y no proporciona la información exacta sobre el importe de los pagos en riesgo. Se teme que el cálculo, que no está completamente en consonancia con las instrucciones de la Comisión⁽¹⁶⁾, subestime el nivel de error y por consiguiente pueda tener posibles consecuencias para la garantía proporcionada por el director general, tales como no formular posibles reservas⁽¹⁷⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.26. Los países que trabajan en el entorno de la gestión indirecta con los países beneficiarios (IMBC) para los que se calculó un RER, a saber, Croacia, Macedonia y Turquía, han tenido un entorno de control estable durante los últimos diez años. De ahí que la DG no tuviera ninguna evidencia de un mayor riesgo en este entorno. El marco de control ha incluido controles previos del 100 % antes de la licitación y contratación pública, y un procedimiento contable muy riguroso en los pagos, junto con controles regulares aleatorios de la Comisión. Además de esto, las autoridades nacionales, que han sido encomendadas por la Comisión tras un proceso de auditoría a fondo, tienen sus propias verificaciones sobre las fases de contratación y pago del proceso. Las autoridades de auditoría en los países realizan más controles sobre las operaciones de las autoridades nacionales. Esto genera un entorno de bajo riesgo y ha dado lugar a una tasa de error por debajo del umbral durante nueve de los últimos diez años.

2015 fue el primer año en que se solicitó la opinión de las autoridades de auditoría de los países. Como la tasa de error de los países era considerablemente inferior (0,02 %) que la media histórica (por debajo del 2 %) y se basa en un muestreo no estadístico, se elaboró un valor central (0,91 %) basándose en el valor medio entre el informe anual de actividad de 2015 (0,02 %) y el porcentaje de error residual más alto (1,84 %) indicados en el informe anual de actividad del ejercicio 2012 y haciendo referencia a los contratos en el marco del ejercicio de programación de 2005. Este fue diseñado para mantener el enfoque conservador y prudente de los últimos años.

Esto se basó en el anexo 2 de las directrices del presupuesto de la DG sobre el cálculo del RER, donde se explican los pasos a seguir en situaciones como la descrita anteriormente.

Como resultado, la Comisión no considera que hubiera sido necesaria una reserva, ya que el nivel de tolerancia final estuvo por debajo del 2 %.

⁽¹⁵⁾ La DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación utilizó un valor central del 0,91 % para calcular el importe en riesgo.

⁽¹⁶⁾ Las orientaciones de la DG Presupuestos sobre el cálculo de los porcentajes de error para los informes anuales de actividad correspondientes a 2015.

⁽¹⁷⁾ El Tribunal extrajo las mismas conclusiones, relativas al porcentaje de error residual y al importe de riesgo para la gestión indirecta de los países beneficiarios, que las obtenidas por el Servicio de Auditoría Interna de la Comisión, el cual examinó la metodología y el cálculo del porcentaje de error residual de la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación correspondiente a 2015.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.27. No se ha calculado ningún porcentaje de error residual para el modo «gestión indirecta con las entidades a las que se haya encomendado su ejecución» correspondiente al IAP que comprende el 15 % de los pagos abonados en 2015 en virtud del instrumento.

8.28. El Tribunal ha examinado asimismo el informe anual de actividad de 2015 de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y ha expuesto sus resultados en el Informe Anual sobre los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo, apartados 49 a 53.

Insuficiencias sistémicas reveladas mediante la verificación de operaciones

8.29. La verificación de operaciones en el ámbito de «Una Europa global» ha revelado algunas insuficiencias de control en los sistemas de la Comisión. Como se indica en el apartado 8.13, la verificación de operaciones realizada por los auditores designados por los beneficiarios no pudo detectar en algunos casos los errores que llevaron a la Comisión a aprobar costes no subvencionables⁽¹⁸⁾. La verificación del Tribunal ha identificado asimismo demoras en la validación, aprobación y pago de los gastos por parte de la Comisión.

8.30. Cinco de las operaciones que el Tribunal examinó corresponden a contratos de hermanamiento⁽¹⁹⁾, los cuales fueron financiados en su totalidad por el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. Como los contratos de hermanamiento siguen el modelo de los contratos de subvención, están sujetos al requisito general de no producir beneficios⁽²⁰⁾.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.27. La Comisión señala que, aunque la tasa RER para el IPA en 2015 no cubría el modo de gestión del IMEE, estaba cubierto por las siguientes fuentes de garantía: 1) evaluaciones de los pilares, 2) informes periódicos de las entidades encargadas correspondientes, 3) controles aleatorios 4) visitas de verificación.

La Comisión presionará para que para el año 2015, al amparo del IPA IMEE, el 94 % esté compuesto por pagos de prefinanciación.

8.29. La DG DEVCO va a aplicar un sistema de garantía de calidad también para la verificación de los gastos contratados directamente por los beneficiarios. Sin embargo, puesto que las deficiencias en el sistema están relacionadas en parte con deficiencias en los términos de referencia para este tipo de compromisos, la DG DEVCO revisará por primera vez el mandato. La revisión del mandato incluirá, además de requisitos de calidad reforzados, un enfoque más claro en resultados útiles para fines de garantía.

⁽¹⁸⁾ De los nueve casos indicados en el apartado 8.13, cinco tienen que ver con la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, tres con la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y uno con el Servicio de Instrumentos de Política Exterior.

⁽¹⁹⁾ El hermanamiento es un instrumento de consolidación institucional de la UE, elaborado por la Comisión y basado en la cooperación para la asociación entre las administraciones públicas de los Estados miembros de la UE y un país beneficiario a fin de lograr los resultados obligatorios que se acordaron conjuntamente con la Comisión.

⁽²⁰⁾ El principio de no producción de beneficios, conforme a lo previsto en el artículo 125, apartado 4, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.31. El Tribunal constató que las normas específicas establecidas por la Comisión sobre cantidades fijas y a tanto alzado para el instrumento de hermanamiento no definen un límite máximo para la financiación, con el propósito principal de cubrir los gastos indirectos del Estado miembro asociado. En los contratos auditados, el importe de la financiación fija y a tanto alzado variaba del 15 % al 27 % del total de los gastos. En comparación, el límite a los gastos indirectos en los contratos de subvención se estableció en general en el 7 %⁽²¹⁾ y por consiguiente hay un riesgo de que el Estado miembro encargado de la ejecución obtenga beneficios.

Evaluación del sistema de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo

8.32. El Tribunal ha examinado asimismo los sistemas de la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y ha expuesto los resultados de su trabajo en el Informe Anual sobre los octavo, noveno, décimo y undécimo Fondos Europeos de Desarrollo, apartados 39 a 53.

Conclusión y recomendaciones*Conclusión referente a 2015*

8.33. La evidencia general de auditoría indica que el gasto de «Una Europa Global» está afectado por un nivel significativo de error.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.31. La Comisión está preparando tanto una actualización del Manual de hermanamiento como una nueva Decisión de la Comisión. El hallazgo notificado al Tribunal será tomado en consideración.

⁽²¹⁾ Artículo 124, apartado 4, del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.34. En esta rúbrica del MFP, la verificación de las operaciones indica que el nivel de error estimado presente en la población es del 2,8 % (véase el **anexo 8.1**).

Recomendaciones

8.35. En el **anexo 8.2** se presenta el resultado del examen por el Tribunal de los avances con respecto a las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales ⁽²²⁾. En los relativos a los ejercicios 2012 y 2013, el Tribunal presentó siete recomendaciones. La Comisión aplicó plenamente cinco de estas recomendaciones, mientras que una de ellas se aplicó mayoritariamente y otra en algunos aspectos.

8.36. Los resultados de la verificación de operaciones llevada a cabo por el Tribunal han demostrado, como en ejercicios anteriores, que los controles establecidos para la detección y prevención de errores en los contratos de subvención han fallado en algunos casos ⁽²³⁾. El Tribunal, en su Informe Anual relativo al ejercicio 2011, recomendó que la Comisión mejorara la supervisión de los contratos de subvención y reiteró dicha recomendación en el informe relativo al ejercicio a 2014. El Tribunal reconoce que la DG Cooperación Internacional y Desarrollo está estableciendo nuevas medidas, como la supervisión sistemática y las visitas sobre el terreno, pero la incidencia de estas medidas solo podrá valorarse en los próximos años dado que aún no se han aplicado en la práctica.

8.37. Como se indica en el apartado 8.29, la verificación del Tribunal ha demostrado que la calidad de las verificaciones de gastos llevadas a cabo por los auditores contratados por el beneficiario no es conforme a lo exigido. El Tribunal señaló esta insuficiencia en sus anteriores auditorías y recomendó en el Informe Anual relativo al ejercicio 2012 que la Comisión tomara medidas para mejorar la calidad de las verificaciones de gastos.

⁽²²⁾ El objetivo de este seguimiento era verificar la introducción y existencia de medidas correctoras en respuesta a las recomendaciones del Tribunal, y no el de evaluar la eficacia de su ejecución.

⁽²³⁾ El 84 % de los errores cuantificados para 2015 corresponde a contratos de subvención.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.38. A raíz de este análisis, y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2015, el Tribunal recomienda que:

- **Recomendación 1:** la DG Cooperación Internacional y Desarrollo y la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación mejoren la calidad de las verificaciones de gastos contratadas por los beneficiarios, en concreto mediante la introducción de nuevas medidas como el uso de una tabla de control para verificar la calidad del trabajo que han realizado los auditores contratados por el beneficiario, así como la revisión del mandato de dichos auditores.
- **Recomendación 2:** la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación actúe para garantizar que la financiación canalizada a través del instrumento de hermanamiento cumple con el principio de no producir beneficios y asimismo se ajusta al principio buena gestión financiera.
- **Recomendación 3:** la DG Política de Vecindad y Negociaciones de Ampliación analice la metodología de porcentaje de error residual, con el objeto de proporcionar información sobre el importe en riesgo de los pagos efectuados en virtud de la gestión indirecta del IAP.

La Comisión acepta la recomendación 1.

Ya se está desarrollando una adaptación de la tabla de control que se aplica a las auditorías y comprobaciones efectuadas por la Comisión, las características específicas, las necesidades y las modalidades de ejecución de las verificaciones de los gastos realizados por los beneficiarios.

La Comisión acepta la recomendación 2.

La Comisión acepta la recomendación 3.

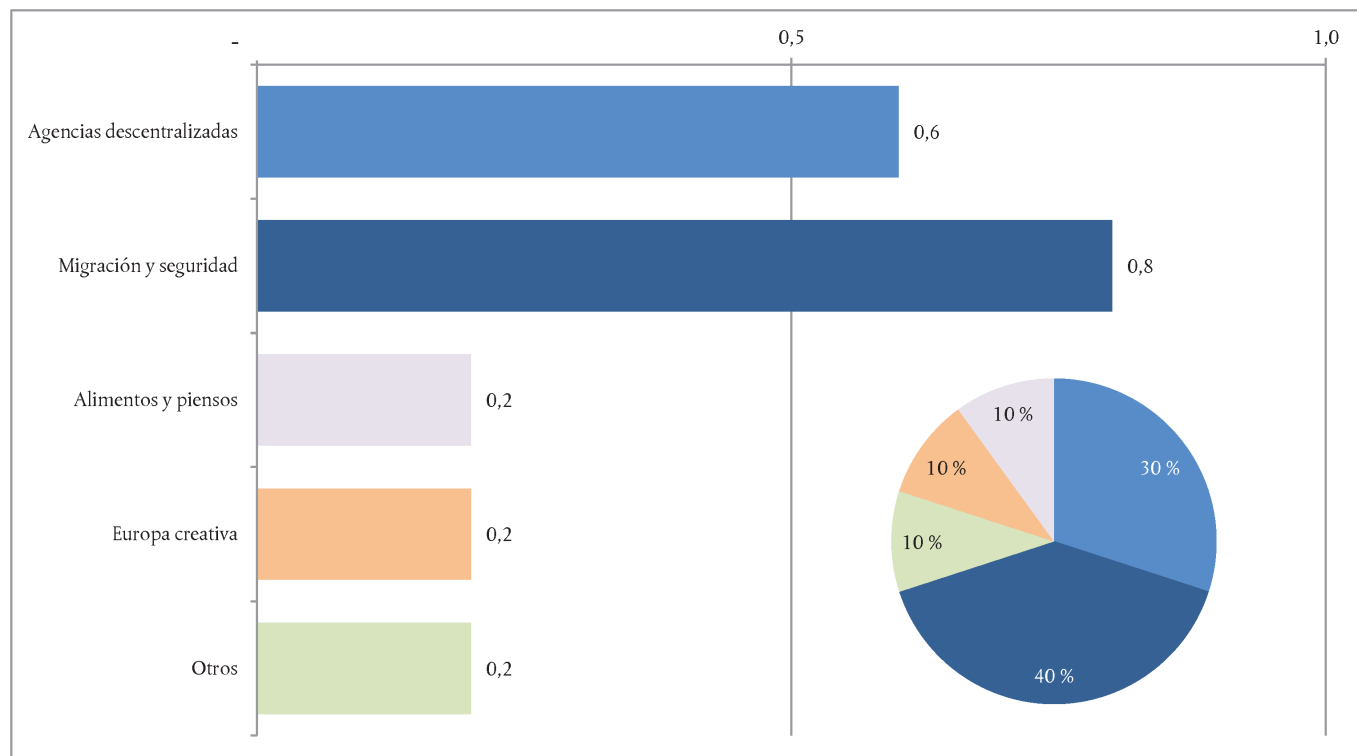
PARTE 2 — «SEGURIDAD Y CIUDADANÍA»

8.39. «Seguridad y ciudadanía» representa una pequeña, pero creciente, parte del presupuesto de la UE. En la **ilustración 8.6** se presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2015, la cual muestra una población auditada total de 15 000 millones de euros, alrededor del 1 % del presupuesto de la UE, sin contar con las agencias descentralizadas⁽²⁴⁾. La presente sección se centra en los 800 millones de euros destinados a «migración y seguridad».

⁽²⁴⁾ El Tribunal elabora un Informe Anual específico para cada una de las agencias participantes, de las que se cuenta con doce. Las observaciones más frecuentes sobre estas agencias durante los últimos años están relacionadas con las elevadas prórrogas de créditos de compromiso, así como a las insuficiencias en los controles internos.

Ilustración 8.6 - Rúbrica 3 del MFP: «Seguridad y ciudadanía» — Información clave sobre 2015

(miles de millones de euros)



Total de pagos del ejercicio	2,0
-anticipos ⁽¹⁾	1,3
+ liquidaciones de anticipos ⁽¹⁾	1,4

Total población auditada	2,1
---------------------------------	------------

⁽¹⁾ Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle véase el **anexo 1.1**, apartado 7).

Fuente: Cuentas consolidadas anuales de la Unión Europea de 2015.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Descripción sucinta de «Seguridad y ciudadanía»

8.40. «Seguridad y ciudadanía» agrupa diferentes políticas, cuyo objetivo común es el de reforzar el concepto de ciudadano europeo al crear un espacio de libertad, justicia y seguridad sin fronteras interiores. El gasto se ha concentrado en las tres políticas principales: «migración y seguridad», «alimentos y pienso» y «Europa creativa».

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.41. La mayor parte de los gastos correspondientes a «migración y seguridad» proviene de dos fondos: el Fondo de Asilo, Migración e Integración⁽²⁵⁾, y el Fondo de Seguridad Interior. El Fondo de Asilo, Migración e Integración tiene por objetivo contribuir a la gestión eficaz de los flujos migratorios, así como a la aplicación, el refuerzo y el desarrollo del enfoque común de la Unión sobre el asilo y la migración. El Fondo de Seguridad Interior tiene por objetivo contribuir a un elevado nivel de seguridad en la Unión, mediante el fomento de la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior, la cooperación policial, y la gestión de las fronteras exteriores de la Unión. El Fondo de Seguridad Interior comprende dos instrumentos: FSI-Fronteras y Visados⁽²⁶⁾, y FSI-Policía⁽²⁷⁾. FSI-Fronteras y Visados apoya las medidas armonizadas para la gestión de las fronteras, así como el desarrollo de una política de visados común. FSI-Policía apoya la cooperación entre los cuerpos de seguridad y la mejora de la capacidad de gestión de los riesgos y crisis relacionados con la seguridad. El Fondo de Asilo, Migración e Integración y el Fondo de Seguridad Interior reemplazaron al anterior programa Solidaridad y gestión de los flujos migratorios. Al igual que ocurrió con este programa, la gestión de la mayoría de los fondos del Fondo de Asilo, Migración e Integración y el Fondo de Seguridad Interior se comparten entre los Estados miembros y la Comisión.

⁽²⁵⁾ Reglamento (UE) n.º 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se crea el Fondo de Asilo, Migración e Integración, por el que se modifica la Decisión 2008/381/CE del Consejo y por el que se derogan las Decisiones n.º 573/2007/CE y n.º 575/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2007/435/CE del Consejo (DO L 150 de 20.5.2014, p. 168).

⁽²⁶⁾ Reglamento (UE) n.º 515/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece, como parte del fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a las fronteras exteriores y los visados y por el que se deroga la Decisión n.º 574/2007/CE (DO L 150 de 20.5.2014, p. 143).

⁽²⁷⁾ Reglamento (UE) n.º 513/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por el que se establece, como parte del Fondo de Seguridad Interior, el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis y por el que se deroga la Decisión 2007/125/JAI del Consejo (DO L 150 de 20.5.2014, p. 93).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Alcance y enfoque de la fiscalización

8.42. El Tribunal analizó los principales sistemas del ámbito de la migración y la seguridad, bajo la responsabilidad de la DG Migración y Asuntos de Interior de la Comisión⁽²⁸⁾. En lo relativo a la gestión directa, este análisis abarcaba los sistemas establecidos por la Comisión para las subvenciones y la contratación pública⁽²⁹⁾. En cuanto a la gestión compartida, se ha incluido un examen⁽³⁰⁾ de la evaluación por la Comisión de los sistemas establecidos por los Estados miembros para gestionar los fondos del programa Solidaridad y los flujos migratorios.

Resumen de las observaciones sobre los sistemas de la DG Migración y Asuntos de Interior de la Comisión

8.43. En 2015 los pagos del ámbito de la migración y las políticas de seguridad que ascendían a 201 millones de euros fueron gestionados directamente por la Comisión (DG Migración y Asuntos de Interior) mediante subvenciones y procedimientos de contratación pública. La Comisión realizó los controles pertinentes, conforme a lo dispuesto en el Reglamento Financiero. La revisión del Tribunal no reveló insuficiencias significativas.

8.44. En 2015 la Comisión efectuó pagos que ascendían a 582 millones de euros⁽³¹⁾ para los programas en gestión compartida de la Comisión y los Estados miembros. Al final de 2015, la Comisión había cerrado 506 programas anuales de Solidaridad y gestión de los flujos migratorios de los Estados miembros.

⁽²⁸⁾ Asimismo, el Tribunal examinó diez operaciones correspondientes a «Seguridad y ciudadanía», con el objeto de proporcionar pruebas que contribuyan a la evaluación general de la regularidad de las operaciones de la UE, como se indica en el apartado 1.19 del capítulo 1.

⁽²⁹⁾ El Tribunal examinó los sistemas de control interno de la Comisión que se utilizaron para dichos pagos y verificó una muestra de seis subvenciones y cinco procedimientos de licitación.

⁽³⁰⁾ El Tribunal examinó una muestra de diez auditorías de sistemas: Fondo para las fronteras exteriores, para Alemania, Francia, Lituania y Malta; Fondo Europeo para el Retorno, para Francia y Reino Unido; Fondo Europeo para los Refugiados, para Alemania y Reino Unido, y el Fondo Europeo para la Integración de Nacionales de Terceros Países, para Italia y Polonia. Se seleccionaron estos programas a partir de los correspondientes a 2011 que se cerraron en 2014. Asimismo, el Tribunal examinó cómo había planificado la Comisión las auditorías *ex post* de los programas anuales liquidados de los Estados miembros.

⁽³¹⁾ De los cuales, 277 millones están relacionados con los antiguos fondos del programa Solidaridad y gestión de los flujos migratorios, y 305 millones a los pagos de anticipos de los nuevos fondos del Fondo de Asilo, Migración e Integración y del Fondo de Seguridad Interior.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

8.45. La Comisión auditó una selección de sistemas de control y gestión de los Estados miembros que se utilizaron para los programas Solidaridad y gestión de los flujos migratorios. El examen del Tribunal reveló que las auditorías de la Comisión no incluían pruebas de la eficacia de los controles internos de la mayoría de los procesos clave (selección y adjudicación, seguimiento de proyectos, pagos y contabilidad), sino que se centraron más bien en la descripción de dichos procesos y en las pruebas de recorrido (ideadas para comprender y documentar los procedimientos de control). Todo esto corre el riesgo de resultar insuficiente para poder valorar la eficacia de los controles.

8.46. Con el objeto de mitigar los riesgos que se indican en estas auditorías de sistemas, la Comisión realiza las auditorías de los sistemas de seguimiento, correcciones financieras y auditorías *ex post*, las cuales se llevan a cabo después de que la Comisión liquide las declaraciones de gastos de los Estados miembros, y pueden dar lugar a la recuperación de gastos no subvencionables. La Comisión se centra principalmente en una minoría de casos en los que considera que los sistemas de los Estados miembros no garantizan de forma razonable la legalidad y regularidad de los pagos. No obstante, debido a las limitadas pruebas de controles que se han señalado en los apartados anteriores, existe un riesgo de que la Comisión haya considerado que algunos de los programas anuales con sistemas de control ineficaces proporcionan garantías razonables y no serán el centro de atención de las auditorías *ex post*. En el momento de la fiscalización, el Tribunal observó que la Comisión había realizado auditorías *ex post* de solo trece de los programas cerrados que en su opinión proporcionaban garantías razonables. Este alcance de auditoría limitado reduce la fiabilidad de los gastos subvencionables que se declararon ante la Comisión.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

8.45. La Comisión reconoce que la auditoría no cubría las pruebas de los controles en la mayoría de los procesos clave.

Sin embargo, la Comisión desea reiterar que en el marco de la gestión compartida, la garantías de la eficacia de control se construyen poco a poco, no sólo en las auditorías de los sistemas, sino a través de un enfoque de sistema, a partir de la fase inicial, las visitas de verificación operativa de la DG HOME, el cierre anual, las auditorías a posteriori y, en línea con el principio de auditoría única, a través del trabajo de auditoría del Estado miembro, que debe garantizar durante todo el período de programación la cobertura de la auditoría de todos los procesos clave, como establece el artículo 17, apartado 2, de la Decisión n.º 456/2008/CE, de 5 de marzo de 2008.

Por otra parte, en la etapa de las primeras misiones de auditoría de los sistemas de control y gestión, algunos procesos no habían comenzado todavía y por lo tanto no eran auditables.

ANEXO 8.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A «UNA EUROPA GLOBAL»

	2015	2014
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA		
Total de operaciones:	156	172
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES		
Porcentaje estimado de error	2,8 %	2,7 %
Límite superior de error (LSE)	4,6 %	
Límite inferior de error (LIE)	1,0 %	

ANEXO 8.2
SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A «UNA EUROPA GLOBAL»

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación		Inaplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente	
			Mayoritaria-mente	En algunos aspectos				
2013	El Tribunal recomienda que: Recomendación 1: la Comisión y la DG Ampliación en particular garanticen que las instrucciones al personal indican que la liquidación únicamente se puede realizar sobre la base del gasto efectuado y no de su propia estimación.	X						
	Recomendación 2: el FPI acredite todas las misiones de la PESC con arreglo a las «evaluaciones en seis pilares».			X				En el momento de la publicación de este Informe, hay 10 misiones de la PCSD en curso. Cuatro misiones son actualmente compatibles con el artículo 60 del RF: EULEX Kosovo, EUPOL Afganistán, EUMM Georgia y EUPOL COPPS. Estas misiones representan una parte sustancial del presupuesto de la PESC. Se sigue trabajando en el cumplimiento del Art. 60 de las misiones restantes, empezando por EUCAP Sahel Niger y EUCAP Nestor. Además, la Comisión pondrá en marcha la evaluación del pilar de tres misiones adicionales este año (EUBAM Rafah, EUAM Ucrania y EUCAP Mali). Con respecto a la misión que todavía no ha sido evaluada (EUBAM Libia), sigue sin ser posible en la actualidad debido a la situación en materia de seguridad.

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Comisión
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación		Inaplicada	Sin objeto	Evidencia insuficiente	
			Mayoritaria-mente	En algunos aspectos				
2012	El Tribunal recomienda que la Comisión debería:							
	Recomendación 1: garantizar una liquidación sin retrasos de los gastos.	X						
	Recomendación 2: fomentar una mejor gestión de la documentación por los socios encargados de la ejecución y los beneficiarios.	X						
	Recomendación 3: reforzar la gestión de los procedimientos de adjudicación de contratos mediante la fijación de criterios de selección claros y una documentación más exhaustiva del proceso de evaluación.	X						
	Recomendación 4: adoptar medidas eficaces para mejorar la calidad de los controles de gastos practicados por auditores externos.		X					
	Recomendación 5: aplicar una metodología coherente y sólida para que las direcciones generales encargadas de las relaciones exteriores puedan calcular los porcentajes de error residuales.	X						

CAPÍTULO 9

«Administración»

ÍNDICE

	<i>Apartados</i>
Introducción	9.1-9.6
Descripción sucinta de la rúbrica del MFP	9.3-9.4
Alcance y enfoque de la fiscalización	9.5-9.6
Regularidad de las operaciones	9.7-9.8
Examen de los informes anuales de actividad y de otros elementos de los sistemas de control interno	9.9-9.15
Observaciones sobre instituciones y órganos específicos	9.10-9.15
Parlamento Europeo	9.11
Comisión Europea	9.12
Servicio Europeo de Acción Exterior	9.13-9.14
Tribunal de Cuentas Europeo	9.15
Conclusión y recomendaciones	9.16-9.18
Conclusión referente a 2015	9.16
Recomendaciones	9.17-9.18

Anexo 9.1 — Resultados de la verificación de operaciones correspondientes a «Administración»

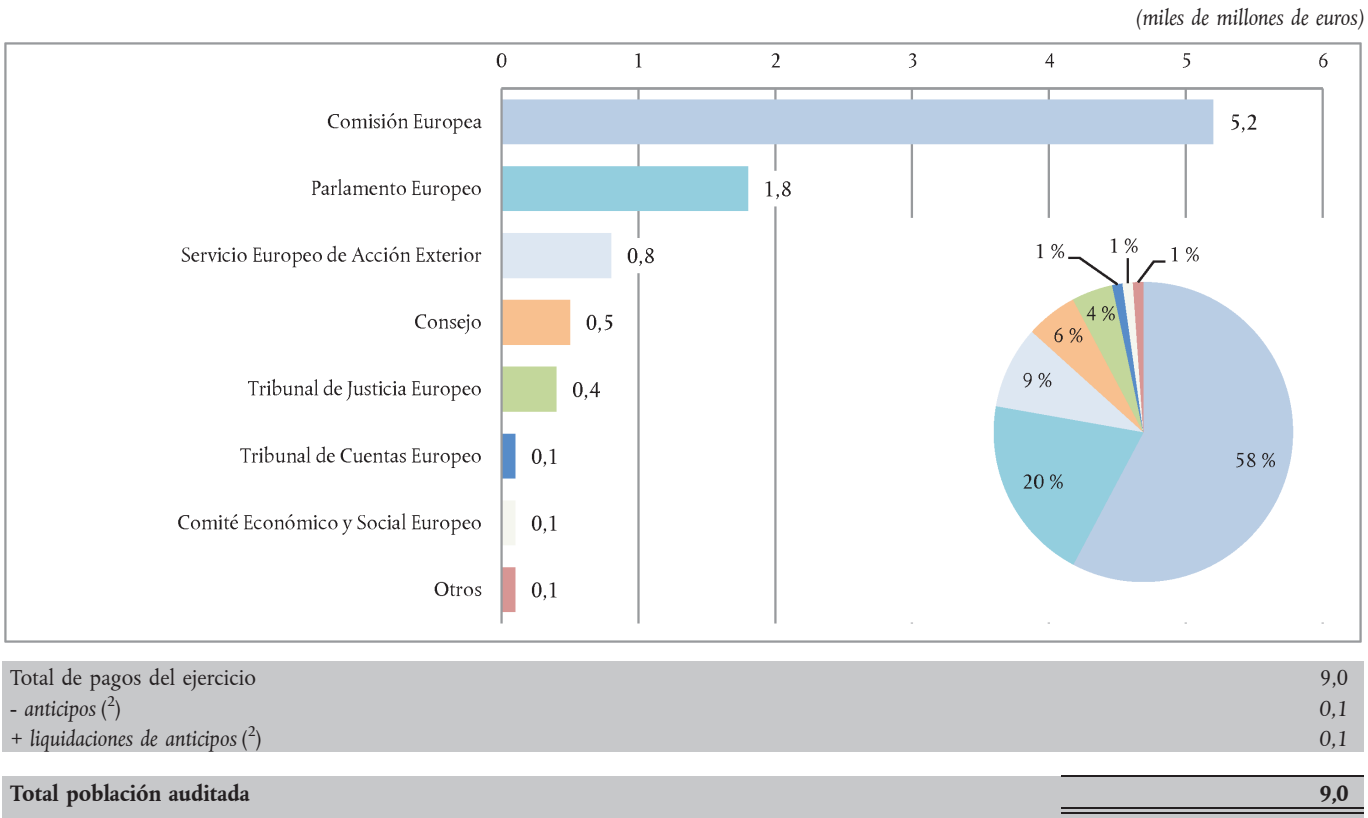
Anexo 9.2 — Seguimiento de recomendaciones anteriores correspondientes a «Administración»

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

INTRODUCCIÓN

9.1. El presente capítulo expone las constataciones del Tribunal sobre «Administración» ⁽¹⁾. La **ilustración 9.1** presenta información clave sobre las actividades abarcadas y los gastos efectuados en 2015.

Ilustración 9.1 — Rúbrica 5 del MFP — «Administración» ⁽¹⁾ — Información clave sobre 2015



⁽¹⁾ También puede encontrarse una parte de los gastos administrativos en otras rúbricas del MFP distintas de la rúbrica 5. El total de créditos ejecutados en 2015 en estas rúbricas ascendió a 1 100 millones de euros.

⁽²⁾ Conforme a la definición armonizada de operaciones subyacentes (para más detalle, véase el **anexo 1.1**, apartado 7).

Fuente: Cuentas consolidadas anuales de la Unión Europea de 2015.

9.2. El Tribunal elabora separadamente informes específicos sobre las agencias y otros órganos de la Unión Europea ⁽²⁾. Su mandato no abarca la auditoría financiera del Banco Central Europeo.

⁽¹⁾ Abarca los gastos administrativos de todas las instituciones de la Unión Europea, las pensiones y los pagos a las Escuelas Europeas. Sobre estas, el Tribunal publica un informe anual específico que se transmite al Consejo Superior de las Escuelas Europeas con copia al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea.

⁽²⁾ Los informes anuales específicos sobre las agencias y otros órganos se publican en el Diario Oficial.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Descripción sucinta de la rúbrica del MFP

9.3. Los gastos administrativos comprenden principalmente los gastos correspondientes a recursos humanos, que representan el 60 % del total, así como a inmuebles, equipos, energía, comunicaciones y tecnología de la información.

9.4. En general, el Tribunal considera que esta rúbrica del MFP constituye un ámbito de riesgo bajo. Los principales riesgos de los gastos administrativos son el incumplimiento de las disposiciones en materia de adjudicación de contratos públicos, de ejecución de contratos de servicios, suministros u obras, de procedimientos de contratación de personal y de cálculo de salarios, pensiones e indemnizaciones.

Alcance y enfoque de la fiscalización

9.5. En el **anexo 1.1** se exponen los elementos clave del enfoque y la metodología del Tribunal. En la fiscalización de «Administración» cabe señalar los siguientes aspectos específicos:

- a) Se examinó una muestra de 151 operaciones definida en el **anexo 1.1**, apartado 7, que se constituyó con el fin de que fuera representativa de toda la gama de operaciones de la rúbrica del MF (véase la **ilustración 9.1** y el apartado 9.3).
- b) También se examinaron ⁽³⁾ los procedimientos de contratación de personal temporal, contractual y local ⁽⁴⁾, y los procedimientos de contratación pública ⁽⁵⁾ en el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y en el Supervisor Europeo de Protección de Datos.

⁽³⁾ Basándose en el enfoque de rotación seguido desde 2012, la auditoría de sistemas abarca dos o tres instituciones u órganos cada ejercicio y examina una muestra de operaciones de cada institución u órgano y de cada sistema. El enfoque fue completado en 2015.

⁽⁴⁾ En 2015, se examinaron veinte procedimientos de contratación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) (cinco de agentes temporales, nueve agentes contractuales y seis agentes locales) y cinco procedimientos de contratación (solo agentes contractuales) del Supervisor Europeo de Protección de Datos. Los procedimientos fueron seleccionados aleatoriamente.

⁽⁵⁾ En 2015 se examinaron veinte procedimientos de contratación pública del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) (cuatro organizados por la sede central y dieciséis por las delegaciones) y cinco procedimientos de contratación pública del Supervisor Europeo de Protección de Datos. La selección de dichos procedimientos se realizó de forma discrecional.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

- c) Se evaluaron los informes anuales de actividad (IAA) de las direcciones generales y oficinas de la Comisión ⁽⁶⁾ responsables en primer término de los gastos administrativos y de todas las demás instituciones y órganos.

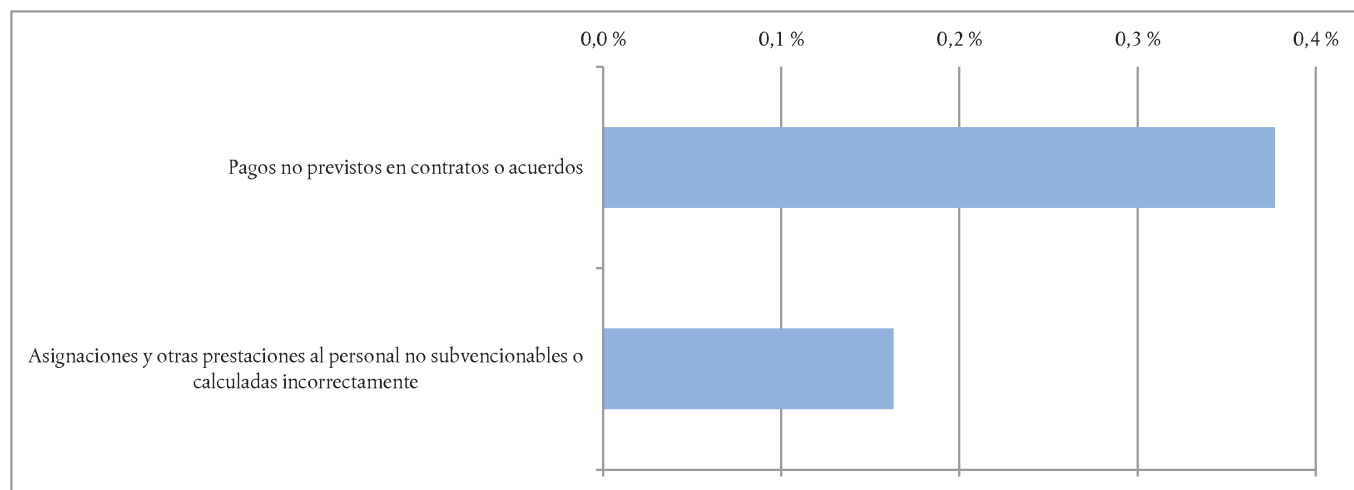
9.6. Los gastos del Tribunal de Cuentas Europeo son auditados por una empresa externa ⁽⁷⁾. Los resultados de la auditoría de los estados financieros del Tribunal del ejercicio finalizado el 31 de diciembre de 2015 figuran en el apartado 9.15.

REGULARIDAD DE LAS OPERACIONES

9.7. El **anexo 9.1** resume los resultados de la verificación de las operaciones. De las 151 operaciones examinadas, 22 (el 14,6 %) estaban afectadas por errores. Sobre la base de los siete errores cuantificados, el nivel de error estimado es del 0,6 % ⁽⁸⁾.

9.8. En la **ilustración 9.2** se presenta el grado en que los diferentes tipos de errores contribuyeron a la estimación del porcentaje de error más probable del Tribunal para 2015.

Ilustración 9.2 — «Administración» — Desglose del nivel de error estimado



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

⁽⁶⁾ Dirección General de Recursos Humanos, Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales, Oficina de infraestructuras y logística de Bruselas, y Dirección General de Informática.

⁽⁷⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁸⁾ La estimación de error se calcula a partir de una muestra representativa. La cifra mencionada corresponde a la mejor estimación. El Tribunal calcula, con un grado de confianza del 95 %, que el porcentaje de error de la población está comprendido entre el 0,0 y el 1,2 % (los límites inferior y superior de error, respectivamente).

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

EXAMEN DE LOS INFORMES ANUALES DE ACTIVIDAD Y DE OTROS ELEMENTOS DE LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO

9.9. El Tribunal no ha identificado insuficiencias significativas en los informes anuales de actividad y sistemas de control interno de las instituciones y órganos examinados. En los apartados 9.10 a 9.15 se presenta un resumen de sus observaciones.

Observaciones sobre instituciones y órganos específicos

9.10. En la fiscalización no se detectó ninguna insuficiencia significativa respecto de las cuestiones examinadas en el Consejo, el Tribunal de Justicia Europeo, el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones, el Defensor del Pueblo Europeo o el Supervisor Europeo de Protección de Datos. Las observaciones presentadas a continuación han dado lugar a recomendaciones (véase el apartado 9.18) ⁽⁹⁾.

Parlamento Europeo

9.11. De las dieciséis operaciones del Parlamento Europeo examinadas, una correspondía a un grupo político ⁽¹⁰⁾. Se detectaron insuficiencias en los controles de la autorización y liquidación de gastos realizados en 2014 pero liquidados en 2015 y en sus correspondientes procedimientos de contratación.

RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

9.11. El Parlamento toma nota de la observación del Tribunal y ha informado en consecuencia al grupo político en cuestión. En efecto, según el artículo 1 de la Reglamentación relativa a la utilización de los créditos previstos en la partida presupuestaria 4 0 0, aprobada por la Mesa el 30 de junio de 2003, «los grupos políticos gestionarán los fondos que les hayan sido asignados con arreglo a los principios de gestión indirecta de los fondos en aplicación por analogía del artículo 60 del Reglamento Financiero, teniendo así debidamente en cuenta las necesidades específicas de los grupos de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento».

⁽⁹⁾ Entre 2012 y 2015, los gastos administrativos se examinaron siguiendo un enfoque de rotación y, en cada ejercicio, el Tribunal formuló recomendaciones para mejorar los sistemas de control interno de las instituciones y órganos afectados.

⁽¹⁰⁾ El marco jurídico aplicable es reglamentación relativa a la utilización de los créditos previstos en la partida presupuestaria 400 aprobada por la Mesa el 30 de junio de 2003 (modificada en último lugar por las Decisiones de la Mesa de 14 de abril de 2014 y de 27 de abril de 2015). Los grupos políticos gestionan los fondos que les hayan sido asignados con arreglo a los principios de gestión indirecta de los fondos en aplicación por analogía del artículo 60 del Reglamento Financiero, teniendo así debidamente en cuenta las necesidades específicas de los grupos.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Comisión Europea

9.12. Como en ejercicios anteriores⁽¹¹⁾, se detectaron insuficiencias en la gestión de asignaciones familiares y un número reducido de errores en el cálculo de los costes de personal por parte de la PMO.

Servicio Europeo de Acción Exterior

9.13. Se detectaron insuficiencias en los procedimientos de contratación de agentes locales en las delegaciones. Tres de los seis casos examinados presentaban falta de transparencia debido a que las pruebas de haber llevado a cabo determinadas fases del procedimiento eran insuficientes.

9.14. Se detectaron asimismo insuficiencias en los procedimientos de contratación organizados por delegaciones con un valor inferior a 60 000 euros⁽¹²⁾. En cinco de los doce casos examinados, las delegaciones no evaluaron adecuadamente si las licitaciones cumplían las especificaciones técnicas o si publicaban documentos relativos a las licitaciones con información incompleta, incorrecta o incoherente. En otro caso, no estaba justificado el uso de un procedimiento negociado excepcional con un único licitador.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

9.12. Se han tomado medidas para corregir las deficiencias detectadas.

A partir de 2016, todas las asignaciones familiares concedidas sobre la base de los ingresos del cónyuge tendrán una fecha final $\leq n + 4$ (siendo n el último ejercicio para el que la PMO se haya informado sobre los ingresos del cónyuge). Esto dará lugar a una verificación por defecto antes de la expiración del período de recuperación establecido de conformidad con el artículo 85 del Estatuto de los funcionarios.

Además, se está desarrollando el sistema de notificaciones proactivas en Sysper según la planificación (2016), para facilitar la gestión de las asignaciones familiares a través de las notificaciones enviadas al personal afectado.

El refuerzo del sistema de control interno (por ejemplo, a través de formación selectiva) ha mitigado el riesgo de deficiencias en el cálculo de los costes de personal.

RESPUESTA DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

9.13. Si bien el SEAE considera que todos los requisitos jurídicos se han cumplido, también ha reconocido que la mejora de la documentación aumentaría la transparencia del proceso. Por este motivo, hemos precisado los procedimientos de contratación establecidos en la Guía de delegaciones, en particular con respecto a la fase de preselección.

RESPUESTA DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

9.14. El SEAE constata con satisfacción el hecho de que no hayan detectado deficiencias en los ocho procedimientos de contratación pública para contratos de cuantía superior a 60 000 EUR que están sujetos a controles previos de la sede central. Por lo que respecta a los contratos de cuantía inferior a 60 000 EUR organizados por delegaciones afectadas por esta observación, se están poniendo en práctica medidas destinadas a la mejora de la calidad de estos procedimientos a partir de 2016. A este respecto, cabe mencionar, en particular, el proyecto piloto en el marco de la reforma de la asistencia administrativa a las delegaciones y los esfuerzos para proporcionar más oportunidades de formación y apoyo ad hoc a las delegaciones en este ámbito tan importante para las delegaciones.

⁽¹¹⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 9.13.

⁽¹²⁾ Los procedimientos de contratación de valor superior a 60 000 euros están sujetos al control ex ante de la sede central.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

Tribunal de Cuentas Europeo

9.15. El informe del auditor externo ⁽¹³⁾ expresa la siguiente opinión: «estos estados financieros reflejan fielmente la posición financiera del Tribunal de Cuentas Europeo a 31 de diciembre de 2015, así como su gestión financiera, los flujos de tesorería y los cambios en los activos netos del ejercicio finalizado a dicha fecha».

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES**Conclusión referente a 2015**

9.16. En general, la evidencia de auditoría indica que los gastos de «Administración» no están afectados por un nivel significativo de error. En esta rúbrica del MFP, la verificación de las operaciones indica que el porcentaje de error más probable presente en la población es del 0,6 % (véase el **anexo 9.1**).

Recomendaciones

9.17. El **anexo 9.2** presenta el resultado del examen por el Tribunal de los avances con respecto a las recomendaciones formuladas en anteriores informes anuales. En los informes de los ejercicios 2012 y 2013 se presentaron cinco recomendaciones. Dos de dichas recomendaciones no fueron examinadas este año debido al enfoque de rotación seguido por el Tribunal ⁽¹⁴⁾ en la fiscalización. Las instituciones y órganos afectados aplicaron una recomendación mayoritariamente y dos en algunos aspectos.

⁽¹³⁾ Véase el informe del auditor externo sobre los estados financieros mencionado en el apartado 9.6.

⁽¹⁴⁾ Véase la nota 3 a pie de página.

OBSERVACIONES DEL TRIBUNAL

9.18. A raíz de este análisis y de las constataciones y conclusiones del ejercicio 2015, el Tribunal recomienda que:

— **Recomendación 1:** el Parlamento Europeo revise el marco de control vigente para la ejecución de los créditos presupuestarios asignados a los grupos políticos, y ofrezca además orientaciones más precisas gracias a un mejor seguimiento de la aplicación por los grupos de las normas de autorización y liquidación del gasto, así como de las normas de contratación (véase el apartado 9.11);

— **Recomendación 2:** las instituciones y órganos mejoren sus sistemas de supervisión para actualizar debidamente la situación personal de los agentes que pueda repercutir en el cálculo de las asignaciones familiares (véase el apartado 9.12);

— **Recomendación 3:** el SEAE se asegure de que todas las fases de selección de los agentes locales contratados en las delegaciones estén debidamente documentadas (véase el apartado 9.13);

— **Recomendación 4:** el SEAE mejore sus orientaciones sobre la concepción, coordinación y ejecución de los procedimientos de contratación pública en las delegaciones para los contratos de un valor inferior a 60 000 euros (véase el apartado 9.14).

RESPUESTA DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento opina que compete en primer lugar al grupo político en cuestión el adoptar las medidas necesarias con el fin de eliminar las debilidades imperantes. En este contexto, el grupo político en cuestión ha creado un grupo de trabajo con el fin de definir posibles mejoras en la gestión financiera y el marco jurídico interno en relación con las finanzas del grupo.

La Secretaría del Parlamento ampliará asimismo su actual orientación a los grupos políticos, mediante acciones de formación, incluida la formación específica y una nota explicativa relativa a la contratación pública en la que se retomen los elementos principales que deben respetarse.

Teniendo en cuenta las tareas generales asignadas a los auditores externos para comprobar las cuentas de los grupos políticos, los grupos deberán tomar las iniciativas necesarias para llevar a efecto —con la ayuda de sus auditores externos— unos sistemas eficaces de control interno.

RESPUESTA DE LA COMISIÓN

La Comisión acepta la recomendación y ya ha tomado medidas para mejorar sus actuales sistemas de seguimiento, como se explica en el apartado 9.12.

RESPUESTA DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

El SEAE acoge con satisfacción esta recomendación. La Guía de delegaciones de la UE ha sido modificada con el fin de facilitar orientaciones más detalladas sobre los procedimientos de contratación, incluido el requisito de justificar adecuadamente el proceso de preselección.

RESPUESTA DEL SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR

El SEAE está aplicando medidas destinadas a mejorar la calidad de los procedimientos aplicables a contratos de cuantía inferior a 60 000 EUR en las delegaciones a partir de 2016. A este respecto, cabe mencionar, en particular, el proyecto piloto en el marco de la reforma de la asistencia administrativa a las delegaciones y los esfuerzos para proporcionar más oportunidades de formación y apoyo ad hoc a las delegaciones en este ámbito tan importante para las delegaciones.

ANEXO 9.1

RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN DE OPERACIONES CORRESPONDIENTES A «ADMINISTRACIÓN»

	2015	2014
TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA MUESTRA		
Total de operaciones:	151	129
IMPACTO ESTIMADO DE LOS ERRORES CUANTIFICABLES		
Nivel estimado de error	0,6 %	0,5 %
Límite superior de error (LSE)	1,2 %	
Límite inferior de error (LIE)	0,0 %	

ANEXO 9.2

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES CORRESPONDIENTES A «ADMINISTRACIÓN»

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Institución
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación		Inaplicada	Sin objeto (*)	Evidencia insuficiente	
			Mayoritariamente	En algunos aspectos				
2013	Recomendación 1 (Comisión): <i>Actualización de la situación personal y la gestión de asignaciones familiares</i> La Comisión debería adoptar medidas adicionales para garantizar que los miembros del personal presentan documentos que confirmen su situación personal periódicamente y para mejorar los sistemas de modo que se tramiten a su debido tiempo los documentos que determinan el cálculo de las asignaciones familiares (véase el informe anual relativo al ejercicio 2013, apartados 9.11 y 9.20).			X			La Comisión ha tomado medidas para mejorar el sistema de seguimiento aplicado. Además, desde 2016 se está introduciendo gradualmente un seguimiento sistemático de la situación familiar del personal. Véase la respuesta al apartado 9.12.	
	Recomendación 2 (SEAE): <i>Actualización de la situación personal y la gestión de asignaciones familiares</i> El SEAE debería adoptar medidas adicionales para garantizar que los miembros del personal presentan documentos que confirmen su situación personal periódicamente y para mejorar los sistemas de modo que se tramiten a su debido tiempo los documentos que determinan el cálculo de las asignaciones familiares (véase el informe anual relativo al ejercicio 2013, apartados 9.13 y 9.20).		X					
	Recomendación 3 (SEAE): <i>Adjudicación de contratos públicos</i> El SEAE debería mejorar la concepción, la coordinación y el desarrollo de los procedimientos de adjudicación mediante un mayor apoyo y orientación de sus servicios centrales a las delegaciones (véase el informe anual relativo al ejercicio 2013, apartados 9.14, 9.15 y 9.20).			X				

Año	Recomendación del Tribunal	Análisis del Tribunal de los avances conseguidos						Respuesta de la Institución
		Cumplida íntegramente	En curso de aplicación		Inaplicada	Sin objeto (*)	Evidencia insuficiente	
			Mayoritariamente	En algunos aspectos				
2012	Recomendación 1 (Parlamento Europeo): <i>Adjudicación de contratos públicos</i> El Parlamento Europeo debería asegurarse de que los ordenadores de pagos mejoren la concepción, coordinación y ejecución de los procedimientos de adjudicación mediante controles apropiados y orientaciones más precisas (véase el informe anual relativo al ejercicio 2012, apartados 9.12 y 9.19).				X			
	Recomendación 2 (Consejo Europeo y Consejo): <i>Adjudicación de contratos públicos</i> El Consejo debería asegurarse de que los ordenadores de pagos mejoren la concepción, coordinación y ejecución de los procedimientos de adjudicación mediante controles apropiados y orientaciones más precisas (véase el informe anual relativo al ejercicio 2012, apartados 9.14 y 9.19).				X			
	Conforme al enfoque de rotar el examen detenido de los sistemas de control de las instituciones y los órganos, se auditará el seguimiento de las presentes recomendaciones en los próximos años.							

(*) Conforme al enfoque de rotar el examen detenido de los sistemas de control de las instituciones y los órganos, se auditará el seguimiento de las presentes recomendaciones en los próximos años.

