

III

(Actos preparatorios)

TRIBUNAL DE CUENTAS

DICTAMEN N.º 6/2018

[con arreglo a los artículos 287, apartado 4, y 322, apartado 1, letra a), del TFUE]

sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados

(2019/C 17/01)

ÍNDICE

	<i>Apartado</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1-4	3
EVALUACIÓN SINTÉTICA DE LA CONFORMIDAD CON LOS OBJETIVOS PRINCIPALES DE LA COMISIÓN	5-14	4
CUESTIONES ESTRATÉGICAS Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN	15-46	5
Abordar las prioridades de la UE	15-23	5
Código normativo único	24-25	7
Flexibilidad presupuestaria	26-30	8
Crear un entorno favorable para las inversiones	31-43	9
Revisión intermedia	44-46	11
MARCO DE PROGRAMACIÓN Y DE SUPERVISIÓN	47-68	12
El principio de simplificación en la programación	47-49	12
Equilibrio entre simplificación, resultados y rendición de cuentas	50-56	13
Marco de rendimiento	57-60	14
Seguimiento y utilización de la información sobre el rendimiento	61-68	15
SISTEMA DE EJECUCIÓN Y NORMAS DE ELEGIBILIDAD	69-97	18
Instrumentos financieros	69-75	18
Modalidades simplificadas de ejecución	76-84	20
Selección de proyectos y normas de elegibilidad	85-90	22
Normas derogadas	91-97	23
MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS	98-132	25
Funciones y responsabilidades en los sistemas de gestión y de control	98-104	25
Sistema estándar de gestión y control	105-111	26

Disposiciones proporcionadas mejoradas para sistemas de gestión y de control	112-120	28
Presentación de cuentas y correcciones financieras	121-125	29
Condiciones de certificación por el Tribunal	126-132	30
OBSERVACIONES FINALES	133-139	32
ANEXO		34

INTRODUCCIÓN

1. El 29 de mayo de 2018, la Comisión publicó su propuesta ⁽¹⁾ de Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) para siete fondos de gestión compartida de la UE en el próximo período de programación 2021-2027. Según la base jurídica de la propuesta de la Comisión, la consulta al Tribunal de Cuentas Europeo es obligatoria ⁽²⁾. El presente Dictamen cumple el requisito de consulta.

2. Los siete fondos, que en conjunto podrían ascender a unos 360 000 millones de euros, o sea, hasta un tercio del presupuesto total de la UE para el período 2021-2027, son:

— el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER),

— el Fondo Social Europeo Plus (FSE+),

— el Fondo de Cohesión (FC),

— el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP),

— el Fondo de Asilo y Migración (FAM),

— el Fondo de Seguridad Interior (FSI),

— el Instrumento para la gestión de fronteras y los visados (IGFV).

3. El Dictamen comienza con un resumen del análisis del Tribunal sobre si la propuesta responde a los tres objetivos principales que la Comisión fijó para ella y que aparecen en todo el proyecto de RDC: reducir sustancialmente la carga administrativa de los beneficiarios y las autoridades, aumentar la flexibilidad y ajustar los objetivos y los recursos de los programas en función de las circunstancias cambiantes, y adaptar los programas en mayor medida a las prioridades de la UE y aumentar su eficacia ⁽³⁾. El propio proyecto de RDC es muy amplio, por lo que el examen del Tribunal agrupa sus componentes del modo siguiente: objetivos de la política de cohesión y marco de programación y de supervisión (títulos I, II, III, IV y VIII de la propuesta), sistema de ejecución y normas de elegibilidad (títulos V y VII), y, por último, mecanismos de rendición de cuentas, incluida la auditoría por el Tribunal de Cuentas Europeo (título VI).

4. A lo largo del análisis, el Tribunal señala una serie de cuestiones para que la Comisión y los legisladores las tomen en consideración, indicando el artículo o los artículos del proyecto de RDC que las recogen, aunque algunas de ellas, si así lo desean los legisladores, podrían abordarse en la normativa complementaria de rango inferior (actos delegados y de ejecución) o en orientaciones separadas. La normativa complementaria recibe menos atención que los Reglamentos, pese a ser la que podría dar lugar a una complejidad innecesaria y a cargas administrativas. Hay dos consideraciones que van más allá del RDC y su normativa complementaria, pero que, a juicio del Tribunal, son lo bastante significativas como para ponerlas en conocimiento de la Comisión y los legisladores (cuestiones dignas de consideración 5 y 18). Por último, en el anexo figura una lista de sugerencias específicas de redacción, con referencias cruzadas a las cuestiones dignas de consideración pertinentes.

⁽¹⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados, COM(2018) 375 final.

⁽²⁾ Artículo 322, apartado 1, letra a), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Tribunal de Cuentas Europeo recibió cartas del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea solicitando su opinión el 21 de junio de 2018.

⁽³⁾ Exposición de motivos, sección 5, COM(2018) 375 final.

EVALUACIÓN SINTÉTICA DE LA CONFORMIDAD CON LOS OBJETIVOS PRINCIPALES DE LA COMISIÓN

5. El CDR parte del marco establecido en el período de programación anterior. Fija objetivos políticos comunes, define la asignación de fondos entre los veintisiete Estados miembros, y establece una serie de normas para programar y ejecutar las políticas. A diferencia de su Reglamento equivalente para el período de programación 2014-2020 ⁽⁴⁾, la propuesta no ha sido sometida a una evaluación de impacto. Según la exposición de motivos, esto se debe a que la propuesta «establece normas comunes y un mecanismo de aplicación para otras políticas» ⁽⁵⁾. Aunque los Reglamentos específicos ⁽⁶⁾ para cada uno de los siete fondos que se rigen por el RDC han sido sometidos a evaluaciones de impacto, estas no abarcaban algunas cuestiones importantes de relevancia general, como el nivel de correcciones a tanto alzado en el contexto de las modalidades simplificadas de ayuda (apartado 81) y el impacto de las disposiciones proporcionadas mejoradas que se proponen (apartados 112 a 120).

6. Los objetivos principales de la Comisión en los que se sustenta el diseño de políticas propuesto son: simplificación, flexibilidad en la aplicación de políticas, y mayor adaptación de la financiación a las prioridades de la UE ⁽⁷⁾. A continuación, el Tribunal expone sus conclusiones principales sobre cada uno de estos objetivos y, en su calidad de auditor externo de la UE, también analiza los nuevos mecanismos de rendición de cuentas propuestos.

Simplificación

7. La propuesta refleja claramente los esfuerzos de la Comisión por responder a las peticiones de simplificación de la política de cohesión. El Tribunal apoya plenamente la intención de la Comisión de simplificar, y muchos elementos del proyecto de RDC implican simplificación. En algunos casos, sin embargo, considera que los posibles beneficios de la simplificación mediante la reducción de la carga administrativa y los ahorros de eficiencia quedan anulados por el mayor riesgo de incumplimiento de las normas y de la buena gestión financiera.

8. Por ejemplo, el Tribunal acoge favorablemente que se mantenga en gran medida la estructura de los programas, aunque también observa que algunas disposiciones del proyecto de RDC son poco claras, lo que podría dar lugar a distintas interpretaciones de las normas en detrimento de la seguridad jurídica. Ejemplos de ello son la metodología para la revisión intermedia (apartado 45), los criterios para la evaluación de requisitos clave de control (apartado 101) y las condiciones para el uso de las disposiciones proporcionadas mejoradas (apartado 117).

9. La propuesta ofrece varias medidas de simplificación (como las opciones de costes simplificados y la financiación no vinculada a los costes), las cuales, bien concebidas y aplicadas por los Estados miembros, pueden dejar de centrar el interés en los gastos para focalizarlo en los resultados. Sin embargo, la combinación de las medidas propuestas puede conducir a un reembolso superior o inferior a los costes soportados y genera riesgos para la consecución de valor por dinero.

10. Aunque la eliminación propuesta de algunos procedimientos actuales, como las evaluaciones *ex ante* de los programas, las evaluaciones de los grandes proyectos, la presentación de informes estratégicos y la reserva de rendimiento suponga una simplificación, el Tribunal considera que también debilita los mecanismos establecidos para la obtención de resultados.

Flexibilidad

11. El proyecto de RDC propone una serie de medidas para dotar de mayor flexibilidad al presupuesto de la Unión con las que el Tribunal está globalmente de acuerdo. Una nueva medida propuesta para el período 2021-2027 consiste en adoptar una programación en dos fases (5 + 2) para tres fondos, según la cual las asignaciones para los últimos dos años se fijarían en 2025 en el contexto de una revisión intermedia. Aunque esto puede contribuir a la flexibilidad y aumentar la capacidad de respuesta en circunstancias cambiantes, el Tribunal tiene dudas sobre los plazos propuestos para la revisión, así como sobre la carga administrativa que implica, que representa una complicación más que una simplificación. Además, considera que es necesario ofrecer más aclaraciones sobre algunos de los procesos que implican.

Adecuación de la financiación a las prioridades de la UE

12. El Tribunal celebra las medidas adoptadas por la Comisión para reforzar el vínculo entre el uso de la financiación de la UE y los acuerdos de gobernanza económica de alto nivel de la UE (Semestre Europeo), como la especial atención prestada a la aplicación de recomendaciones pertinentes y específicas por país dentro de los programas. Respaldamos asimismo la transición de «condiciones *ex ante*» a «condiciones favorables» más simples, y señala varios aspectos de esta cuestión a la consideración de la Comisión.

⁽⁴⁾ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

⁽⁵⁾ Exposición de motivos, sección 3, COM(2018) 375 final.

⁽⁶⁾ COM(2018) 372 final, COM(2018) 382 final, COM(2018) 390 final, COM(2018) 472 final; COM(2018) 473 final, y COM(2018) 471 final.

⁽⁷⁾ Exposición de motivos, sección 5, COM(2018) 375 final.

13. Otras cuestiones preocupan más Tribunal. A diferencia de lo que ocurrió en los dos períodos de programación anteriores, el proyecto de RDC para el próximo período no se basa en una estrategia o en un conjunto de objetivos de la UE, sino que propone cinco objetivos políticos de alto nivel que no se traducen en resultados mensurables y cuantificados en el ámbito de la UE. Por lo tanto, el RDC no presenta claramente una visión de lo que la UE desea lograr con sus políticas, y corresponde a los Estados miembros definir los objetivos estratégicos principales. En consecuencia, a juicio del Tribunal, la propuesta no ajusta la financiación a las prioridades de la UE y está menos orientada al rendimiento que en el período 2014-2020.

Mecanismos de rendición de cuentas

14. En lo que respecta a la rendición de cuentas, la propuesta traslada la responsabilidad de la aplicación a los Estados miembros, amplía las disposiciones de auditoría única y restringe el papel desempeñado por la Comisión. La propuesta de racionalización de las comprobaciones de gestión centrándolas en ámbitos de alto riesgo puede reducir la carga administrativa y aumentar la eficacia de estas comprobaciones si se aplica correctamente. Sin embargo, la propuesta de disposiciones proporcionadas mejoradas para los sistemas de control elimina en la práctica la supervisión que realiza la Comisión y podrían exponer a los fondos de la UE a mayores riesgos. Esta medida podría poner en peligro los avances logrados en materia de control interno en los últimos veinte años. El Tribunal formula varias consideraciones dirigidas a la Comisión.

CUESTIONES ESTRATÉGICAS Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

Abordar las prioridades de la UE

Preasignación de fondos a los Estados miembros

15. En numerosas secciones del presupuesto de la UE, especialmente en las sujetas a gestión compartida, el nivel máximo de gasto previsto en las partidas del marco financiero plurianual (MFP) se desglosa en dotaciones anuales por Estado miembro. Aunque esta preasignación de fondos se basa en muchas consideraciones (artículos 102 a 104 y anexo XXII del RDC), los criterios de rendimiento no se encuentran entre ellas.

16. Como el Tribunal ha señalado en auditorías anteriores, sigue siendo difícil obtener buenos resultados cualitativos de regímenes en los que la absorción de fondos por los Estados miembros constituye un objetivo implícito⁽⁸⁾, por lo que considera que la asignación de fondos debe adecuarse a las prioridades estratégicas (objetivos políticos). El Tribunal constata que, por el contrario, son las prioridades (artículo 4 del RDC) las que se ajustan a la financiación.

Requisitos de concentración temática

17. El proyecto de RDC prevé la continuidad de la financiación a través de sus objetivos políticos (artículo 4) mediante el apoyo a los mismos ámbitos considerados prioritarios en el período 2014-2020 en el marco de la Estrategia Europa 2020.

18. También mantiene los requisitos de concentración temática (artículo 8), centrando las inversiones en la innovación, una Europa más verde y baja en carbono (artículo 3 de la propuesta de Reglamento del FEDER/FC), y la inclusión social y la lucha contra el desempleo juvenil (artículo 7 de la propuesta de Reglamento FSE+). En auditorías anteriores, el Tribunal ha constatado que los requisitos de concentración temática tienen un fuerte impacto sobre el establecimiento de prioridades adecuadas para la financiación⁽⁹⁾, por lo que celebra que se hayan mantenido estos requisitos, ya que deberían permitir una mejor orientación de la financiación de la UE, maximizando así el impacto de estos recursos escasos.

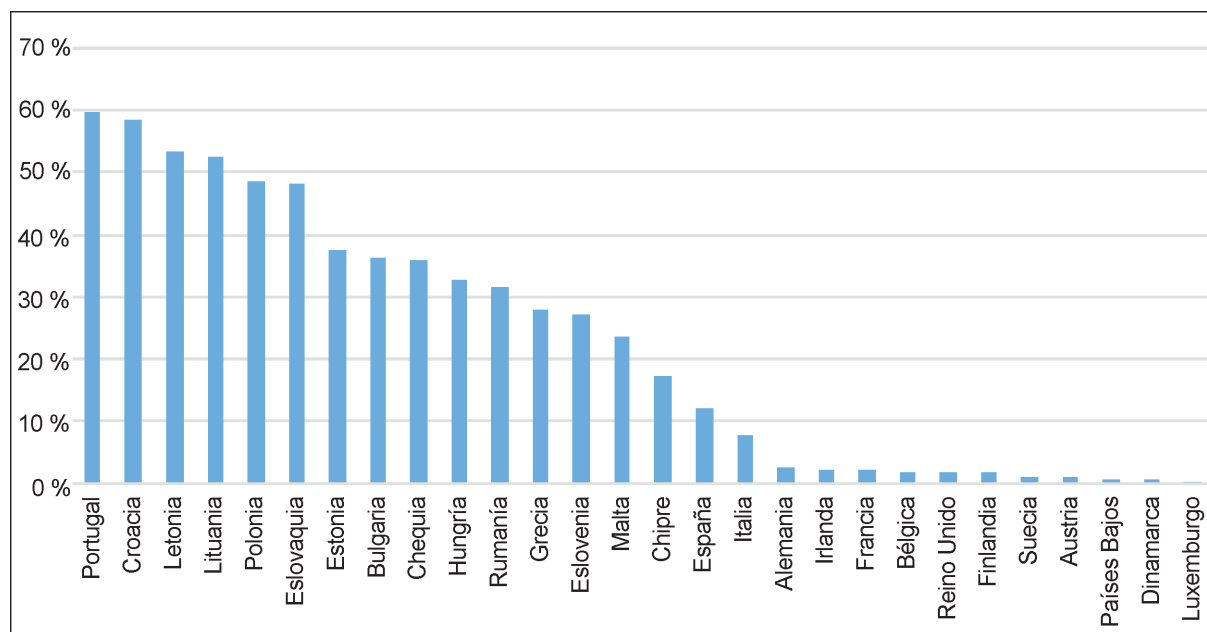
⁽⁸⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2012, apartado 10.4 (DO C 331 de 14.11.2013, p. 1). Véase también el Dictamen n.º 7/2011 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, apartado 4 (DO C 47 de 17.2.2012, p. 1).

⁽⁹⁾ Informe Especial n.º 2/2017: «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020», apartados 67 a 80.

19. Sin embargo, el Tribunal observa que la proporción del gasto público total correspondiente a la financiación de la UE varía entre los Estados miembros, y es muy baja en algunos de ellos (véase la ilustración a continuación). Pese a la concentración temática, el éxito de la financiación de la UE en estos Estados miembros dependerá principalmente de su capacidad para movilizar financiación nacional complementaria.

Ilustración

Porcentaje de la inversión pública correspondiente al FEDER y al FC en 2015-2017



Fuente: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Evaluación de impacto, SWD(2018) 282 final.

Estrategia y objetivos para toda la UE

20. El Tribunal ya señaló anteriormente que las prioridades de la UE deben traducirse en objetivos y metas operativos útiles para los gestores para poder supervisar la contribución de los fondos a las prioridades de la UE e informar sobre ella de manera coherente⁽¹⁰⁾. En su propuesta, la Comisión afirma que los objetivos del RDC se ajustan mejor a las prioridades de la UE⁽¹¹⁾, pero el proyecto de RDC no identifica claramente cuáles son. A diferencia de lo que ocurrió en los dos períodos de programación anteriores, el RDC para el período posterior a 2020 no se sustenta en una estrategia común de la UE ni en un conjunto de objetivos. El Tribunal reconoce que en el próximo año se celebrarán elecciones al Parlamento Europeo y cambiará la composición de la Comisión, por lo que quizás sea prematuro elaborar una estrategia. No obstante, la ausencia de una estrategia de alto nivel que fundamente el objetivo del RDC constituye una omisión importante. En sus informes anuales de 2014 y 2015, el Tribunal señaló las complicaciones debidas al hecho de que la Estrategia Europa 2020 no se correspondiera con los períodos del MFP ni con el mandato de la Comisión⁽¹²⁾.

21. En cambio, se hace referencia a la contribución de los fondos a objetivos vagos como «integrar la lucha contra el cambio climático» (considerando 9 y artículo 4.3)⁽¹³⁾ y «sus misiones específicas y con arreglo a sus objetivos basados en el Tratado» (considerando 8 y artículo 4.2). Además:

— en los tres Fondos de Cohesión y el FEMP no se explica cómo se traducen las prioridades de la UE establecidas en el Tratado⁽¹⁴⁾ en los cinco objetivos políticos (de nivel inferior) del proyecto de RDC (artículo 4);

⁽¹⁰⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2014, capítulo 3 (DO C 373 de 10.11.2015, p. 1).

⁽¹¹⁾ Exposición de motivos, sección 5, COM(2018) 375 final.

⁽¹²⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 3.8 e Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartado 3.21 (DO C 375 de 13.10.2016, p. 1).

⁽¹³⁾ El Tribunal ya informó sobre la integración por parte de la UE de la lucha contra el cambio climático en distintos instrumentos de financiación en el Informe Especial n.º 31/2016: «Gastar al menos un euro de cada cinco del presupuesto de la UE en acción por el clima: una labor ambiciosa que corre un grave riesgo de ser insuficiente».

⁽¹⁴⁾ TFUE, artículo 174.

- estos cinco objetivos políticos están formulados en términos genéricos y ambiciosos, en un nivel muy alto (artículo 4) ⁽¹⁵⁾; aunque los Reglamentos específicos de cada fondo proporcionen más detalles sobre los ámbitos de gastos que podrían contribuir a cada uno de los objetivos políticos, no constituyen un conjunto de objetivos operativos mensurables y cuantificados;
- los objetivos políticos solo guardan relación con cuatro fondos; los Reglamentos específicos de cada fondo establecen objetivos políticos distintos para el FAMI, el FSI y el IGFV (considerando 8 y artículo 1.3);
- documentos informativos recientes han señalado la importancia del valor añadido europeo al asignar recursos y diseñar y evaluar programas de gastos ⁽¹⁶⁾. En ausencia de una definición de valor añadido europeo en el Reglamento Financiero modificado, resulta difícil para la Comisión aplicar este concepto al poner en práctica el marco del RDC.

22. En consecuencia, el proyecto de RDC no presenta una visión clara de lo que la UE desea lograr con los fondos que abarca, lo que puede representar un riesgo para la concepción, la aplicación y el impacto de la política.

23. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

(1) Proponer prioridades claras de la UE, con objetivos asociados, a las que los fondos deben contribuir, abordando, al hacerlo, las cuestiones que planteadas por el Tribunal en el apartado 21 (artículo 4 del proyecto de RDC).

Código normativo único

24. El propósito de la propuesta de RDC de la Comisión es ofrecer un código normativo simple y exhaustivo que prevea normas de aplicación armonizadas para todos ⁽¹⁷⁾. El Tribunal acoge con satisfacción la estructura general simplificada del marco legislativo, con un número reducido de Reglamentos considerablemente más cortos. Ahora consta de tres estratos legislativos, menos que en el anterior período de programación ⁽¹⁸⁾: el RDC, los Reglamentos específicos de cada fondo y actos delegados sobre la base de competencias conferidas por el RDC.

25. Por primera vez, siete fondos de gestión compartida (apartado 2 del presente informe) están comprendidos en un único marco jurídico. Como en el período de programación 2014-2020 ⁽¹⁹⁾, la Comisión afirma que esto simplifica la ejecución de los fondos y fomenta sinergias entre ellos ⁽²⁰⁾. Sin embargo, el Tribunal observa que la armonización de las normas de aplicación solo es parcial, dado que dentro del RDC se siguen aplicando normas diferentes a los distintos fondos. Por ejemplo:

- aunque las normas financieras se aplican a los siete fondos, las disposiciones comunes solo se aplican a cuatro de ellos (artículo 1.1): el FC, el FEDER, el FSE+ y el FEMP;

⁽¹⁵⁾ «una Europa más inteligente»; «una Europa más verde y baja en carbono»; «una Europa más conectada»; «una Europa más social»; «una Europa más próxima a sus ciudadanos».

⁽¹⁶⁾ Documento informativo «El futuro de las finanzas de la UE: Reforma del funcionamiento del presupuesto de la UE», apartado 33; Documento informativo «Propuesta de la Comisión para el marco financiero plurianual 2021-2027», apartado 26.

⁽¹⁷⁾ Manual de simplificación de la Comisión Europea, 2018, página 2.

⁽¹⁸⁾ Dictamen n.º 7/2011 sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes, apartado 5.

⁽¹⁹⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 3.39.

⁽²⁰⁾ Manual de simplificación de la Comisión Europea (2018), página 2, y Exposición de motivos, página 7, de COM(2018) 375 final: «Tal simplificación propicia la consecución de sinergias y la flexibilidad entre diversos capítulos dentro de un objetivo determinado, eliminando distinciones artificiales entre políticas diferentes que contribuyen al mismo objetivo».

- el título VIII relativo al marco financiero no se aplica al FEMP (artículo 1.4);
- los fondos tienen diferentes mecanismos de seguimiento de los programas: un informe anual de rendimiento para el FEMP, el FAMI, el FSI y el IGFV (artículo 36, apartado 6), y un informe final de rendimiento antes del 15 de febrero de 2031 (artículo 38) para el FEDER, el FC y el FSE+.

Flexibilidad presupuestaria

Período de elegibilidad

26. El Tribunal ya señaló anteriormente los problemas (en particular la carga administrativa y su consiguiente efecto sobre el inicio del período de programación siguiente) que plantea el solapamiento de los períodos de elegibilidad de dos períodos de programación diferentes y, por lo tanto, acoge favorablemente la propuesta del artículo 99 de reducir este período, al final de 2021-2027, de tres años a dos (en el lenguaje técnico de la Unión, pasar de $n+3$ a $n+2$) como primer paso hacia ajustar en la mayor medida posible la elegibilidad al período de programación ⁽²¹⁾.

Flexibilidad en la capacidad de transferir financiación entre programas

27. El RDC propone que puedan permitirse transferencias financieras entre las prioridades que reciban la ayuda del mismo fondo en el mismo programa de hasta el 5 % de la asignación inicial de la prioridad, con un límite máximo de hasta el 3 % del presupuesto del programa, sin que sea necesario que la Comisión adopte una decisión (artículo 19.5). El proyecto de RDC también prevé la posibilidad de transferir hasta un 5 % de las asignaciones entre todos los fondos de gestión compartida y otros instrumentos (artículo 21). Esta capacidad de transferir fondos ofrece una mayor flexibilidad a los Estados miembros y debería ayudarles a gastar la financiación de la UE a su disposición.

28. Sin embargo, en opinión del Tribunal, el principal objetivo de las transferencias presupuestarias no debe ser facilitar el gasto del dinero; cualquier transferencia de este tipo debe ser una respuesta a las necesidades más apremiantes. Además, es probable que dichas transferencias den lugar a complicaciones adicionales al realizar ajustes en el marco de rendimiento y otros procesos administrativos, y no está claro cómo se calculará el importe que se debe transferir. La propuesta de RDC no especifica si los porcentajes que pueden transferirse corresponden a la asignación inicial o a la asignación en cualquier momento.

Programación en dos fases (5 + 2)

29. Una nueva medida propuesta para el período 2021-2027 es una programación en dos fases para el FEDER, el FC y el FSE+ en la que las asignaciones financieras a los programas se definan solo para los primeros cinco años (artículo 17.6), 2021-2025, y las asignaciones para los últimos dos años se establezcan en 2025 en el marco de la revisión intermedia obligatoria (artículo 14.2, letra a). Esto contribuiría a la flexibilidad y aumentaría la capacidad de respuesta de la UE ante circunstancias cambiantes. Sin embargo, el proceso de modificación de todos los programas al mismo tiempo añadirá una carga administrativa considerable para la Comisión y las autoridades de los Estados miembros en las fases tempranas de ejecución de los programas ⁽²²⁾.

30. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

- (2) **aclarar las condiciones para la transferencia de fondos y garantizar la atención necesaria sobre los resultados (artículos 19 y 21 del proyecto de RDC);**
- (3) **reconsiderar el enfoque propuesto para la programación en dos fases (artículo 17.6 del proyecto de RDC) teniendo en cuenta los riesgos para la carga administrativa.**

⁽²¹⁾ Informe Especial n.º 36/2016: «Evaluación de las disposiciones de cierre de los programas de cohesión y desarrollo rural 2007-2013», apartados 129 y 130, y recomendación 4.

⁽²²⁾ Informe Especial n.º 17/2018: «Las medidas de la Comisión y los Estados miembros durante el período de programación 2007-2013 abordaron la baja absorción, pero no se centraron suficientemente en los resultados», gráfico 4.

Crear un entorno favorable para las inversiones*Gobernanza económica y vínculos con la política de cohesión*

31. El Tribunal acoge con satisfacción las medidas adoptadas por la Comisión para reforzar el vínculo entre el uso de la financiación de la UE y las disposiciones de gobernanza económica de alto nivel de la UE (Semestre Europeo), y también la posibilidad de revisar y modificar los programas con el objetivo de apoyar la aplicación de las pertinentes recomendaciones específicas por país dirigidas a los Estados miembros (artículo 15).

32. Sin embargo, para hacer un buen uso de estas disposiciones y reforzar el vínculo entre la financiación de la UE y sus prioridades, es necesario que la Comisión garantice que las recomendaciones específicas por país (REP) que propone sean pertinentes y aplicables y puedan contribuir directamente a eliminar las deficiencias detectadas. Recientemente, el Tribunal ha informado sobre la falta de una relación sistemática entre los desequilibrios específicos detectados en las revisiones exhaustivas y las REP dirigidas a los Estados miembros ⁽²³⁾, así como sobre las deficiencias en la formulación de las REP. En otro informe, el Tribunal recomienda que las REP expliquen la razón del ajuste recomendado y los riesgos conexos ⁽²⁴⁾. Por tanto, el éxito de las disposiciones sobre medidas relacionadas con una buena gobernanza económica dependerá de que las REP se formulen con claridad suficiente para dar lugar a medidas operativas inequívocas que puedan someter a seguimiento y determinar si su aplicación es correcta.

33. El Tribunal acoge favorablemente la propuesta de reforzar el papel de la Comisión confiriéndole la facultad de suspender directamente los pagos en los casos en que los Estados miembros no adopten medidas en respuesta a una petición de revisión y modificación de un programa (artículo 15.6), aunque constata que esta facultad queda socavada por que el proyecto de RDC no define modalidades de seguimiento de la aplicación por los Estados miembros de las medidas relacionadas con una buena gobernanza económica.

34. En caso de que un Estado miembro no tome las medidas requeridas o de que el Consejo adopte dos recomendaciones sucesivas en el marco del mismo procedimiento de desequilibrio, la Comisión debe proponer al Consejo la suspensión de los compromisos o de los pagos (artículo 15.7). En estos casos, se dará prioridad a la suspensión de los compromisos; solo se llevará a cabo una suspensión de los pagos cuando se precise actuar de forma inmediata en caso de un incumplimiento significativo. El Tribunal opina que desviar la atención de la suspensión de pagos (como ocurre en el actual período de programación) para centrarla en la suspensión de compromisos limita su efecto sancionador, que ulteriormente queda aún más debilitado por la nueva propuesta de que la Comisión pueda levantar la suspensión en un plazo de diez días por motivos relacionados con circunstancias económicas excepcionales o a raíz de una petición motivada del Estado miembro. El Tribunal observa que la propuesta no precisa el concepto de circunstancias económicas excepcionales ni de petición motivada realizada por un Estado miembro, por lo que esta delicada disposición puede dar lugar a interpretaciones diferentes.

35. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

- (4) con arreglo a recomendaciones anteriores del Tribunal, garantizar que las REP a partir de 2019 sean claras, inequívocas y operativas para hacer un uso adecuado de las disposiciones propuestas en el artículo 15;**
- (5) incluir disposiciones sobre mecanismos de seguimiento e información para la aplicación de medidas relacionadas con una buena gobernanza económica (artículo 15 del proyecto de RDC);**
- (6) determinar si las suspensiones deben aplicarse a los pagos en lugar de a los compromisos y aclarar cuándo deben levantarse las suspensiones (artículo 15 del proyecto de RDC).**

⁽²³⁾ Informe Especial n.º 3/2018: «Fiscalización del procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM)», apartados 35 a 43.

⁽²⁴⁾ Informe Especial n.º 18/2018: «¿Se cumple el objetivo principal del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento?», apartados 121 a 125 y recomendación 6.

Condiciones favorables

36. Las «condiciones *ex ante*» del período actual se sustituyen en la propuesta por las más simples «condiciones favorables» (artículo 11). El Tribunal acoge con satisfacción varios aspectos de las disposiciones propuestas: la simplificación de su configuración, las condiciones reforzadas para su aplicación efectiva, y el hecho de que se centren más en la elaboración de marcos estratégicos y de planificación, así como la necesidad de coherencia entre las operaciones seleccionadas y las estrategias correspondientes y los documentos de planificación relativos al cumplimiento de las condiciones favorables, y considera que es un avance importante para garantizar que las condiciones se apliquen durante todo el período de programación.

37. Sin embargo, también identifica una serie de ámbitos en los que pueden mejorarse las disposiciones propuestas sobre condiciones favorables:

- es posible que algunos de los criterios propuestos no afecten a la aplicación eficiente y eficaz del objetivo específico relacionado, a diferencia del caso de la recomendación anterior ⁽²⁵⁾. Por ejemplo, la condición favorable temática consistente en la existencia de una «Estrategia Nacional de Integración de los Gitanos» (anexo IV del proyecto de RDC) solo puede contribuir parcialmente a la consecución del objetivo específico correspondiente que apoya a un grupo más amplio de comunidades marginadas, no solo la romaní;
- en un reciente informe, el Tribunal recomienda que la legislación posterior a 2020 establezca criterios claros para evaluar el cumplimiento de condiciones, incluidas metas mensurables cuando sea viable, a fin de garantizar una comprensión común de lo que debe alcanzarse ⁽²⁶⁾. No obstante, a juicio del Tribunal, algunos de los criterios son ambiguos. En particular, las condiciones temáticas propuestas relacionadas con la elaboración de estrategias y de marcos estratégicos no precisan cómo deben definirse las estrategias, qué entidades deben encargarse de su aplicación, qué capacidad es necesaria para su cumplimiento y aplicación y, en la mayoría de los casos, cómo realizar su seguimiento;
- El Tribunal también ha recomendado que la legislación para el período de programación posterior 2020 garantizase la coherencia en la evaluación de los criterios para el cumplimiento de las condiciones con el Semestre Europeo ⁽²⁷⁾. El Tribunal constata que esta recomendación no se refleja en la propuesta.

38. El proyecto de RDC propone que los gastos relacionados con el objetivo específico para el que no se cumple la condición favorable no deben incluirse en una solicitud de pago (artículo 11.6). Esto supone un cambio positivo con respecto al período 2014-2020. Sin embargo, no queda claro si los gastos realizados antes del cumplimiento pueden incluirse posteriormente en las solicitudes de pago una vez que se cumpla la condición favorable. En el artículo 67, apartado 3, letra b), se exige que las operaciones seleccionadas sean coherentes con los documentos necesarios para cumplir las condiciones favorables, pero este es el único requisito que el proyecto de RDC establece al respecto.

39. Para ejecutar adecuadamente la exclusión de los gastos pertinentes de las solicitudes de pago, la Comisión deberá disponer de mecanismos eficaces para los casos en que dejen de cumplirse las condiciones. El Tribunal observa, sin embargo, que el proyecto de RDC no prevé dichos mecanismos, pues no exige la presentación de informes anuales a los Estados miembros. Los Reglamentos específicos de tres de los siete fondos abarcados por el proyecto de RDC (FAMI, FSI y IGFV) exigen a los Estados miembros presentar informes anuales sobre la aplicación de las condiciones favorables, pero no así los Reglamentos específicos del FEDER/FC, el FSE+ y el FEMP.

40. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

(7) redefinir las condiciones favorables para que conduzcan verdaderamente a la aplicación eficaz y eficiente de objetivos específicos (anexos III y IV del proyecto de RDC);

⁽²⁵⁾ Informe Especial n.º 15/2017: «Las condiciones *ex ante* y la reserva de eficacia en el ámbito de la cohesión: instrumentos innovadores pero todavía no eficaces», recomendación 1 bis.

⁽²⁶⁾ Informe Especial n.º 15/2017: «Las condiciones *ex ante* y la reserva de eficacia en el ámbito de la cohesión: instrumentos innovadores pero todavía no eficaces», recomendación 1 quater.

⁽²⁷⁾ Informe Especial n.º 15/2017: «Las condiciones *ex ante* y la reserva de eficacia en el ámbito de la cohesión: instrumentos innovadores pero todavía no eficaces», recomendación 1 ter.

- (8) **incluir criterios claros para evaluar el cumplimiento de las condiciones favorables, mecanismos de seguimiento y, en su caso, metas y objetivos mensurables, a fin de garantizar una comprensión común de lo que debe alcanzarse (anexos III a IV del proyecto de RDC);**
- (9) **incluir disposiciones que garanticen una evaluación del cumplimiento de los criterios que se ajuste a las recomendaciones específicas por país y los informes por país emitidos en el marco del proceso del Semestre Europeo (artículos 11.2 y 11.4 del proyecto de RDC);**
- (10) **aclarar que el gasto efectuado antes del cumplimiento de las condiciones favorables que no sea compatible con las estrategias y los documentos de planificación establecidos para el cumplimiento de las condiciones favorables no deben incluirse en las solicitudes de pago (artículo 11.6 del proyecto de RDC);**
- (11) **incluir disposiciones que prevean un seguimiento efectivo a fin de determinar si las condiciones favorables siguen cumpliéndose (artículo 11 del proyecto de RDC).**

Capacidad administrativa

41. A diferencia del Reglamento para el actual período de programación, la propuesta no incluye una lista de medidas elegibles para asistencia técnica ⁽²⁸⁾, con el consiguiente riesgo de solapamientos y de falta de complementariedad con la financiación prevista en la propuesta de Reglamento por el que se establece el Programa de Apoyo a las Reformas ⁽²⁹⁾. El proyecto de RDC exige a los Estados miembros y a la Comisión que garanticen la coordinación, la complementariedad y la coherencia entre los fondos del RDC y otros instrumentos de la UE (artículo 4.4). En opinión del Tribunal, dada la falta de detalles sobre la asistencia técnica, persiste el riesgo de solapamientos.

42. Con arreglo a la propuesta de RDC, la asistencia técnica puede financiarse a través de un mecanismo de tipos fijos para acciones «necesarias para la administración y el uso eficaz» de los fondos de la UE (artículos 30 y 31) y de financiación no vinculada a los costes para «acciones adicionales [...] para reforzar la capacidad» (artículos 32 y 89). A juicio del Tribunal, la diferencia entre estos dos escenarios —crear o reforzar la capacidad administrativa— no está clara. Por lo tanto, existe un mayor riesgo de reembolso excesivo para la asistencia técnica. Por ejemplo, quizás la Comisión no pueda determinar si una solicitud de pago de financiación no vinculada a los costes, según se dispone en el artículo 32, duplica, en términos de gastos subyacentes, una solicitud de tipos fijos realizada en virtud del artículo 31.

43. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

- (12) **especificar medidas elegibles para financiación por asistencia técnica, de forma que el RDC complemente la propuesta de Reglamento por el que se establece el Programa de Apoyo a las Reformas (artículos 29 y 30 del proyecto de RDC);**
- (13) **aclarar las circunstancias en las que debe utilizarse la financiación a tipo fijo o la financiación no vinculada a los costes (artículos 29 a 32 del proyecto de RDC).**

Revisión intermedia

44. En el período de programación 2014-2020, la Comisión aludía a la reserva de rendimiento como el principal instrumento para incentivar a los Estados miembros a centrarse en el rendimiento una vez iniciados los programas. Anteriormente, el Tribunal halló fallos de diseño en la reserva de rendimiento ⁽³⁰⁾ y recomendó que, en el período posterior a 2020, se convirtiera en un instrumento más orientado a los resultados que asignara fondos a los programas que logren buenos resultados ⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Artículo 58, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽²⁹⁾ El Programa de Apoyo a las Reformas está diseñado para proporcionar incentivos financieros para reformas estructurales y asistencia técnica destinadas a reforzar la capacidad administrativa de los Estados miembros. El objetivo del apoyo prestado por el Programa de Apoyo a las Reformas es complementar al apoyo proporcionado por los fondos regidos por el RDC. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa de Apoyo a las Reformas, COM(2018) 391 final.

⁽³⁰⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 3.63, Dictamen n.º 7/2011 sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes, apartados 17 y 18 e Informe Anual relativo al ejercicio 2013, apartados 10.14 a 10.16 (DO C 398 de 12.11.2014, p. 1).

⁽³¹⁾ Informe Especial n.º 15/2017: «Las condiciones *ex ante* y la reserva de eficacia en el ámbito de la cohesión: instrumentos innovadores pero todavía no eficaces», recomendación 2.

45. En cambio, la propuesta de la Comisión para después de 2020 es suspender la reserva de rendimiento y, en su lugar, valorar el rendimiento mediante la introducción de una revisión intermedia para cada programa en 2025 (artículo 14) vinculada a la reprogramación de los fondos (apartado 29 del presente informe) (artículo 19). En teoría, dos de los siete años de financiación, que representan potencialmente hasta el 30 % de la financiación total, podrían estar sujetos a una reasignación basada en el rendimiento, frente al 6 % en la reserva de rendimiento para 2014-2020. No obstante, en opinión del Tribunal, la revisión intermedia propuesta presenta varias deficiencias:

- se limitará principalmente a los valores notificados por los indicadores de realización, y no por ningún tipo de indicador de resultados, ya que no habrá ninguna etapa disponible para los indicadores de resultados en el marco de rendimiento (artículo 12);
- la revisión intermedia podría llegar en una fase demasiado temprana del período de programación para evaluar los avances, en particular si la ejecución de los programas se retrasa, tal y como sucedió con los programas anteriores (para los períodos de programación 2000-2006, 2007-2013 y 2014-2020, solo aproximadamente el 20 % de los fondos fueron absorbidos en los primeros cuatro años del período de programación);
- no está clara la metodología que se debe aplicar al ejercicio ni su relación con el rendimiento; en particular, la propuesta no establece si sus metas iniciales deben fijarse únicamente para las asignaciones de 2021-2025 o para todo el período;
- no está claro cómo se evaluará el rendimiento y cuáles serán las consecuencias de esta evaluación; como en el período 2014-2020, no existe el riesgo de que los Estados miembros pierdan fondos independientemente del rendimiento.

46. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

- (14) **garantizar que la revisión intermedia no se centre únicamente en los recursos y las realizaciones, sino también, en la mayor medida posible, en los resultados (artículo 14 y anexo V del proyecto de RDC). Si es demasiado pronto para evaluar los resultados, las etapas de los programas contribuirán a compensarlo;**
- (15) **aclarar la metodología que se utilizará para la revisión intermedia; por ejemplo, qué se considerará rendimiento satisfactorio y cómo podría afectar a la asignación financiera (artículo 14 del proyecto de RDC).**

MARCO DE PROGRAMACIÓN Y DE SUPERVISIÓN

El principio de simplificación en la programación

47. El Tribunal ya ha afirmado en otras ocasiones que el principal medio de simplificación lo constituyen normas simples y estables⁽³²⁾, y, en este contexto, celebra que muchas normas relacionadas con el marco de programación y de seguimiento hayan permanecido estables desde el período de programación anterior. Se han mantenido los principales componentes del marco 2014-2020, como los acuerdos de asociación, y la estructura general de los programas sigue siendo la misma (plantilla de programa, desglose de los recursos financieros del programa por objetivo específico y nomenclatura común para los datos financieros). Todo ello, además del hecho de que existen plantillas para los documentos de programación, debería significar que las autoridades están familiarizadas con las normas, lo que les facilita la preparación de los documentos necesarios.

48. En auditorías anteriores, el Tribunal señala que la Comisión y los Estados miembros comparten la responsabilidad de simplificar la realización de la política de cohesión, y que gran parte de la carga administrativa de los beneficiarios se debe a las estructuras organizativas y las ineficiencias administrativas de los Estados miembros⁽³³⁾. Por lo tanto, es importante que los Estados miembros determinen las causas de las cargas administrativas y establezcan posibles medidas para reducirlas; a su debido tiempo, también deben informar sobre el progreso en la reducción de las cargas y los costes administrativos⁽³⁴⁾. En la propuesta se exige que los programas retos en materia de capacidad administrativa y gobernanza [artículo 17.3, letra a), inciso iv)] y a los comités de seguimiento que examinen el progreso en la creación de capacidad administrativa [artículo 35.1, letra i)], pero no queda claro si estos requisitos incluyen medidas de simplificación y la reducción de la carga administrativa.

⁽³²⁾ Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», apartado 50 (DO C 322 de 28.9.2017, p. 1).

⁽³³⁾ Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», apartados 60 a 72.

⁽³⁴⁾ Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», apartado 24.

49. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

- (16) **exigir que en los acuerdos de asociación (artículo 8 y anexo II del proyecto de RDC) y los programas (artículo 17 y anexo V del proyecto de RDC) se incluya una descripción de las medidas de los Estados miembros para abordar la carga administrativa, junto con indicadores para medir el progreso respecto a este objetivo, y exigir a los Estados miembros que presenten informes al respecto.**

Equilibrio entre simplificación, resultados y rendición de cuentas

50. Como ya ha señalado, el Tribunal cree que la simplificación no debe llevarse a cabo a expensas de la rendición pública de cuentas y el rendimiento ⁽³⁵⁾.

Acuerdos de asociación

51. El Tribunal celebra que el RDC proponga mantener los acuerdos de asociación como documentos estratégicos (artículo 7), dado que estos forman la base para las negociaciones entre la Comisión y los Estados miembros (considerando 15). En su informe especial sobre los acuerdos de asociación, concluye que habían sido fundamentales para centrar el gasto en materia de cohesión en la estrategia Europa 2020 ⁽³⁶⁾.

52. A diferencia del período 2014-2020, en este caso no se ha fijado un plazo determinado para la presentación del acuerdo de asociación por los Estados miembros, lo que significa que el requisito de presentar los programas en los tres meses siguientes (artículo 16) resulta de escasa utilidad. Ya se subrayó anteriormente la importancia de comenzar a ejecutar programas lo más cerca posible del inicio del período de programación, a fin de evitar el desembolso de grandes cantidades de fondos al final del período de programación, con el riesgo consiguiente para la orientación a los resultados ⁽³⁷⁾.

53. Asimismo, el Tribunal acoge con satisfacción la inclusión de una plantilla para los acuerdos de asociación en el proyecto de RDC (anexo II); anteriormente, constató que la ausencia de una plantilla común para el período de programación 2014-2020 afectaba a la calidad de la información facilitada en materia de rendimiento ⁽³⁸⁾. La plantilla para los acuerdos de asociación también debería facilitar su negociación entre la Comisión y los Estados miembros.

54. El RDC propone simplificar los acuerdos de asociación restringiendo el tipo de información que deben contener (artículo 8 y anexo II). Sin embargo, existe el riesgo de que las disposiciones propuestas den lugar a que el acuerdo de asociación se convierta en un ejercicio aislado de escaso valor:

- el Tribunal ya reconoció anteriormente la función que desempeñan los acuerdos de asociación en la obtención de buenos resultados mediante el establecimiento de una lógica clara de intervención ⁽³⁹⁾ y la identificación de necesidades antes de analizar cómo y en qué pueden gastarse los fondos de la UE. La propuesta no adopta estas recomendaciones. El acuerdo de asociación propuesto se centra en las políticas elegidas (artículo 8), pero no exige una exposición clara de las necesidades que la política debe abordar. Además, aunque existe el requisito de que los Estados miembros incluyan en sus acuerdos de asociación los principales resultados previstos (artículo 8), estos no deben cuantificarse y no están diseñados para traducir objetivos políticos de alto nivel en objetivos operativos. En consecuencia, será difícil determinar si los objetivos y resultados propuestos son realistas y las acciones propuestas para abordar los problemas, adecuadas;

⁽³⁵⁾ Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», apartado 14.

⁽³⁶⁾ Informe Especial n.º 2/2017: «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020», apartado 143.

⁽³⁷⁾ Informe Especial n.º 17/2018: «Las medidas de la Comisión y los Estados miembros en los últimos años de los programas del período 2007-2013 abordaron la baja absorción, pero no se centraron lo suficiente en los resultados», apartado 82 y recomendación 1.

⁽³⁸⁾ Informe Especial n.º 2/2017: «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020», apartado 60.

⁽³⁹⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 3.57.

- a diferencia del período de programación actual, en este caso, el proyecto de RDC no prevé ningún seguimiento de los resultados establecidos en los acuerdos de asociación ni la presentación de informes al respecto. El Tribunal considera que la presentación de informes periódicos y la transparencia sobre los resultados de intervenciones de la UE es clave para garantizar la rendición pública de cuentas y ganarse la confianza de los ciudadanos ⁽⁴⁰⁾.

Programas

55. Una de las principales mejoras en el desempeño el período 2014-2020 fue una lógica más robusta de intervención ⁽⁴¹⁾. Además, a diferencia de la práctica en el período de programación 2014-2020, no existe una obligación de llevar a cabo una evaluación *ex ante* de la lógica de intervención establecida en los programas. El Reglamento Financiero exige que los programas y las actividades que impliquen un gasto significativo estén sujetos a evaluaciones *ex ante* ⁽⁴²⁾. En el Dictamen del Tribunal sobre el proyecto de Reglamento Financiero subrayamos la importancia de las evaluaciones *ex ante* al recomendar que las nuevas disposiciones no redujesen los criterios que estas deben cubrir ⁽⁴³⁾.

56. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

- (17) **proponer un calendario para la adopción del RDC, los Reglamentos específicos de cada fondo y los actos delegados y de ejecución por el Consejo y el Parlamento Europeo a fin de garantizar que la ejecución de los programas comience puntualmente al inicio del período de programación;**
- (18) **fijar un plazo obligatorio para la presentación de acuerdos de asociación para garantizar la presentación oportuna de los programas (artículo 7 del proyecto de RDC);**
- (19) **incluir en el acuerdo de asociación (artículo 8 y anexo II del proyecto de RDC) un análisis de las necesidades con respecto a cada objetivo político, así como una sección en la que los Estados miembros tengan que identificar los resultados cuantificados que desean alcanzar y cómo se ajustan a las prioridades de la UE;**
- (20) **exigir a los Estados miembros realizar un seguimiento de estos resultados y presentar los informes correspondientes, al menos antes de las evaluaciones por la Comisión en 2024 y 2031 (artículo 8 del proyecto de RDC);**
- (21) **introducir una evaluación *ex ante* obligatoria de los programas y exigir a los Estados miembros que incluyan en sus programas una estrategia para la contribución del programa a los resultados esperados establecidos en el acuerdo de asociación (artículo 16 del proyecto de RDC), de conformidad con los requisitos del Reglamento Financiero.**

Marco de rendimiento

57. El RDC propone introducir un marco de rendimiento para permitir el seguimiento y la evaluación del rendimiento de los programas, así como la presentación de informes al respecto, durante su ejecución (artículo 12). En cada programa, el marco debe constar de indicadores de realización y de resultados vinculados a los objetivos específicos establecidos en los Reglamentos específicos de cada fondo ⁽⁴⁴⁾. El Tribunal considera que este requisito representa un avance importante para centrarse más en el rendimiento, dado que generaría información más frecuente y coherente sobre este aspecto.

⁽⁴⁰⁾ Análisis Panorámico «Lagunas, redundancias y desafíos: análisis panorámico de los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE», 2014, apartado 14.

⁽⁴¹⁾ Informe Especial n.º 2/2017: «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020», apartados 5 y 83.

⁽⁴²⁾ Artículo 34 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

⁽⁴³⁾ Dictamen n.º 1/2017 sobre una propuesta de revisión del «Reglamento Financiero», apartado 89 (DO C 91 de 23.3.2017, p. 1).

⁽⁴⁴⁾ Salvo para la asistencia técnica y el objetivo específico de subsanar las carencias materiales [artículo 12, apartado 2, COM(2018) 375 final].

Definición común de indicadores de realización y de resultados

58. Anteriormente el Tribunal ya ha constatado que la Comisión aplicaba diferentes definiciones para realización y resultado, y ha recomendado incluir definiciones normalizadas en el Reglamento Financiero ⁽⁴⁵⁾. Aunque el Tribunal acoge favorablemente la definición propuesta de indicadores de realización y de resultados (artículo 2), observa que la definición de indicador de resultados se refiere a los «efectos a corto plazo» de las intervenciones. Sin embargo, esto no concuerda plenamente con la definición ofrecida en las directrices para la mejora de la legislación de la Comisión ⁽⁴⁶⁾ ni en el Reglamento Financiero revisado ⁽⁴⁷⁾, que se refieren respectivamente a los «efectos inmediatos» y los «efectos» de las intervenciones. Además, la definición de indicador de resultados del proyecto de RDC no es coherente con las definiciones utilizadas en los Reglamentos específicos de cada fondo: el proyecto de Reglamento del FSE+ no se refiere a «indicadores de resultados», sino que distingue entre «indicadores de resultados inmediatos» y «indicadores de resultados a largo plazo» ⁽⁴⁸⁾.

Indicadores de realización y de resultados comunes y específicos de los programas

59. El Tribunal celebra la introducción de un conjunto de indicadores de realización y de resultados para cada fondo. Esto se ajusta a sus informes anteriores, en los que se indicaba que la utilización de indicadores comunes puede representar un paso importante para mejorar la atención sobre el rendimiento ⁽⁴⁹⁾. La utilización de indicadores comunes también facilita la agregación de datos de rendimiento y, por lo tanto, las comparaciones del rendimiento en los programas, los Estados miembros y la UE. El Tribunal observa que la Comisión utilizará los indicadores comunes como base para comunicar los indicadores «principales» al Parlamento Europeo y al Consejo (anexo II de la propuesta de Reglamento del FEDER/FC).

60. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

(22) ajustar la definición propuesta de indicadores de resultados del RDC (artículo 2) y de los Reglamentos específicos de cada fondo (Reglamento del FSE+, artículo 2 y anexos, y Reglamento del FEDER/FC, anexo I).

Seguimiento y utilización de la información sobre el rendimiento

61. En trabajos anteriores, el Tribunal subrayaba la importancia de que los Estados miembros y la Comisión demostrasen resultados mejorando los objetivos, los indicadores, la información, la evaluación y los incentivos, obteniendo así pruebas suficientes para apoyar las decisiones de gastos de la UE ⁽⁵⁰⁾. La información sobre el rendimiento debería ser susceptible de agregación, fiable y limitarse a lo estrictamente necesario.

Agregación de datos de rendimiento

62. El Tribunal ya informó anteriormente de que no todos los indicadores comunes se utilizaban de forma coherente en los programas apoyados por el FEDER, lo que impedía una agregación significativa de datos a escala de la UE ⁽⁵¹⁾, y considera que algunas de las medidas propuestas en el RDC no garantizan un uso coherente de los indicadores de rendimiento, lo que podría poner en riesgo una agregación significativa de datos y, por consiguiente, la calidad de los informes. Esto se refleja en los siguientes ejemplos:

⁽⁴⁵⁾ Informe Especial n.º 2/2017: «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020», recomendación 3.

⁽⁴⁶⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2017) 350 final de 7 de julio de 2017, página 49.

⁽⁴⁷⁾ Artículo 2, apartado 56, del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046.

⁽⁴⁸⁾ Artículo 2, apartado 1, puntos 5) y 6), del proyecto de Reglamento del FSE+. «Indicadores comunes de resultados inmediatos»: los indicadores comunes de resultados que captan los efectos en el plazo de cuatro semanas a partir del día en el que el participante deja la operación (fecha de salida); «indicadores comunes de resultados a largo plazo»: los indicadores comunes de resultados que captan los efectos en el plazo de seis meses a partir del día en el que el participante deja la operación».

⁽⁴⁹⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 3.50.

⁽⁵⁰⁾ Análisis Panorámico: Los dispositivos de rendición de cuentas y fiscalización de la UE: Lagunas, redundancias y desafíos, página 13, y Documento informativo «El futuro de las finanzas de la UE: Reforma del funcionamiento del presupuesto de la UE», apartado 6, 2018.

⁽⁵¹⁾ Informe Especial n.º 2/2017: «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020», apartados 103 y 150.

- el RDC elimina la condición *ex ante* general aplicable en el período 2014-2020 de existencia de un sistema que garantizara la recopilación agregación puntuales de datos estadísticos;
- la pertinencia de los indicadores comunes propuestos para el objetivo político no siempre es evidente, especialmente en el caso del objetivo político 5, «una Europa más próxima a sus ciudadanos», para el que los indicadores propuestos son genéricos;
- en los programas del FEDER, el FC, el FSE+ y el FEMP no queda claro qué indicadores comunes necesitarán utilizar los Estados miembros para cada objetivo específico. Tampoco está claro en ninguno de los fondos si se exige a los Estados miembros recabar y comunicar datos sobre todos los indicadores comunes. El Tribunal ya informó anteriormente de que no todos los indicadores comunes se utilizaban de forma coherente en los programas apoyados por el FEDER en el período 2014-2020, lo que impedía una agregación significativa de datos a escala de la UE ⁽⁵²⁾;
- salvo en los programas de cohesión (FEDER/FC y FSE+), la propuesta de Reglamentos específicos de cada fondo no distingue entre indicadores de realización y de resultados. Por lo tanto, los Estados miembros podrían no utilizar los indicadores de resultados de forma coherente;
- el sistema de categorías financieras de intervención propuesto para el período de programación 2021-2027 establece un vínculo directo entre la asignación financiera y los objetivos específicos de los programas (anexo V). Esto representa una mejora respecto a las disposiciones del período 2014-2020. Sin embargo, los ámbitos de intervención ⁽⁵³⁾ (anexo I) que deben utilizar los Estados miembros para desglosar los datos financieros son numerosos, ambiguos y no están vinculados ni a la realización ni a los resultados.

63. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

- (23) evaluar si los indicadores comunes propuestos para el FEDER/FC (proyecto de Reglamento del FEDER/FC, anexo I) cumplen los criterios de calidad («RACER») establecidos en el Reglamento Financiero y realizar los ajustes necesarios ⁽⁵⁴⁾;**
- (24) aclarar si el uso de los indicadores comunes para el FEDER/FC y el FSE+ por los Estados miembros es obligatorio (proyecto de Reglamento del FSE+, artículos 2 y 15 y anexos, y proyecto de Reglamento del FEDER/FC, artículo 7 y anexo I);**
- (25) integrar y aclarar la nomenclatura de los datos financieros del anexo I del proyecto de RDC.**

Calidad de los datos de rendimiento

64. Para que los datos de rendimiento sean útiles, resulta esencial que su calidad sea aceptable. Las disposiciones del proyecto de RDC no son lo suficientemente claras acerca de quién es responsable de salvaguardar la calidad de los datos.
- El proyecto de RDC propone que el comité de seguimiento supervise la ejecución de los programas (artículo 33). Aunque se exige al comité de seguimiento que examine y apruebe los informes anuales y finales de rendimiento presentados a la Comisión, no ocurre lo mismo con los datos de rendimiento.
 - No hay ninguna disposición sobre el papel de la Comisión en la verificación de la calidad de los datos transmitidos.

⁽⁵²⁾ Informe Especial n.º 2/2017: «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020», apartados 103 y 150.

⁽⁵³⁾ Informe Especial n.º 2/2017: «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020», apartados 92 a 99.

⁽⁵⁴⁾ Artículo 33, apartado 3, del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046: «Se definirán [...] indicadores pertinentes, reconocidos, fiables, sencillos y sólidos».

65. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

(26) explicar los mecanismos para garantizar la calidad de los datos transmitidos por las autoridades de los programas, especialmente el papel de la Comisión y del comité de seguimiento (artículo 37 del proyecto de RDC).

Uso de los datos de rendimiento generados en el ámbito de la UE

66. El Tribunal propuso reforzar el marco de rendimiento de la UE reduciendo el número total de objetivos e indicadores de rendimiento ⁽⁵⁵⁾, y considera que algunas disposiciones del RDC podrían añadir complejidad sin aportar un beneficio proporcional a la evaluación de la consecución de las prioridades de la UE.

— El Tribunal ya recomendó anteriormente que los Estados miembros dejaran de usar indicadores específicos innecesarios ⁽⁵⁶⁾, pero constata que en el RDC sigue existiendo la posibilidad de definir indicadores específicos de los programas ⁽⁵⁷⁾.

— En el proyecto de RDC, los Estados miembros tienen la obligación de transmitir cada dos meses, a través de un sistema electrónico, información sobre la ejecución financiera y el rendimiento de cada programa (artículo 37), lo que supone un aumento significativo respecto a los requisitos de información del período 2014-2020. No obstante, solo se celebrarán reuniones de revisión del rendimiento entre la Comisión y los Estados miembros y reuniones del comité de seguimiento una o dos veces al año.

67. A juicio del Tribunal, tampoco queda claro qué uso hará la Comisión de parte de la información de rendimiento generada:

— no hay ningún requisito que obligue a los Estados miembros a informar sobre la ejecución de acuerdos de asociación ni ningún requisito de presentar informes anuales de ejecución ⁽⁵⁸⁾. En cambio, en el proyecto de RDC se introducen reuniones anuales de revisión del rendimiento entre la Comisión y los Estados miembros durante las que se examinará el rendimiento de los programas (artículo 36) ⁽⁵⁹⁾. Aunque el Tribunal acoge con satisfacción la propuesta de intensificar el diálogo entre la Comisión y los Estados miembros, las disposiciones propuestas no son claras respecto a los participantes, el contenido y las consecuencias de estas reuniones;

— en las evaluaciones que los Estados miembros o la Comisión llevarán a cabo (artículos 39 y 40) no se exigirá el examen de la «economía» (que los recursos estén disponibles a su debido tiempo, en una cantidad y calidad adecuadas y al mejor precio). El Tribunal ya subrayó anteriormente la importancia de incluir el concepto de «economía» en las evaluaciones en su Dictamen sobre el proyecto de Reglamento Financiero ⁽⁶⁰⁾.

68. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

(27) restringir el uso de indicadores de realización y de resultados específicos de los programas con la finalidad de reducir la carga administrativa (artículo 7 del proyecto de Reglamento del FEDER/FC, artículo 15 del proyecto de Reglamento del FSE+);

⁽⁵⁵⁾ Documento informativo «El futuro de las finanzas de la UE: Reforma del funcionamiento del presupuesto de la UE», apartado 38, 2018.

⁽⁵⁶⁾ Informe Especial n.º 2/2017: «Negociación por la Comisión de los acuerdos de asociación y los programas de cohesión 2014-2020», apartados 147 y recomendación 4.

⁽⁵⁷⁾ Anexos I de los proyectos de propuestas de Reglamento del FEDER/FC, COM(2018) 372 final, del FSE+, COM(2018) 382 final, y del FEMP, COM(2018) 390 final. Anexos VIII de los proyectos de propuestas de Reglamento del FAM, COM(2018) 471 final, del FSI, COM(2018) 472 final, y del IGFV, COM(2018) 473 final.

⁽⁵⁸⁾ En cambio, los Estados miembros comunicarán a la Comisión la información clave sobre la ejecución de los programas a través de un informe anual de rendimiento de los programas abarcados por el FEMP, el FAMI, el FSI y el IGFV [artículo 36, apartado 6, de COM(2018) 375 final], y de un informe final de rendimiento para el FEDER, el FSE+ y el FC antes del 15 de febrero de 2031 (artículo 38 de COM(2018) 375 final).

⁽⁵⁹⁾ En el caso de los programas que reciban ayuda del FAMI, el FSI y el IGFV, la reunión de revisión tendrá lugar como mínimo dos veces durante el período de programación.

⁽⁶⁰⁾ Dictamen n.º 1/2017 sobre una propuesta de revisión del «Reglamento Financiero», apartado 89 (DO C 91 de 23.3.2017, p. 1).

- (28) reducir la frecuencia de transmisión de datos (artículo 37 del proyecto de RDC) teniendo en cuenta la posterior utilización de los datos por la Comisión y la carga administrativa asociada;
- (29) para las reuniones anuales de revisión del rendimiento, aclarar los requisitos relativos a los participantes, el contenido y las consecuencias (artículo 36 del proyecto de RDC);
- (30) exigir que en las evaluaciones se abarque la economía (artículos 39 y 40 del proyecto de RDC).

SISTEMA DE EJECUCIÓN Y NORMAS DE ELEGIBILIDAD

Instrumentos financieros

Selección de los organismos que ejecutan un instrumento financiero

69. La legislación para el período 2014-2020 afirma que los intermediarios financieros deben seleccionarse mediante procedimientos abiertos, transparentes, proporcionados y no discriminatorios, evitando los conflictos de intereses. También prevé requisitos para encargar la ejecución de instrumentos financieros a organismos con una capacidad adecuada para ejecutarlos⁽⁶¹⁾. Sin embargo, en el proyecto de RDC no se prevén requisitos de este tipo, y únicamente se establece que la autoridad de gestión «seleccionará al organismo que ejecute el instrumento financiero» (artículo 53.2).

Evaluación ex ante de los instrumentos financieros

70. A diferencia de la práctica del período de programación 2014-2020, el proyecto de RDC (artículo 52.3) ya no exige que la evaluación *ex ante* de un instrumento financiero se base en un análisis de lagunas del mercado que demuestre la existencia de deficiencias de mercado o «situaciones de inversión subóptimas». A falta de dicho análisis, existe el riesgo de que los instrumentos financieros sean más grandes de lo necesario⁽⁶²⁾, y de que puedan desplazar a la financiación pública y privada. El artículo 52, apartado 2 exige que los instrumentos financieros presten apoyo a los proyectos que «no obtengan una financiación suficiente del mercado», pero, según la experiencia del Tribunal en la auditoría de instrumentos financieros, esto no equivale a un análisis de lagunas del mercado y, por lo tanto, no basta para mitigar los riesgos identificados.

Informe sobre los instrumentos financieros

71. El Tribunal celebra que en la propuesta de RDC se exija a los Estados miembros consignar en la solicitud de pago (anexo XIX) tanto el anticipo como el desembolso de fondos a los destinatarios finales (artículo 86.2). Esta información debería bastar a los auditores para evaluar la legalidad y regularidad del gasto (véase también el apartado 109). No obstante, se ha eliminado la disposición de la legislación de 2014-2020 por la que se exigía la presentación de informes sobre instrumentos financieros individuales⁽⁶³⁾. Con arreglo a la propuesta de RDC, las autoridades de gestión deben facilitar datos sobre instrumentos financieros únicamente en los programas (artículo 37, apartado 3, y anexos XIX y XX). Sin embargo, como los datos relativos a un instrumento financiero determinado pueden estar dispersos en varios programas, no sería posible evaluar su rendimiento, ni, por ejemplo, el nivel de las comisiones de gestión. La razón para introducir informes separados en el período anterior sigue siendo pertinente: «mejorar la transparencia del proceso de aplicación y de garantizar un seguimiento adecuado [...] de la aplicación de los instrumentos de ingeniería financiera»⁽⁶⁴⁾. Esto también implica la necesidad reducir la brecha entre el informe y el período que cubre⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶¹⁾ Artículo 38 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 y artículo 7 del Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014 de la Comisión (DO L 138 de 13.5.2014, p. 5).

⁽⁶²⁾ 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», apartados 47 a 52.

⁽⁶³⁾ Artículo 46 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽⁶⁴⁾ Reglamento (UE) n.º 1310/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 337 de 20.12.2011, p. 1).

⁽⁶⁵⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2017, apartado 2.35 (DO C 357 de 4.10.2018, p. 1).

Mecanismos de rendición de cuentas de los instrumentos financieros

72. El proyecto de propuesta de RDC especifica que, respecto de los instrumentos financieros, ni la autoridad de gestión ni la autoridad de auditoría llevarán a cabo auditorías a nivel del BEI o de otras instituciones financieras internacionales de las que el Estado miembro sea accionista, sino que el BEI u otra institución financiera facilitará a la Comisión y a la autoridad de auditoría un informe de auditoría anual elaborado por sus auditores externos a finales de cada año civil (artículo 75). De este modo, el proyecto de propuesta no establece los derechos de acceso de que dispone el Tribunal de Cuentas Europeo en relación con los instrumentos financieros ejecutados por el BEI u otras instituciones financieras internacionales. Esto constituye una importante omisión⁽⁶⁶⁾. Además, el proyecto de RDC carece de disposiciones operativas sobre cómo se reflejarán los resultados de dichas auditorías externas en el cálculo de los índices de error de las autoridades de auditoría.

73. Con arreglo a la propuesta de RDC, no se podrán llevar a cabo comprobaciones de gestión y auditorías de instrumentos financieros en el nivel de los destinatarios finales (artículo 75). De conformidad con el RDC para 2014-2020, los destinatarios finales pueden ser auditados siempre que existan pruebas de que la documentación disponible a nivel de autoridad de gestión o a nivel de organismos que ejecutan los instrumentos financieros no constituye una relación veraz y exacta de la ayuda facilitada⁽⁶⁷⁾. El Tribunal reconoce que, en general, puede que no sea necesario examinar a los destinatarios finales en el marco de una auditoría de instrumentos financieros, pero cree que debería ser posible ampliar el examen en el nivel de los destinatarios finales para verificar si se cumplen las condiciones de elegibilidad⁽⁶⁸⁾.

Efecto de palanca de los instrumentos financieros

74. Una de las ventajas clave de los instrumentos financieros es su potencial para obtener fondos privados y públicos. El Tribunal ya ha recomendado que la Comisión proporcionase una definición para el apalancamiento de los instrumentos financieros que distinga claramente entre el apalancamiento de las contribuciones públicas nacionales o privadas en el marco del programa operativo y las contribuciones adicionales de capital públicas o privadas, y que tenga en cuenta el tipo de instrumento de que se trate⁽⁶⁹⁾. Aunque la propuesta proporciona una definición de «efecto de palanca» (artículo 2.22), esta definición no hace las distinciones recomendadas por el Tribunal⁽⁷⁰⁾.

75. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

- (31) **introducir el requisito de selección de intermediarios financieros a través de un procedimiento abierto, transparente y no discriminatorio, y proporcionar ulteriores aclaraciones sobre los tipos de organismos a los que se puede confiar la ejecución de instrumentos financieros y los requisitos que deben cumplir (artículo 52 del proyecto de RDC);**
- (32) **exigir un análisis de las deficiencias del mercado en el ámbito de los instrumentos financieros dentro de la evaluación *ex ante* (artículo 52, apartado 3, del proyecto de RDC);**
- (33) **mantener el sistema de presentación de informes de 2014-2020 y mejorar su puntualidad, dado que esto facilita la presentación de informes sobre cada instrumento financiero y permite la evaluación de su rendimiento (artículo 53 del proyecto de RDC);**
- (34) **especificar que, en el contexto de los acuerdos de auditoría o de verificación con el BEI y los auditores externos, el Tribunal de Cuentas Europeo debe tener acceso a toda la información que considere necesaria para la auditoría de fondos de la UE (artículo 75.4 del proyecto de RDC);**

⁽⁶⁶⁾ Dictamen n.º 1/2017 sobre una propuesta de revisión del «Reglamento Financiero», apartado 40: «los acuerdos de auditoría o verificación no limitarán el acceso del Tribunal a la información necesaria para la fiscalización de los fondos de la Unión».

⁽⁶⁷⁾ Artículo 40, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽⁶⁸⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2017, capítulo 6, apartado 6.62.

⁽⁶⁹⁾ Informe Especial n.º 19/2016, apartado 152 y recomendación 3.

⁽⁷⁰⁾ 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», resumen ejecutivo VIII.

- (35) aclarar, en el acto delegado a que se refiere el artículo 73, aspectos operativos sobre cómo deben incorporarse los resultados de auditoría del BEI y otras instituciones financieras internacionales (artículo 75, apartado 4 del proyecto del RDC) en el cálculo de los índices de error y el dictamen de auditoría de las autoridades de auditoría;
- (36) incluir en el RDC la posibilidad de llevar a cabo auditorías a nivel de los destinatarios finales a fin de verificar si se cumplen las condiciones de elegibilidad (artículo 75, apartado 4 del proyecto de RDC);
- (37) aclarar el efecto de palanca o multiplicador de los instrumentos financieros para que pueda evaluarse el rendimiento de un instrumento en términos de contribución pública nacional (artículo 2 del proyecto de RDC).

Modalidades simplificadas de ejecución

Financiación no vinculada a los costes como forma de apoyo a los programas

76. En las auditorías del Tribunal se ha mostrado que los pagos basados en derechos vinculados al cumplimiento de determinadas condiciones son menos propensos a errores de conformidad que los pagos basados en el reembolso de costes elegibles, y además ayudan a reducir la carga administrativa. El Tribunal ya ha recomendado que los pagos basados en el cumplimiento de condiciones o en la consecución de resultados fueran la opción privilegiada en todo el presupuesto ⁽⁷¹⁾. La propuesta de la Comisión incluye la posibilidad de realizar pagos sobre esta base (artículo 46). Ya existe una forma similar de financiación en el período de programación 2014-2020 (los «planes de acción conjuntos» ⁽⁷²⁾), pero en mayo de 2018 todavía ningún programa operativo ha recurrido a esta posibilidad ⁽⁷³⁾. Esto indica que los Estados miembros tienen dificultades para llevar a cabo este propósito.

77. En este contexto, el Tribunal considera que la propuesta en sí no es suficiente para ayudar a los Estados miembros a aprovechar esta forma de simplificación. En última instancia, el éxito de esta propuesta dependerá en gran medida de que la Comisión y los Estados miembros consigan evitar la tendencia a volver a los pagos por inversiones y realizaciones, como el Tribunal constató en la reserva de rendimiento en el período 2014-2020 ⁽⁷⁴⁾.

Modalidades simplificadas de subvenciones para los beneficiarios

78. El Tribunal observa que la metodología en la que se basa el uso de modalidades simplificadas de subvenciones para los beneficiarios se establecerá en los programas y estará sujeta a la posterior aprobación de la Comisión (artículo 88 y anexo V). Esto proporcionará seguridad jurídica a los Estados miembros.

79. En cuanto a las modalidades simplificadas de subvenciones a los beneficiarios, el Tribunal apoya los esfuerzos de la Comisión por ampliar la aplicación de las opciones de costes simplificados ⁽⁷⁵⁾. Anteriormente, el Tribunal ya constató que las opciones de costes simplificados eran la medida más eficaz para reducir la carga administrativa de los beneficiarios en el programa 2014-2020, y de 2012 a 2016 no detectó ningún error cuantificado relacionado con el uso de opciones de costes simplificados ⁽⁷⁶⁾, aunque también destacó que la Comisión y los Estados miembros deben garantizar que la oportunidad de simplificar vaya acompañada de una mayor atención al rendimiento ⁽⁷⁷⁾. En el ámbito de desarrollo rural, el Tribunal afirmó que la introducción de opciones de costes simplificados en el período 2014-2020 contribuyó a que la atención dejara de centrarse en las inversiones para pasar a las realizaciones, pero no logró que se hiciera mayor hincapié en los resultados ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷¹⁾ Dictamen n.º 1/2017 sobre una propuesta de revisión del «Reglamento Financiero», apartado 84.

⁽⁷²⁾ Artículo 104 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 (el RDC).

⁽⁷³⁾ Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», mayo de 2018, apartado 79.

⁽⁷⁴⁾ Informe Especial n.º 15/2017: «Las condiciones *ex ante* y la reserva de eficacia en el ámbito de la cohesión: instrumentos innovadores pero todavía no eficaces», apartado 106.

⁽⁷⁵⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2011, capítulo 6, apartado 30 (DO C 344 de 12.11.2012, p. 1), Informe Anual relativo al ejercicio 2012, capítulo 6, apartado 42 e Informe Anual relativo al ejercicio 2014, capítulo 6, apartado 79.

⁽⁷⁶⁾ Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», mayo de 2018, apartado 75; Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 6.12.

⁽⁷⁷⁾ Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», mayo de 2018, apartado IV.

⁽⁷⁸⁾ Informe Especial n.º 11/2018: «Las nuevas opciones para la financiación de proyectos de desarrollo rural son más simples pero no se centran en los resultados», apartado 81 y recomendación 4.

80. A este respecto, el Tribunal observó que los tipos fijos propuestos en el proyecto de RDC para los costes directos de personal (artículo 50, apartado 1) y otros costes elegibles (artículo 51) están vinculados a los recursos y no a las realizaciones o a los resultados. Así, aunque el recurso a los tipos fijos facilite a los Estados miembros la solicitud y recepción de fondos de la UE, no repercute paralelamente en el rendimiento, lo cual contraviene la exhortación del Reglamento Financiero de que los tipos fijos, «cuando sea posible y oportuno, [...] se determinarán de manera que permitan su pago una vez logrados productos o resultados concretos»⁽⁷⁹⁾.

81. Además, al no existir una evaluación de impacto (apartado 5), no hay pruebas que justifiquen el nivel de los tipos fijos propuestos para costes directos de personal, otros costes elegibles o costes indirectos. En la práctica, los niveles aplicados en el FSE para 2014-2020 se han ampliado en la propuesta a otros fondos. Sin embargo, la política de cohesión abarca una amplísima variedad de sectores y proyectos, con estructuras internas de costes muy diferentes. La aplicación general del mismo nivel de tipos fijos implica que los proyectos de alto coste brindarán a los Estados miembros la oportunidad de reclamar altos niveles de costes de tipos fijos, sin ninguna garantía de que dichos costes correspondan al nivel correcto.

82. La ampliación del régimen de tipos fijos para que incluya costes directos de personal podría suponer más complicaciones que simplificaciones. A juicio del Tribunal, la propuesta de RDC (artículo 50, apartado 2) ya simplifica considerablemente el cálculo y la asignación de costes de personal. No obstante, los beneficiarios de la propuesta tendrían derecho a reclamar tipos fijos en relación con costes directos de personal para un proyecto que no implica dichos costes (por ejemplo, en un proyecto desarrollado íntegramente a través de un proceso de contratación pública). Además, puesto que se pueden reclamar tipos fijos tanto para costes directos de personal como para otros costes directos, un organismo responsable de varios proyectos podría variar la manera en que determina el gasto elegible, utilizando tipos fijos de costes de personal para algunos y de otros costes directos para otros, con lo que sería posible reclamar los mismos costes más de una vez. En el artículo 51, apartado 3 de la propuesta se dispone que los Estados miembros no deben hacer esto, pero, dada la escasa documentación de apoyo con que se acompañarán estas solicitudes, el Tribunal considera cuestionable que las autoridades de gestión y de auditoría y la Comisión sean capaces de detectar las infracciones.

83. En la propuesta no se retoman las restricciones del uso de modalidades simplificadas de ayuda en operaciones que se ejecutan exclusivamente mediante un contrato público existentes en el período de programación anterior⁽⁸⁰⁾. En cambio, si dichos proyectos utilizan modalidades simplificadas de ayuda, solo se exigirá a la Comisión y los Estados miembros que verifiquen si cumplen las condiciones de pago⁽⁸¹⁾. Seguirán aplicándose las normas sobre contratación pública, pero no se verificará la conformidad en el proceso de solicitud de ayudas de la UE, dado que su cumplimiento ya no será una condición para el pago. Las normas sobre contratación pública son una piedra angular del mercado interior de la UE, pero la propuesta de RDC aumenta considerablemente el riesgo de que no se detecten las infracciones de estas normas.

84. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

(38) proporcionar, antes de la programación, actos delegados, según lo dispuesto en los artículos 88 y 89 del proyecto de RDC, sobre: apoyo no vinculado a los costes, con soluciones predeterminadas diseñadas para facilitar la aceptación de esta forma de apoyo, y modalidades simplificadas de ayuda a los beneficiarios; Uno de los objetivos debería ser garantizar una mayor atención a los resultados;

(39) reevaluar si los tipos fijos establecidos en el proyecto de RDC son adecuados en cuanto a los ámbitos de financiación y los tipos o tamaños de proyecto (artículos 49, 50, apartado 1, y 51 del proyecto de RDC);

(40) excluir los costes directos de personal de la opción de coste simplificado de tipos fijos (artículo 50, apartado 1 del proyecto de RDC);

⁽⁷⁹⁾ Artículo 181, apartado 2 del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

⁽⁸⁰⁾ Artículo 67, apartado 4 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽⁸¹⁾ Artículo 88, apartado 3 de COM(2018) 375 final.

(41) exigir a las autoridades de auditoría que incluyan el cumplimiento de normas sobre contratación pública en sus sistemas de auditoría (artículo 88, apartado 3 del proyecto de RDC).

Selección de proyectos y normas de elegibilidad

Selección de proyectos

85. En varias auditorías del Tribunal se detectaron deficiencias en la selección de los proyectos, y, en consecuencia, se formularon recomendaciones para reforzar los criterios y el papel de la Comisión⁽⁸²⁾. En una reciente auditoría sobre la selección de proyectos, el Tribunal constató que, aunque los criterios de selección respaldan generalmente los objetivos de los programas, no tienen suficientemente en cuenta los resultados y se centran principalmente en la realización y la absorción⁽⁸³⁾. En este contexto, el Tribunal celebra la introducción de requisitos relativos a la selección de proyectos (artículo 67, apartado 3), pero considera que serían convenientes más detalles.

86. En un reciente documento informativo del Tribunal se señalaba la potencial carga administrativa que recae en los beneficiarios cuando las normas nacionales y las obligaciones reglamentarias van más allá de las establecidas por la UE («sobre-regulación»), y se identificaba como uno de los ámbitos clave para una simplificación efectiva de la política de cohesión⁽⁸⁴⁾. Aunque la responsabilidad principal de racionalizar el proceso de selección recae en los Estados miembros, el Tribunal considera que la Comisión podría prestar un mayor apoyo analizando los procedimientos nacionales e identificando las buenas prácticas. Por lo tanto, el Tribunal acoge con satisfacción que la Comisión pueda participar, a petición suya, en la elaboración de criterios de selección de calidad (artículo 67.2).

Normas de elegibilidad e IVA

87. La infracción de las normas de elegibilidad es una de las principales fuentes de errores en el ámbito de la cohesión⁽⁸⁵⁾. En respuesta a anteriores recomendaciones del Tribunal, la Comisión acordó llevar a cabo un análisis detallado de las normas nacionales de elegibilidad, centrándose en la responsabilidad de los Estados miembros de simplificarlas. En abril de 2018, la Comisión todavía no había llevado a cabo este análisis⁽⁸⁶⁾. Puesto que no está claro si la plantilla para los programas de la propuesta actual exige a los Estados miembros establecer medidas para simplificar las normas y reducir la carga administrativa de los beneficiarios (véase apartado 48), persiste el riesgo de que las normas nacionales de elegibilidad sigan siendo innecesariamente complejas.

88. Según la propuesta de RDC, en los proyectos cuyo coste total sea inferior a 5 000 000 de euros, el IVA será un coste elegible con independencia de que sea recuperable o no (artículo 58). En el actual período de programación no existe ningún umbral por encima del cual el IVA no sea elegible, pero la elegibilidad está restringida al IVA no recuperable. A juicio del Tribunal, el IVA contraído por organismos gubernamentales no representa un coste neto para el Estado miembro, dado que constituye un ingreso. La imposición de un umbral para el tamaño de proyecto limita el importe del IVA que puede reembolsarse, pero responde solo parcialmente a la recomendación en la que el Tribunal señala que el IVA soportado por organismos públicos no debería ser elegible para reembolso a partir de fondos de la UE⁽⁸⁷⁾. Igualmente, el IVA recuperable no supone un auténtico coste para los organismos privados y no debe ser elegible para reembolso.

89. El Tribunal alberga otras inquietudes en relación con las propuestas del RDC para el tratamiento del IVA. Estas inquietudes no dependen de si el beneficiario es una organización pública o privada:

— el proyecto de RDC no aborda la cuestión de que, como el Tribunal ya demostró, según las normas actuales de reembolso del IVA, la financiación recibida por los beneficiarios podría superar los costes en los que hayan incurrido⁽⁸⁸⁾;

⁽⁸²⁾ Informe Especial n.º 20/2014: «¿Ha sido eficaz la ayuda del FEDER a las pymes en el ámbito del comercio electrónico?», Informe Especial n.º 7/2014: «¿Ha apoyado satisfactoriamente el FEDER el desarrollo de los viveros de empresas?», e Informe Especial n.º 6/2014: «¿Han conseguido buenos resultados los fondos de la política de cohesión destinados a apoyar la producción de energías renovables?».

⁽⁸³⁾ Informe Especial n.º 21/2018: «La selección y el seguimiento de los proyectos del FEDER y del FSE en el período 2014-2020 todavía se orientan principalmente a las realizaciones», apartados 23 y 24.

⁽⁸⁴⁾ Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», mayo de 2018, apartados 60 a 69.

⁽⁸⁵⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2017, recuadro 6.4, Informe Anual relativo al ejercicio 2016, recuadro 6.2 (DO C 322 de 28.9.2017, p. 1), Informe Anual relativo al ejercicio 2015, ilustración 6.2 e Informe Anual relativo al ejercicio 2014, gráfico 6.2.

⁽⁸⁶⁾ Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», mayo de 2018, apartado 62.

⁽⁸⁷⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2017, capítulo 6, recomendación 2.

⁽⁸⁸⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2017, apartados 6.40 a 6.42, y Tribunal de Cuentas Europeo: Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartados 6.31 a 6.35.

- la propuesta podría incitar a las autoridades a dividir proyectos de forma artificial para que queden por debajo del umbral de 5 000 000 de euros. El Tribunal no tiene conocimiento de ningún motivo por el que este umbral artificial se ha fijado a este nivel;
- la propuesta no es coherente con las normas aplicables en un régimen de gestión directa, donde todo el IVA recuperable sigue siendo inelegible⁽⁸⁹⁾. El Tribunal ya afirmó anteriormente que las diferencias entre normas es uno de los elementos que añaden complejidad para los beneficiarios y limitan las sinergias entre fondos⁽⁹⁰⁾.

El IVA es un asunto complicado y actualmente el Tribunal sigue estudiándolo.

90. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

- (42) **incluir disposiciones que definan claramente el tipo de análisis que las autoridades de gestión deben llevar a cabo para garantizar que las operaciones seleccionadas alcancen un nivel mínimo de mérito y satisfagan los requisitos del artículo 67, apartado 3, letra c), del proyecto de RDC;**
- (43) **introducir en el RDC o en un acto delegado las condiciones principales con arreglo a las cuales se debe consultar a la Comisión sobre los criterios de selección (artículo 67.2 del proyecto de RDC);**
- (44) **de conformidad con el Informe Anual de 2017⁽⁹¹⁾, excluir el reembolso del IVA a los organismos públicos a partir de fondos de la UE (artículo 58.1, letra a), del proyecto de RDC).**

Normas derogadas

91. La Comisión propone suavizar las normas actualmente vigentes en dos ámbitos significativos: la evaluación de grandes proyectos, en general con un coste mínimo total de 50 millones de euros, lo que representaba aproximadamente un tercio de la asignación total de fondos para la política de cohesión⁽⁹²⁾; y su enfoque de la financiación de los proyectos que generan ingresos tras su finalización (como las carreteras con peajes).

Grandes proyectos

92. Para el actual período de programación, los grandes proyectos están sujetos, como condición para la financiación, a un análisis detallado de costes y beneficios por los Estados miembros y a la evaluación y aprobación subsiguiente por la Comisión⁽⁹³⁾. A lo largo de los años, la Comisión ha elaborado normas comunes para dicho análisis de costes y beneficios⁽⁹⁴⁾. La propuesta de RDC de la Comisión elimina todos los requisitos de evaluación específicos a los grandes proyectos. En su lugar, solo se exige a los Estados miembros que faciliten información a la Comisión sobre «operaciones de importancia estratégica», definidas como aquellas que realizan una contribución clave a la hora de conseguir los objetivos de un programa, sin mayores detalles⁽⁹⁵⁾.

⁽⁸⁹⁾ Artículo 186, apartado 4, letra c), del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 (es decir, el Reglamento Financiero). Un ejemplo de estas disposiciones es el artículo 186, apartado 4, letra c), aplicable, entre otros, a InvestEU, Horizonte Europa, las inversiones interregionales en innovación y la asistencia técnica a iniciativa de la Comisión.

⁽⁹⁰⁾ Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», mayo de 2018, apartado 52. Como ejemplo específico, existe el riesgo de que la propuesta dé lugar a una carga administrativa adicional para los proyectos sujetos a las normas sobre ayudas estatales, en los que las autoridades deberán considerar el IVA elegible al determinar la intensidad de la ayuda y realizar posteriormente un seguimiento al respecto.

⁽⁹¹⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2017, capítulo 6, apartados 6.40 a 6.42 y 6.78, recomendación 2.

⁽⁹²⁾ Análisis del Tribunal de Cuentas Europeo de la base de datos del sistema común de gestión compartida de los fondos de la Comisión.

⁽⁹³⁾ Artículos 101 y 102 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, capítulo III del Reglamento Delegado (UE) n.º 480/2014, y anexos II y III del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/207 de la Comisión (DO L 38 de 13.2.2015, p. 1).

⁽⁹⁴⁾ Por ejemplo, Comisión Europea, *Guía al análisis coste-beneficio de grandes proyectos en el contexto de la política regional de la Comisión Europea*, 2004, y Comisión Europea, *Guía al análisis coste-beneficio de proyectos de inversión, herramienta de evaluación económica para la política de cohesión 2014-2020*, diciembre de 2014.

⁽⁹⁵⁾ Artículos 2, apartado 4, y 67, apartado 6 del documento COM(2018) 375 final. De acuerdo con la propuesta, las operaciones de importancia estratégica deben estar identificadas en los programas operativos, ser examinadas por el comité de seguimiento y fomentadas por los beneficiarios a través de un evento comunicativo [artículos 17, 35 y 45 de COM(2018) 375 final].

93. En varios de sus informes anteriores, el Tribunal observaba que la ausencia o la falta de un uso riguroso del análisis de costes y beneficios plantea un riesgo particular para la buena gestión financiera. Por ejemplo, en los Estados miembros, el Tribunal ya detectó anteriormente deficiencias en la aplicación y la calidad de los análisis de costes y beneficios que repercutieron directamente en las consiguientes decisiones de financiación⁽⁹⁶⁾. En cuanto al proceso de aprobación de la Comisión, el Tribunal constató varias deficiencias en el funcionamiento del examen de calidad independiente de grandes proyectos⁽⁹⁷⁾, y paralelamente observó que esta evaluación adicional tuvo un impacto positivo sobre su calidad⁽⁹⁸⁾.

94. En este contexto, al Tribunal le preocupa que, aunque eliminar todos los requisitos de evaluación específicos relacionados con grandes proyectos representa una reducción de la carga administrativa general, esta queda contrarrestada por el aumento del riesgo de que las inversiones cofinanciadas no ofrezcan la mejor relación calidad-precio.

Proyectos generadores de ingresos

95. En el actual período de programación, el apoyo de la UE a proyectos generadores de ingresos está limitado. Los Estados miembros pueden llevar a cabo análisis *ad hoc* para determinar el déficit de financiación, o bien utilizar tipos fijos, que van del 20 % al 30 %, en función del sector⁽⁹⁹⁾. La propuesta de RDC elimina esta restricción a la financiación de la UE en dichos proyectos para que todos los costes relacionados con proyectos generadores de ingresos sean potencialmente elegibles para optar a las ayudas de la UE. En su lugar, la propuesta especifica que a estos proyectos se aplicarán menores porcentajes de cofinanciación de la UE. También sugiere que los instrumentos financieros podrían convertirse en un mecanismo de aplicación clave para los proyectos generadores de ingresos (página 9 del RDC).

96. Esta propuesta es similar a la eliminación del principio de «no producción de beneficios» en la reciente revisión del Reglamento Financiero. En el Dictamen del Tribunal sobre la revisión del Reglamento Financiero, se destacaba que no parecía necesario eliminar el principio de «no producción de beneficios»⁽¹⁰⁰⁾. La Comisión señala los ahorros potenciales que supondrían menores porcentajes de cofinanciación para todos los proyectos propuestos en el proyecto de RDC (artículo 106) y ha estimado que eliminar las actuales normas sobre proyectos generadores de ingresos reduciría la carga administrativa total en un 1 %⁽¹⁰¹⁾. A juicio del Tribunal, menores porcentajes de cofinanciación y una potencial reducción de la carga administrativa no compensarán los considerables costes adicionales para el presupuesto de la UE que es probable que se deriven de la eliminación del actual límite al apoyo. Por ejemplo, con arreglo a la nueva propuesta, un proyecto vial en una región poco desarrollada con un coste total de 10 millones de euros podría atraer cofinanciación de la UE por valor de 7 millones de euros, aproximadamente 4,5 millones de euros más de lo que habría atraído en virtud de las normas de 2014-2020⁽¹⁰²⁾.

97. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

(45) reintroducir en el RDC una evaluación independiente obligatoria y normas comunes de evaluación obligatorias, como un análisis de costes y beneficios, para seleccionar operaciones significativas desde el punto de vista financiero con la mejor relación calidad-precio;

⁽⁹⁶⁾ Por ejemplo, el Informe Especial n.º 1/2008 sobre los procesos de tramitación y de evaluación de los grandes proyectos de inversión de los períodos de programación 1994-1999 y 2000-2006; el Informe Especial n.º 8/2010: «Mejora del rendimiento del transporte en los ejes ferroviarios transeuropeos: ¿Ha sido eficaz la inversión de la UE en infraestructura ferroviaria?», el Informe Especial n.º 5/2013: «¿Se gastan correctamente los fondos de la política de cohesión de la UE destinados a las carreteras?», el Informe Especial n.º 6/2014: «¿Han conseguido buenos resultados los fondos de la política de cohesión destinados a apoyar la producción de energías renovables?», el Informe Especial n.º 21/2014: «Infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE: escasa rentabilidad», y el Informe Especial n.º 19/2018: «Una red de ferrocarril de alta velocidad en Europa: no una realidad, sino un mosaico ineficaz».

⁽⁹⁷⁾ JASPERS, Asistencia conjunta a los proyectos en las regiones europeas.

⁽⁹⁸⁾ Informe Especial n.º 1/2018: «Asistencia conjunta a los proyectos en las regiones europeas (Jaspers): es hora de orientarla mejor».

⁽⁹⁹⁾ Artículo 61, apartado 3 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽¹⁰⁰⁾ Dictamen n.º 1/2017 sobre una propuesta de revisión del «Reglamento Financiero», apartado 34.

⁽¹⁰¹⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al documento propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el FEDER y el FC [SWD(2018) 282 final], página 66.

⁽¹⁰²⁾ Con arreglo al Reglamento (UE) n.º 1303/2013, artículo 61 y anexo V.

- (46) **limitar la contribución de la UE a proyectos generadores de ingresos a la necesaria reintroduciendo tipos fijos, limitando el gasto elegible total o utilizando instrumentos financieros como la opción preferida para cofinanciar proyectos generadores de ingresos.**

MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Funciones y responsabilidades en los sistemas de gestión y de control

98. El proyecto de RDC propone la reutilización de los sistemas de gestión y de control existentes. En principio, el Tribunal celebra esta decisión: es conveniente basarse en los avances ya logrados en el refuerzo del control interno y transferir las medidas del período de programación actual que funcionan correctamente al nuevo período⁽¹⁰³⁾. El Tribunal observa que el artículo 72 se refiere a la necesidad de incluir «auditorías de sistemas de las autoridades de gestión y autoridades a cargo de la función de contabilidad que hayan sido designadas recientemente» en la estrategia de auditoría de las autoridades de auditoría; a su juicio, este requisito debe ampliarse para que cubra cualquier cambio sustancial de los sistemas que pudiera repercutir en su funcionamiento, como cambios en el enfoque de las comprobaciones de gestión.

99. La propuesta de RDC también introduce una opción de sustituir la antigua autoridad de certificación por una nueva función de contabilidad con menos responsabilidades (artículos 66, apartado 2 y 70). Esta decisión se ajusta a la necesidad de aclaración en el alcance y el ámbito de trabajo entre las autoridades de gestión y de certificación que ya identificamos en nuestro documento informativo sobre simplificación⁽¹⁰⁴⁾. El Tribunal observa que las autoridades de certificación formaban una importante capa de control *ex ante* y aumentaban la capacidad correctiva en los Estados miembros. Sustituirlas con la nueva función de contabilidad, cuando esta sea la opción escogida, impondrá mayores responsabilidades a las autoridades de gestión, que deberán estar equipadas para desempeñar esta función.

100. En el actual período de programación 2014-2020, el proceso de «designación» de autoridades por los Estados miembros para llevar a cabo determinadas tareas fue relativamente oneroso⁽¹⁰⁵⁾. El Tribunal, que ya informó anteriormente sobre la relación existente entre los considerables retrasos en el proceso de designación en los Estados miembros y la capacidad de estos para solicitar financiación de la UE⁽¹⁰⁶⁾, acoge con satisfacción que la propuesta prescinda del proceso de designación y, en su lugar, solo se exija a los Estados miembros que «identifiquen» una autoridad de gestión y una autoridad de auditoría (artículo 65).

101. Se exige a los Estados miembros que describan sus sistemas de gestión y de control utilizando una plantilla incluida en un anexo (artículo 63, apartado 9 y anexo XIV). Los principales requisitos de los sistemas se exponen en el anexo X. En comparación con el período actual, el RDC propone una reducción sustancial del contenido requerido en la descripción. Aunque esto supone más libertad y menos burocracia para los Estados miembros, la experiencia del Tribunal indica que existe el riesgo de que la falta de claridad derive en inseguridad, lo que no conduce a la simplificación eficaz⁽¹⁰⁷⁾. A juicio del Tribunal, reducir la orientación y las aclaraciones sobre los requisitos de control pone en riesgo la calidad de las comprobaciones realizadas. En la propuesta, por ejemplo, no se definen una serie de términos clave, como «verificaciones de gestión adecuadas» y «autoridad que haya sido designada recientemente». Otro importante elemento que falta son los plazos para el establecimiento de estrategias de auditoría.

102. El proyecto de RDC contiene un artículo separado (artículo 74) sobre disposiciones de auditoría única. Esto guarda relación con el principio de que la Comisión y las autoridades de auditoría deberían evitar la duplicación de auditorías del mismo gasto a fin de minimizar los costes de auditoría y de reducir la carga administrativa de los beneficiarios. El Tribunal respalda estos objetivos, siempre que estén sustentados por un marco que garantice que los gastos se comprueban según las mismas normas y que los resultados de la auditoría se comunican de manera precisa⁽¹⁰⁸⁾.

⁽¹⁰³⁾ Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», mayo de 2018, principio rector IV.

⁽¹⁰⁴⁾ Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», mayo de 2018, apartado 88.

⁽¹⁰⁵⁾ Artículos 123 y 124 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽¹⁰⁶⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 6.30.

⁽¹⁰⁷⁾ Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», mayo de 2018, apartado 49.

⁽¹⁰⁸⁾ Informe Especial n.º 16/2013: «Evaluación de la “auditoría única” y del grado en que la Comisión se apoya en el trabajo de las autoridades nacionales de auditoría en el ámbito de cohesión», recomendación 5.

103. Pese a no utilizarse el término, el concepto de auditoría única se aplicó parcialmente en los períodos de programación anteriores, pero limitado a la relación entre las autoridades de auditoría y la Comisión. El principal cambio de la propuesta es que las disposiciones de auditoría única deben ampliarse para cubrir la relación entre las autoridades de auditoría y de gestión: siempre que sea posible, las autoridades de auditoría deben utilizar los documentos ya disponibles gracias al trabajo de las autoridades de gestión, incluidas sus comprobaciones de gestión, y no pedirselos a los beneficiarios. Por lo tanto, las autoridades de auditoría solo deben solicitar documentos adicionales y pruebas a los beneficiarios «cuando, según su criterio profesional, sea necesario para respaldar unas conclusiones de auditoría sólidas» (artículo 74, apartado 1). Pese esta cláusula, el Tribunal, basándose en su dilatada experiencia de auditoría en este ámbito, considera que existe el riesgo de que las autoridades de auditoría puedan sufrir una presión indebida para que no cuestionen demasiado el trabajo de las autoridades de gestión. La auditoría pública independiente es un elemento clave para la transparencia y la rendición de cuentas del gasto de la UE ⁽¹⁰⁹⁾. Por lo tanto, el Tribunal subraya que es esencial que las autoridades de auditoría sean libres de auditar con arreglo las normas internacionales de auditoría, y la Comisión debe hacer todo cuanto pueda para facilitarlo.

104. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

- (47) **identificar claramente qué cambios en los sistemas exigen una auditoría de sistema obligatoria por las autoridades de auditoría (artículo 72 del proyecto de RDC). Véanse también las sugerencias detalladas en el anexo;**
- (48) **añadir a la descripción de los sistemas de gestión y de control (anexo XIV del proyecto de RDC) una descripción de las comprobaciones de gestión y los criterios pertinentes para permitir a las autoridades de auditoría verificar si se cumplen los requisitos clave de control establecidos en el anexo X del proyecto de RDC;**
- (49) **aclarar definiciones vagas y plazos indefinidos o poco realistas (por ej., «autoridades que hayan sido asignadas recientemente» y «primer año de funcionamiento») en la descripción del sistema (anexo XIV del proyecto de RDC) y en el artículo 72 del proyecto de RDC.**

Sistema estándar de gestión y control

Comprobaciones de gestión

105. Las comprobaciones de gestión son una parte clave de los sistemas de gestión y de control. El proyecto de RDC define las comprobaciones de gestión como «comprobaciones administrativas de las solicitudes de pago presentadas por los beneficiarios y comprobaciones de las operaciones sobre el terreno». A diferencia de las condiciones en los períodos de programación anteriores, las comprobaciones administrativas ya no son obligatorias, pero deben basarse en criterios de riesgo (artículo 68, apartado 2). Esto significa que algunas solicitudes de pago de los beneficiarios pueden no estar sujetas a comprobaciones de gestión.

106. El Tribunal acoge favorablemente, en principio, el cambio a un enfoque basado en el riesgo. Si se lleva a cabo correctamente, tiene el potencial de reducir la carga administrativa y mejorar la eficacia de las comprobaciones. El Tribunal identifica regularmente las comprobaciones de gestión como un elemento que necesita ser reforzado por lo que respecta a la verificación de gastos elegibles ⁽¹¹⁰⁾. En su trabajo previo ha concluido que el alcance y la intensidad de las comprobaciones de gestión existentes ya difieren significativamente entre Estados miembros y dentro de estos, lo que indica que existen distintas interpretaciones de los requisitos ⁽¹¹¹⁾, y considera que la evaluación de riesgos relativa a las comprobaciones de gestión debe centrarse claramente en la regularidad y cubrir todas las solicitudes; dichas comprobaciones de gestión deben tener lugar antes de la presentación de las solicitudes de pago a la Comisión.

⁽¹⁰⁹⁾ Documento informativo «Propuesta de la Comisión para el marco financiero plurianual 2021-2027», julio de 2018, apartado 32.

⁽¹¹⁰⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 6.19, junto con la respuesta de la Comisión; Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartado 6.36; Informe Anual relativo al ejercicio 2014, apartado 6.44.

⁽¹¹¹⁾ Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», mayo de 2018, p. 42.

Auditorías

107. De conformidad con el proyecto de RDC, las autoridades de auditoría podrán extraer su muestra de operaciones de grupos de programas del FEDER, el Fondo de Cohesión y el FSE+ (artículo 73, apartado 2). Normalmente, la muestra debe ser representativa y basarse en métodos de muestreo estadísticos. No obstante, con arreglo a la propuesta de RDC, el muestreo no estadístico es posible cuando la población de auditoría es inferior a 300 unidades de muestreo, en cuyo caso la muestra debe incluir como mínimo un 10 % de dichas unidades, seleccionadas de forma aleatoria (artículo 73, apartado 2). La interpretación de «unidad de muestreo» tiene importantes implicaciones para la selección aleatoria de la muestra, pero este término no se define con precisión. Sobre la base de su dilatada experiencia observando prácticas en los Estados miembros, el Tribunal considera que el uso de muestreo no estadístico lleva implícito el riesgo de que las muestras seleccionadas resultantes no sean lo suficientemente grandes para ser representativas, lo que puede dar lugar a índices de error y opiniones de auditoría no fiables.

108. Para la auditoría de programas que entren dentro del ámbito del Reglamento sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg), la Comisión seleccionará una muestra común de operaciones que cubra todos los programas⁽¹¹²⁾. Es probable que esto simplifique estas auditorías. Sin embargo, como sucede con el muestreo de acuerdo con la propuesta de RDC, existe el riesgo de que dicha muestra común no sea representativa de los distintos programas, reduciendo la fiabilidad de las opiniones de auditoría sobre el funcionamiento de los sistemas correspondientes.

109. En lo que se refiere al alcance de las auditorías realizadas por las autoridades de auditoría respecto de los instrumentos financieros, el Tribunal ya ha llamado la atención anteriormente sobre el hecho de que el trabajo de dichas autoridades se haya centrado en los pagos de anticipos a los instrumentos financieros, mucho menos proclives a error, y recomendó que la Comisión garantizara que las auditorías cubran los desembolsos a los destinatarios finales, es decir los gastos elegibles⁽¹¹³⁾. El Tribunal acoge favorablemente que la propuesta de RDC exija a los Estados miembros que identifiquen en la solicitud de pago tanto el pago del anticipo como el desembolso de fondos a los destinatarios finales (artículo 86, apartado 2). Sin embargo, la propuesta de RDC no define los gastos elegibles que las autoridades de auditoría deben controlar ni especifica que, para calcular el índice de error residual, solo deben tenerse en cuenta los fondos desembolsados a los destinatarios finales.

110. Como nueva posibilidad para el período posterior a 2020, los Estados miembros podrán contraer gastos elegibles fuera de la zona del programa o fuera de la UE (artículo 57, apartado 4). El proyecto de RDC no prevé ninguna disposición para salvaguardar los derechos de auditoría necesarios de la autoridad de auditoría, la Comisión o el Tribunal de Cuentas Europeo en estas circunstancias⁽¹¹⁴⁾. Esta es una importante carencia en materia de rendición de cuentas de la propuesta.

111. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

- (50) **aclarar, a través de actos delegados u orientaciones, los requisitos para el enfoque basado en el riesgo de las comprobaciones de gestión. Véanse también los comentarios detallados sobre el artículo 68, apartado 2, del proyecto de RDC en el anexo;**
- (51) **establecer criterios para agrupar programas (incluidos niveles de confianza) y para poblaciones pequeñas a fin de garantizar muestreos representativos mediante un acto delegado, al que hace referencia el artículo 73, apartado 4, del proyecto de RDC. Esta consideración también se aplica a la muestra de auditoría en el marco de las disposiciones mejoradas (véase el apartado 115);**
- (52) **introducir varias muestras para grupos de programas Interreg, o una muestra con estratos que presenten las mismas características (artículo 48 del proyecto de Reglamento de la CTE);**

⁽¹¹²⁾ COM(2018) 374 final, Propuesta de Reglamento sobre disposiciones específicas para el objetivo de cooperación territorial europea (Interreg) financiado con ayuda del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y los instrumentos de financiación exterior, artículo 48.

⁽¹¹³⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2016, apartado 6.35 y recomendación 2 (DO C 322 de 28.9.2017, p. 1); Informe Anual relativo al ejercicio 2015, apartados 6.59 a 6.61 y recomendación 5 (DO C 375 de 13.10.2016, p. 1).

⁽¹¹⁴⁾ El anexo XI incluye detalles sobre la pista de auditoría, pero estos son generales y no se refieren al caso específico de las operaciones realizadas fuera de la UE.

- (53) aclarar en el artículo 73 del proyecto de RDC que las auditorías de operaciones relativas a instrumentos financieros deben cubrir los gastos elegibles a que se refiere el artículo 62 y excluir los pagos de anticipos a instrumentos financieros;
- (54) garantizar que existen derechos de auditoría claros para los gastos fuera de la UE y aclararlo en el artículo 57, apartado 4, del proyecto de RDC.

Disposiciones proporcionadas mejoradas para sistemas de gestión y de control

Disposiciones

112. Un cambio radical propuesto en el proyecto de RDC es que, previo cumplimiento de determinadas condiciones, los Estados miembros podrán aplicar «disposiciones proporcionadas mejoradas» a los programas. Con arreglo a dichas disposiciones, los procedimientos nacionales se utilizarían como comprobaciones de gestión, las actividades de auditoría de las autoridades de auditoría se limitarían a una muestra de 30, sin auditorías de sistemas, y las auditorías de la Comisión se limitarían a una revisión del trabajo de la autoridad de auditoría (artículo 77).

113. En los siguientes apartados, el Tribunal expresa una serie de inquietudes acerca de esta propuesta. Como observación general, observa que, en ausencia de una evaluación de impacto (apartado 5), no existen pruebas de que los potenciales beneficios en términos de simplificación a través de la reducción de los costes administrativos y de la carga administrativa para los beneficiarios compensen los riesgos que supone. Por lo tanto, la propuesta va en contra de la opinión del Tribunal de que «toda propuesta de simplificación administrativa debe basarse en pruebas sólidas»⁽¹¹⁵⁾. El Tribunal observa además que los mecanismos reforzados de rendición de cuentas para la política de cohesión a partir del período 2007-2013 han contribuido a una reducción considerable de los índices de error notificados⁽¹¹⁶⁾.

114. Desde la perspectiva de los tres elementos de las disposiciones mejoradas, el Tribunal observa que el texto del artículo 77, letra a), relativo a las comprobaciones de gestión, no es lo suficientemente claro, dado el impacto potencial de esta legislación. Y lo que es más importante, puesto que las comprobaciones de gestión con arreglo al proyecto de RDC pueden basarse en criterios de riesgo (apartado 105), no resulta claro cuál es el valor añadido de la medida, ya que una autoridad de gestión podría aplicar las disposiciones ordinarias para obtener los beneficios previstos en las disposiciones mejoradas.

115. El segundo elemento de la propuesta es una reducción de las actividades de auditoría ejercidas por la autoridad de auditoría. El Tribunal expresa su preocupación por el límite potencial del tamaño de la muestra de la autoridad de auditoría: treinta unidades de lo que podría ser un grupo de programas (véase también el apartado 107 más arriba). El artículo 77, letra b), implica el riesgo de que las autoridades de auditoría interpreten esto de una manera demasiado amplia y, en consecuencia, la muestra no sea lo bastante grande para ser representativa, lo que daría lugar a la notificación de índices de error poco fiables.

116. El tercer elemento de la propuesta se refiere a la limitación de la auditoría por parte de la Comisión. De acuerdo con la propuesta, las auditorías propias de la Comisión tendrían explícitamente prohibido superar el nivel de la autoridad de auditoría a los beneficiarios, a menos que existiera la sospecha de una «deficiencia grave en el trabajo de la autoridad de auditoría». Este enfoque es inherente al principio de auditoría única (apartado 103) y, por lo tanto, no precisa esta regulación: las normas internacionales de auditoría ya exigen a los auditores que garanticen que obtienen las pruebas necesarias para formarse opiniones de auditoría sólidas.

Condiciones

117. Las condiciones para estas disposiciones se establecen en el artículo 78. El criterio principal⁽¹¹⁷⁾ es que los informes de actividad publicados anualmente por la Comisión respecto de los dos años anteriores confirmen que el sistema de gestión y de control del programa funciona de manera eficaz y que el índice de error total correspondiente a cada año es inferior al 2 %. Esto significa que:

⁽¹¹⁵⁾ Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», mayo de 2018, apartados 19 y 86 y anexo III.

⁽¹¹⁶⁾ Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», mayo de 2018, apartado 39.

⁽¹¹⁷⁾ El único criterio adicional consiste en que «el Estado miembro de que se trate participe en la cooperación reforzada sobre la Fiscalía Europea».

- no existe ninguna garantía de que el sistema cuyo funcionamiento fue evaluado previamente como eficaz sea el mismo que se aplique con arreglo a las nuevas disposiciones mejoradas, en particular teniendo en cuenta la transición de un período de programación a otro. El Tribunal observa que no se espera que las autoridades de auditoría lleven a cabo auditorías de sistemas antes de que se apliquen las disposiciones mejoradas, lo que supone el riesgo de que el sistema no sea compatible con los requisitos de la UE;
- el texto del proyecto de RDC no permite determinar claramente si el índice de error aplicado para evaluar la cualificación para las disposiciones mejoradas habrá pasado por las comprobaciones de legalidad y regularidad de la Comisión. El índice de error notificado por los informes anuales de actividad de la Comisión es el índice de error notificado por las autoridades de auditoría, y puede estar subestimado, dado que no tiene en cuenta las correcciones posteriores a las comprobaciones de legalidad y regularidad de la Comisión ⁽¹¹⁸⁾. Evaluar si un programa cumple las condiciones para las disposiciones mejoradas sobre la base de una medida no fiable solo empeoraría los riesgos implicados;
- no está claro cómo se aplicarán los criterios adicionales relativos a la cooperación con la Fiscalía Europea.

Finalización de las disposiciones mejoradas

118. Otra fuente de preocupación son las disposiciones para poner fin a estas disposiciones mejoradas (denominadas «ajuste») y volver a las disposiciones ordinarias (artículo 79). Este proceso llevará algunos años y requerirá un esfuerzo de auditoría adicional, un análisis del siguiente informe de control anual, auditorías de sistemas y tiempo para que el Estado miembro presente sus alegaciones. En este período, durante el cual los Estados miembros pueden estar operando con un sistema relativamente poco fiable, pero con una gestión y control menos estrictos, existe naturalmente un riesgo más alto de que se produzcan errores. Sin embargo, las disposiciones propuestas restringen considerablemente el margen de aplicación de medidas correctoras.

119. En su documento informativo sobre simplificación, el Tribunal señalaba los mecanismos reforzados de rendición de cuentas aplicados en los períodos de programación actual y anterior, en los que la Comisión obtenía garantías de la regularidad del gasto delegando en comprobaciones realizadas por autoridades de auditoría de los Estados miembros ⁽¹¹⁹⁾. La posibilidad, con arreglo a las disposiciones ordinarias, de hacer que las comprobaciones de gestión se basen en criterios de riesgo debería reducir la carga administrativa para los sistemas que funcionan correctamente. Las disposiciones mejoradas propuestas podrían debilitar sustancialmente la garantía obtenida por la Comisión. El Tribunal considera que los cambios propuestos en el marco de las disposiciones ordinarias ofrecen suficiente margen de reducción de la carga administrativa.

120. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

(55) si los beneficios potenciales de la simplificación compensan los riesgos inherentes en el marco de las disposiciones mejoradas (artículos 77 a 79 del proyecto de RDC).

Presentación de cuentas y correcciones financieras

121. Al igual que para el período 2014-2020, con arreglo a la propuesta de RDC la Comisión reembolsará inicialmente el 90 % de las solicitudes de pagos intermedios de los Estados miembros y pagará el saldo final después de haber examinado las cuentas (artículos 87 y 94) ⁽¹²⁰⁾. Para que la Comisión acepte las cuentas a efectos de reembolso, debe concluir que son «completas, exactas y veraces» y el índice de error residual notificado por la autoridad de auditoría debe ser inferior al 2 % (artículo 93). La Comisión pagaría el saldo incluso en los casos en que la opinión de las autoridades de auditoría identificase deficiencias en el funcionamiento del sistema o en la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes, siempre que las cuentas se considerasen completas, exactas y veraces (artículos 95 y 96).

⁽¹¹⁸⁾ Las auditorías del Tribunal muestran que la aceptación por la Comisión de las cuentas y los índices de error publicados no reflejan su evaluación de la legalidad y regularidad de los gastos. Por consiguiente, podría ser necesario ajustar los índices de error publicados una vez que se haya realizado la evaluación, lo que solo podrá hacerse en los tres años siguientes. Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2017, capítulo 6, apartado 6.68.

⁽¹¹⁹⁾ Documento informativo «Simplificación de la aplicación de la política de cohesión después de 2020», mayo de 2018, apartados 39 a 40.

⁽¹²⁰⁾ Las cuentas son un elemento del «paquete de fiabilidad» que los Estados miembros deben presentar anualmente a la Comisión, junto con declaraciones de gestión emitidas por la autoridad de gestión, opiniones de auditoría e informes anuales de control preparados por la autoridad de auditoría.

122. Las comprobaciones de la legalidad y regularidad de la Comisión solo pueden tener lugar tras el proceso inicial de examen y cierre de las cuentas y el pago del saldo final. Por lo tanto, el proceso planteado en la propuesta no tiene en cuenta ninguna corrección financiera introducida posteriormente por la Comisión ni la necesidad de corregir en consecuencia los índices de error. Por consiguiente, la aceptación de las cuentas por la Comisión no proporciona seguridad a los beneficiarios, dado que el gasto relacionado está sujeto a comprobaciones adicionales de la Comisión tras el cierre efectivo de las cuentas. El Tribunal ya llamó la atención sobre esta cuestión en su Dictamen sobre el Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes para el período de programación 2014-2020 ⁽¹²¹⁾. Recientemente recomendó que la Comisión efectuase controles suficientes para llegar a una conclusión sobre la eficacia del trabajo de las autoridades de auditoría y obtener garantías suficientes de la regularidad del gasto, a más tardar en el informe anual de actividades que publique después del ejercicio de aceptación de las cuentas ⁽¹²²⁾. Resulta igualmente importante para la propuesta de RDC para el período 2021-2027 introducir plazos claros para la decisión final.

123. La eficacia del sistema de cuentas depende del incentivo que ofrece a los Estados miembros para recuperar importes irregulares y dar lugar a mejoras en los sistemas ⁽¹²³⁾. A este respecto, el Tribunal celebra que la propuesta de RDC mantenga la posibilidad de aplicar correcciones financieras netas a los gastos irregulares detectados por la Comisión en el gasto consignado en las cuentas aceptadas (artículo 98), y considera que la propuesta debe referirse asimismo a las irregularidades detectadas por el Tribunal de Cuentas en este contexto, como es el caso en el Reglamento para el período actual ⁽¹²⁴⁾. Sin embargo, la propuesta elimina las correcciones financieras netas disponibles durante el período 2014-2020 alegando deficiencias graves en el funcionamiento del sistema de gestión. Con arreglo a la propuesta de RDC, los Estados miembros podrían sustituir gastos irregulares ⁽¹²⁵⁾. En opinión del Tribunal, esto debilita significativamente el incentivo para que los Estados miembros mejoren sus sistemas.

124. El valor de la declaración de gestión dependerá del trabajo subyacente de la autoridad de gestión. El Tribunal observa que la plantilla para la declaración de gestión, uno de los cuatro elementos del paquete de fiabilidad (apartado 121) establecido en el anexo XV de la propuesta, no cubre el correcto funcionamiento del sistema de control, como exige el Reglamento Financiero ⁽¹²⁶⁾. Esta incoherencia tiene implicaciones para la opinión de la autoridad de auditoría, dado que esta emitirá su opinión sobre el funcionamiento del sistema basándose en la declaración de gestión.

125. La Comisión y los legisladores deberían considerar:

- (56) **introducir calendarios claros para la realización de las comprobaciones de legalidad y regularidad de las cuentas por la Comisión (artículos 93 a 96 del proyecto de RDC). La Comisión debería llevar a cabo comprobaciones de regularidad suficientes para alcanzar una conclusión sobre la regularidad del gasto a más tardar en el informe anual de actividades que la DG publique después del ejercicio de aceptación de las cuentas;**
- (57) **añadir a los motivos por los que la Comisión no pueda aceptar las cuentas presentadas una opinión con reservas o desfavorable de la autoridad de auditoría sobre el funcionamiento eficaz de los sistemas y su legalidad y regularidad (artículos 95 y 96 del proyecto de RDC);**
- (58) **reintroducir la posibilidad de aplicar correcciones financieras netas para deficiencias graves en el funcionamiento del sistema (artículo 98, apartado 1, y 98, apartado 4, del proyecto del RDC).**

Condiciones de certificación por el Tribunal

126. En su estrategia para el período 2018-2020, el Tribunal señala su intención de aplicar un nuevo enfoque a su declaración de fiabilidad (DAS), obteniendo toda la garantía posible de la legalidad y regularidad de la información facilitada por las entidades auditadas, como un paso hacia la organización de la DAS como «compromiso de certificación». Esto significaría que el Tribunal evalúa si el índice de error residual determinado por la Comisión sobre la base de los índices proporcionados por las autoridades de auditoría es una estimación fiable. De acuerdo con este enfoque, tendría en cuenta el marco revisado de control y de garantía en materia de cohesión y utilizaría el trabajo de los demás auditores implicados — las autoridades de auditoría y la Comisión, cuando proceda— con el fin de reducir su propio trabajo de auditoría y, por consiguiente, la carga de auditoría general.

⁽¹²¹⁾ Dictamen n.º 7/2011 sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes, apartados 31 a 33.

⁽¹²²⁾ Véase el Informe Anual relativo al ejercicio 2017, capítulo 6, recomendación 7.

⁽¹²³⁾ Dictamen n.º 7/2011 sobre una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes, apartado 36.

⁽¹²⁴⁾ Artículo 145, apartado 7, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽¹²⁵⁾ Artículo 145, apartado 7, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013.

⁽¹²⁶⁾ Artículo 63, apartado 6, del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046.

127. Como ejercicio piloto para determinar la viabilidad un nuevo enfoque, la DAS de 2017 para la subrubrica 1b del MFP (Cohesión económica, social y territorial), recogida en el capítulo 6 del Informe Anual de 2017, se basaba en pruebas realizadas a una muestra de transacciones que ya habían sido auditadas por las autoridades de auditoría.

128. Al evaluar los resultados del ejercicio piloto, el Tribunal identificó cuatro condiciones para avanzar en la transición a un compromiso de certificación:

- i) existencia de un índice de error residual cuya exactitud pueda verificar el Tribunal;
- ii) que dicho índice de error sea adecuado para sus fines (sólido y fiable);
- iii) que la Comisión facilite la información necesaria a tiempo para sus fines;
- iv) que se cumplan las condiciones para utilizar el trabajo de otros auditores (independencia, competencia profesional, alcance del trabajo, rentabilidad, conclusiones de auditoría basadas en pruebas suficientes).

129. El cuadro siguiente presenta un resumen de la evaluación realizada por el Tribunal sobre el cumplimiento de estas condiciones en su ejercicio piloto para la DAS de 2017, así como su opinión en cuanto a si las deficiencias detectadas pueden ser subsanadas por el RDC y si la propuesta de RDC aborda en la práctica dichas deficiencias.

Condición	Principales deficiencias detectadas en la DAS de 2017	¿Puede el RDC subsanar estas deficiencias?	¿Aborda el RDC estas deficiencias?
i) ¿Existe un índice de error residual cuya exactitud pueda verificar el Tribunal?	No existe un índice de error residual común para la subrubrica del MFP. La Comisión únicamente agrega el indicador de las DG. Además, el índice de error al que se refiere el informe anual de actividades corresponde a los gastos que no han pasado por todo el ciclo de control.	No (asunto para el Reglamento Financiero)	No aplicable
ii) ¿El índice de error residual es adecuado para el objetivo que se persigue?	La principal deficiencia es que el índice de error residual del ejercicio contable específico examinado puede incluir anticipos para instrumentos financieros y proyectos que reciben ayudas estatales. En ese caso, el índice de error residual puede estar subestimado.	Sí	Parcialmente
iii) ¿La Comisión facilita la información a su debido tiempo?	La estimación del índice de error por la Comisión en su informe anual de actividades de 2017 en el gasto incluido en las cuentas que aceptó en mayo de 2017 está incompleta y todavía podría ser objeto de correcciones.	Sí	No
iv) ¿Se cumplen las condiciones para utilizar el trabajo de otros auditores?	Deficiencias de muestreo y documentación	Parcialmente	Parcialmente

130. En opinión del Tribunal, el RDC no puede abordar por sí solo todas las condiciones pertinentes de certificación. Los Estados miembros y la Comisión necesitarían diseñar los mecanismos en los ámbitos que entren dentro de su competencia para responder a las deficiencias. En general, el proyecto de RDC no aborda todas las deficiencias detectadas en el ejercicio piloto de la DAS de 2017 que podría haber abordado. Por lo tanto, el Tribunal concluye que el proyecto de RDC solo cumple parcialmente las condiciones para un compromiso de certificación ya sea con las disposiciones ordinarias o con las mejoradas. En este contexto, observa que la finalidad del RDC no es facilitar un cambio de enfoque a su auditoría. El desfase entre las necesidades del Tribunal por lo que respecta al compromiso de certificación y las disposiciones de la legislación propuesta no se derivan del diseño, sino que son una consecuencia de los diferentes objetivos implicados.

131. El Tribunal ya ha destacado en apartados anteriores los riesgos que observa en las nuevas disposiciones propuestas, que tendrían por efecto un debilitamiento del entorno de control, en particular en el marco de las disposiciones mejoradas. Esto a su vez afecta a la garantía obtenida por la Comisión y, por consiguiente, a las condiciones de certificación. Sería razonable aplicar un compromiso de certificación a los sistemas normalizados de gestión y de control, para lo cual como mínimo habría que realizar los siguientes ajustes:

- reducir el riesgo del muestreo proponiendo en el acto delegado métodos de muestreo estadísticos normalizados que apliquen sistemáticamente las autoridades de auditoría en circunstancias específicas. Esta propuesta también podría exigir a la Comisión que valide el método de muestreo de las autoridades de auditoría antes de que se obtenga la muestra final;
- ajustar el artículo 73 para garantizar que, en el caso de los instrumentos financieros, las auditorías de las operaciones solo cubran el gasto en que se haya incurrido y no los anticipos pagados a los instrumentos financieros;
- proporcionar a las autoridades de auditoría, en consulta con el Tribunal de Cuentas Europeo, los requisitos mínimos relativos al alcance del trabajo de auditoría que deba realizarse y a cómo debe documentarse;
- en consonancia con la recomendación del Tribunal formulada en su Informe Anual de 2017 ⁽¹²⁷⁾, la Comisión debería centrar sus informes de cumplimiento en el gasto que ha pasado por todo el ciclo de control. El RDC debería exigir a la Comisión que efectúe comprobaciones de regularidad suficientes para llegar a una conclusión sobre la eficacia del trabajo de las autoridades de auditoría y obtener garantías suficientes sobre la regularidad del gasto a más tardar en los informes anuales de actividades que publique después del ejercicio de aceptación de las cuentas.

132. Las disposiciones proporcionadas mejoradas añaden complicaciones adicionales a los requisitos para un compromiso de certificación del Tribunal de Cuentas Europeo (véanse los apartados 112 a 120). Sería necesario aclarar dichas disposiciones, además de realizar los ajustes establecidos en el apartado anterior antes de que fuera posible un compromiso de certificación. Además, la propuesta de disposiciones mejoradas provocaría una situación en la que el Tribunal de Cuentas Europeo, en ausencia de una comprobación y auditoría de gestión por parte de la Comisión o de una autoridad de auditoría, tendría que auditar los sistemas de las autoridades puramente nacionales, y estas deberían poner a su disposición toda la documentación que el Tribunal considere necesaria para cumplir su mandato de conformidad con el Tratado.

OBSERVACIONES FINALES

133. Si bien, en conjunto, la propuesta legislativa de la Comisión ha conseguido simplificar el texto, no se ha incrementado la importancia acordada a la optimización de los recursos, y se han debilitado considerablemente los mecanismos de rendición de cuentas.

134. La propuesta es considerablemente más corta y contiene los documentos y plantillas clave necesarios para la programación por parte de los Estados miembros, lo que resulta muy útil. Además, mantiene en gran medida el marco de programación establecido en los períodos anteriores, lo que debería conducir a normas estables, que favorezcan una programación más fluida. Sin embargo, hay una serie de disposiciones poco claras que pueden dar lugar a distintas interpretaciones, lo cual afectaría a la seguridad jurídica.

⁽¹²⁷⁾ Informe Anual relativo al ejercicio 2017, capítulo 6.78, recomendación 6.

135. La propuesta ofrece una mayor flexibilidad en la asignación y la transferencia de fondos, por ejemplo, a través de una programación en dos fases (5 + 2), y de la combinación de instrumentos financieros con subvenciones. Aunque esto aumenta la capacidad de respuesta a circunstancias cambiantes, existe un riesgo de que esta mayor flexibilidad vaya acompañada de un aumento significativo de la carga administrativa, en particular en el caso de la programación en dos fases.

136. Por lo que respecta a la orientación al rendimiento, a diferencia de en los períodos anteriores, la propuesta no se integra en una estrategia común al ámbito de la Unión ni presenta una visión clara de lo que la UE desea lograr con sus políticas. Además, con el objeto de simplificar, la propuesta elimina muchos elementos concebidos para apoyar la mejor orientación de los fondos a los resultados, como la evaluación *ex ante* de programas, la reserva de rendimiento y las normas comunes de evaluación para grandes proyectos.

137. Como aspecto positivo, el proyecto de propuesta ofrece una amplia gama de modalidades simplificadas de ayuda (como opciones de costes simplificados y financiación no vinculada a los costes) que, si se aplican correctamente, tienen el potencial de reducir la carga administrativa y desplazar la atención de los recursos a los productos y los resultados. El Tribunal también celebra el propósito de la Comisión de reforzar la gobernanza y otras condiciones concebidas para crear un entorno favorable para el gasto en materia de cohesión, como el establecimiento de vínculos con el proceso del Semestre Europeo y la sustitución de condiciones *ex ante* por condiciones favorables. En este contexto, el Tribunal formula una serie de consideraciones a la Comisión y los legisladores para ayudarlos a entender el pleno potencial de los cambios propuestos.

138. La propuesta prevé racionalizar e integrar mecanismos de rendición de cuentas. Por ejemplo, sustituye las comprobaciones de gestión exhaustivas por comprobaciones basadas en el riesgo. Aunque el Tribunal respalda estas ambiciones, considera que hay margen para ajustar el sistema de gestión y de control en algunos puntos.

139. La propuesta también ofrece la posibilidad de una simplificación más radical para los sistemas con un buen historial («disposiciones proporcionadas mejoradas») mediante la cual la Comisión reduciría considerablemente su supervisión y se basaría en gran medida en comprobaciones nacionales. Este concepto rompe con los principales elementos en los que se sustenta el modelo de garantía desarrollado por la Comisión en las dos últimas décadas y, por lo tanto, erosiona la garantía que obtendrá. Además, supone un reto para las modalidades de auditoría del Tribunal en el contexto de la declaración de fiabilidad.

El presente Dictamen ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo, en su reunión del día 25 de octubre de 2018.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ANEXO

Observaciones detalladas y sugerencias de redacción (observaciones y sugerencias de redacción de artículos del RDC)

Las siguientes sugerencias de redacción reflejan algunas de las consideraciones planteadas en este Dictamen, pero no todas ellas. Corresponde a la Comisión y los legisladores tener en cuenta estas consideraciones y reflejarlas en los artículos correspondientes de la propuesta de RDC o los Reglamentos específicos de cada fondo.

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados <i>[COM(2018) 375 final]</i>		
Índice		El Reglamento propuesto debe incluir un índice que siga su estructura.
Considerando lo siguiente: [...] (2) Con el fin de avanzar en el desarrollo de una ejecución coordinada y armonizada de los Fondos de la UE en régimen de gestión compartida, a saber, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional («FEDER»), el Fondo Social Europeo Plus («FSE+») y el Fondo de Cohesión, así como las medidas financiadas en régimen de gestión compartida en el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca («FEMP»), el Fondo de Asilo y Migración («FAMI»), el Fondo de Seguridad Interior («FSI») y el Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras («IGFV»), deben establecerse normas financieras sobre la base del artículo 322 del TFUE para todos estos Fondos («los Fondos»), especificando claramente el ámbito de aplicación de las disposiciones pertinentes. Además, deben establecerse disposiciones comunes basadas en el artículo 177 del TFUE para cubrir las normas políticas específicas del FEDER, el FSE+, el Fondo de Cohesión y el FEMP.		La disposición propuesta en el apartado 2 debe aclarar, tras la primera frase, qué significa «normas financieras», teniendo en cuenta que el Reglamento propuesto contiene disposiciones no financieras aplicables a todos los fondos. Al final del apartado 2, debe añadirse una referencia al FEMP, dado que el artículo 177 del TFUE citado se refiere únicamente a los Fondos Estructurales.

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
Artículo 2 Definiciones		Véanse las consideraciones 22 y 37.
Artículo 4 Objetivos estratégicos		Véase la consideración 1. La Comisión y los legisladores deberían considerar, en particular, fijar metas claras para los gastos para combatir el cambio climático en los tres Fondos de Cohesión, conforme a la meta de dedicar el 25 % de todo el presupuesto de la UE a dicho gasto.
Artículo 7 Preparación y presentación del Acuerdo de Asociación		Véase la consideración 18.
Artículo 8 Contenido del Acuerdo de Asociación		Véanse las consideraciones 16, 19 y 20.
Artículo 11 Condiciones favorables 1. En cada objetivo específico, el presente Reglamento establece condiciones previas para su ejecución eficaz y eficiente (en lo sucesivo, «condiciones favorables»). En el anexo III se establecen las condiciones favorables horizontales que se aplicarán a todos los objetivos específicos y los criterios necesarios para evaluar su cumplimiento. En el anexo IV se establecen las condiciones favorables temáticas para el FEDER, el Fondo de Cohesión y el FSE+, así como los criterios necesarios para evaluar su cumplimiento.	Artículo 11 Condiciones favorables 1. En cada objetivo específico, <u>ámbito de apoyo o tipo de operación</u>, el presente Reglamento establece condiciones previas para su ejecución eficaz y eficiente (en lo sucesivo, «condiciones favorables»). En el anexo III se establecen las condiciones favorables horizontales que se aplicarán a todos los objetivos específicos, <u>ámbitos de apoyo o tipos de operación</u>, y los criterios necesarios para evaluar su cumplimiento. En el anexo IV se establecen las condiciones favorables temáticas para el FEDER, el Fondo de Cohesión y el FSE+, así como los criterios necesarios para evaluar su cumplimiento.	Véanse también las consideraciones 9, 10 y 11.

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
2. Al preparar un programa o introducir un nuevo objetivo específico como parte de la modificación de un programa, el Estado miembro evaluará si se cumplen las condiciones favorables vinculadas al objetivo específico seleccionado. Se cumple una condición favorable cuando se satisfacen todos los criterios relativos a ella. En cada programa o modificación de un programa, el Estado miembro determinará qué condiciones favorables se cumplen o se incumplen y, si considera que una condición favorable se cumple, lo justificará.	2. Al preparar un programa o introducir un nuevo objetivo específico, <u>ámbito de apoyo o tipo de operación</u> como parte de la modificación de un programa, el Estado miembro evaluará si se cumplen las condiciones favorables vinculadas al objetivo específico, <u>ámbito de apoyo o tipo de operación</u> seleccionado, <u>teniendo en cuenta los informes por país y las recomendaciones específicas por país emitidas por el proceso del Semestre Europeo</u>. Se cumple una condición favorable cuando se satisfacen todos los criterios relativos a ella. En cada programa o modificación de un programa, el Estado miembro determinará qué condiciones favorables se cumplen o se incumplen y, si considera que una condición favorable se cumple, lo justificará.	
3. Si una condición favorable no se cumple en el momento de aprobar o modificar el programa, el Estado miembro informará a la Comisión tan pronto como considere que la condición favorable se cumple y lo justificará.	3. Si una condición favorable no se cumple en el momento de aprobar o modificar el programa, el Estado miembro informará a la Comisión tan pronto como considere que la condición favorable se cumple y lo justificará.	
4. La Comisión dispondrá de un plazo de tres meses a partir de la información mencionada en el apartado 3 para llevar a cabo una evaluación e informar al Estado miembro de si está de acuerdo con el cumplimiento de la condición favorable. Si la Comisión no está de acuerdo con la evaluación del Estado miembro, se lo comunicará y le dará la oportunidad de presentar sus observaciones en el plazo de un mes.	4. La Comisión dispondrá de un plazo de tres meses a partir de la información mencionada en el apartado 3 para llevar a cabo una evaluación, <u>teniendo en cuenta los informes por país y las recomendaciones específicas por país emitidas por el proceso del Semestre Europeo</u>, e informar al Estado miembro de si está de acuerdo con el cumplimiento de la condición favorable. Si la Comisión no está de acuerdo con la evaluación del Estado miembro, se lo comunicará y le dará la oportunidad de presentar sus observaciones en el plazo de un mes.	

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
5. No se podrá incluir en las solicitudes de pago el gasto relativo a operaciones correspondientes al objetivo específico de que se trate hasta que la Comisión haya informado al Estado miembro del cumplimiento de la condición favorable con arreglo a lo dispuesto en el apartado 4. El primer párrafo del presente apartado no se aplicará a las operaciones que contribuyan al cumplimiento de la correspondiente condición favorable. 6. El Estado miembro velará por que se cumplan y se apliquen las condiciones favorables durante todo el período de programación. Informará a la Comisión de toda modificación que tenga repercusiones en el cumplimiento de las condiciones favorables. Si la Comisión considera que una condición favorable ha dejado de cumplirse, informará de ello al Estado miembro y le dará la oportunidad de presentar sus observaciones en el plazo de un mes. Si la Comisión llega a la conclusión de que se sigue incumpliendo la condición favorable, no se podrá incluir en las solicitudes de pago el gasto relacionado con el objetivo específico de que se trate a partir de la fecha en que la Comisión informe de ello al Estado miembro. 7. El anexo IV no se aplicará a los programas que reciban ayuda del FEMP.	5. No se podrá incluir en las solicitudes de pago el gasto relativo a operaciones correspondientes al objetivo específico, ámbito de apoyo o tipo de operación de que se trate hasta que la Comisión haya informado al Estado miembro del cumplimiento de la condición favorable con arreglo a lo dispuesto en el apartado 4. El primer párrafo del presente apartado no se aplicará a las operaciones que contribuyan al cumplimiento de la correspondiente condición favorable. 6. El Estado miembro velará por que se cumplan y se apliquen las condiciones favorables durante todo el período de programación. Informará a la Comisión de toda modificación que tenga repercusiones en el cumplimiento de las condiciones favorables. Si la Comisión considera que una condición favorable ha dejado de cumplirse, informará de ello al Estado miembro y le dará la oportunidad de presentar sus observaciones en el plazo de un mes. Si la Comisión llega a la conclusión de que se sigue incumpliendo la condición favorable, no se podrá incluir en las solicitudes de pago el gasto relacionado con el objetivo específico, ámbito de apoyo o tipo de operación de que se trate a partir de la fecha en que la Comisión informe de ello al Estado miembro. 7. El anexo IV no se aplicará a los programas que reciban ayuda del FEMP.	
Artículo 12 Marco de rendimiento 1. El Estado miembro establecerá un marco de rendimiento que permita el seguimiento, la presentación de informes y la evaluación del rendimiento de los programas durante su ejecución, y contribuya a medir el rendimiento global de los Fondos. El marco de rendimiento constará de los siguientes elementos:	Artículo 12 Marco de rendimiento 1. El Estado miembro establecerá un marco de rendimiento que permita el seguimiento, la presentación de informes y la evaluación del rendimiento de los programas durante su ejecución, y contribuya a medir el rendimiento global de los Fondos. El marco de rendimiento constará de los siguientes elementos:	

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
a) los indicadores de realización y de resultados vinculados a los objetivos específicos establecidos en los Reglamentos específicos de cada Fondo; b) las etapas que se deberán haber alcanzado a finales de 2024 en el caso de los indicadores de realización; y c) las metas que se deberán haber alcanzado a finales de 2029 en el caso de los indicadores de realización y de resultados.	(a los indicadores de realización y de resultados vinculados a los objetivos específicos, <u>ámbito de apoyo o tipo de operación</u> establecidos en los Reglamentos específicos de cada Fondo; b) las metas que se deberán haber alcanzado a finales de 2024 en el caso de los indicadores de realización y de resultados; y c) las metas que se deberán haber alcanzado a finales de 2029 en el caso de los indicadores de realización y de resultados. <u>Las metas deberán basarse en una estimación realista de las asignaciones financieras totales para el período.</u>	
2. Las etapas y las metas se fijarán en relación con cada objetivo específico dentro de un programa, con la excepción de la asistencia técnica y del objetivo específico para subsanar las carencias materiales establecido en el artículo 4, letra c), inciso vii), del Reglamento del FSE+. 3. Las etapas y las metas permitirán que la Comisión y el Estado miembro midan los avances realizados en la consecución de los objetivos específicos. Deberán cumplir los requisitos establecidos en el artículo 33, apartado 3, del Reglamento Financiero. [...]	2. Las etapas y las metas se fijarán en relación con cada objetivo específico, <u>ámbito de apoyo o tipo de operación</u> dentro de un programa, con la excepción de la asistencia técnica y del objetivo específico para subsanar las carencias materiales establecido en el artículo [4, letra c), inciso vii)] del Reglamento del FSE+. 3. Las etapas y las metas permitirán que la Comisión y el Estado miembro midan los avances realizados en la consecución de los objetivos específicos, <u>ámbitos de apoyo o tipos de operación</u>. Deberán cumplir los requisitos establecidos en el artículo [33, apartado 3] del Reglamento Financiero. [...]	
Artículo 14 Revisión intermedia		Véanse las consideraciones 14 y 15.
Artículo 15 Medidas que vinculan la eficacia de los Fondos a una buena gobernanza económica [...]		Véanse las consideraciones 4, 5 y 6.

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
13. Las disposiciones de los apartados 1 a 12 no se aplicarán a las prioridades o programas contemplados en el artículo 4, letra c), inciso v), inciso ii), del Reglamento del FSE+.		En el apartado 13 del presente artículo, es necesario un ajuste de la referencia a la(s) disposición(es) del Reglamento específico del FSE+.
Artículo 16 <i>Preparación y presentación de los programas</i>		Véase la consideración 21.
Artículo 17 <i>Contenido de los programas</i>		Véanse las consideraciones 3 y 16.
Artículo 19 <i>Modificación de los programas</i>		Véase la consideración 2.
Artículo 21 <i>Transferencia de recursos</i>		Véase la consideración 2.
Artículo 29 <i>Asistencia técnica por iniciativa de la Comisión</i>		Véase la consideración 12.
Artículo 30 <i>Asistencia técnica de los Estados miembros</i>		Véase la consideración 12.
Artículo 31 <i>Financiación a tipo fijo de la asistencia técnica de los Estados miembros</i>		Véase la consideración 13.
Artículo 32 <i>Financiación de la asistencia técnica de los Estados miembros, no vinculada a los costes</i>		Véase la consideración 13.

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
Artículo 35 Funciones del comité de seguimiento 1. El comité de seguimiento examinará: [...]	Artículo 35 Funciones del comité de seguimiento 1. El comité de seguimiento examinará: [...] i) el progreso realizado en las acciones de ejecución relativas a la reducción de la carga administrativa para los beneficiarios. [...] 3. El comité de seguimiento podrá formular observaciones a la autoridad de gestión acerca de los elementos cubiertos por los apartados 1 y 2, incluidas acciones dirigidas a reducir la carga administrativa para los beneficiarios. El comité de seguimiento hará el seguimiento de las acciones emprendidas a raíz de sus observaciones.	El Reglamento propuesto debe exigir al comité de seguimiento que examine el progreso hacia la reducción de la carga administrativa. El nuevo apartado introducido garantiza que el artículo 35 es coherente con el artículo 69, letra b).
Artículo 36 Examen del rendimiento		Véase la consideración 29.
Artículo 37 Transmisión de datos		Véanse las consideraciones 26 y 28. La Comisión y los legisladores deberían considerar exigir que se realice un seguimiento de los resultados del gasto en lucha contra el cambio climático, así como de los niveles de gasto previstos, y se presenten informes al respecto.
Artículo 39 Evaluaciones realizadas por los Estados miembros Artículo 40 Evaluación realizada por la Comisión		Véase la consideración 30.

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
Artículo 49 Financiación a tipo fijo de los costes indirectos de las subvenciones Artículo 50 Costes directos de personal de las subvenciones Artículo 51 Financiación a tipo fijo de los costes elegibles distintos de los costes directos de personal de las subvenciones	Artículo 49 Financiación a tipo fijo de los costes indirectos de las subvenciones Artículo 50 Costes directos de personal de las subvenciones Los costes directos de personal de una operación podrán calcularse a un tipo fijo de hasta el 20 % de los costes directos de dicha operación que no sean costes directos de personal, sin que el Estado miembro esté obligado a efectuar cálculo alguno para determinar el tipo aplicable, siempre y cuando los costes directos de la operación no incluyan contratos de obras públicas, de suministros o de servicios cuyo valor supere los umbrales indicados en el artículo 4 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo⁴⁶ o en el artículo 15 de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo⁴⁷. En el caso de FAMI, el PSI y el IGFV, todos los costes sujetos a contratación pública y los costes directos de personal de la operación serán excluidos de la base de cálculo del tipo fijo. Artículo 51 Financiación a tipo fijo de los costes elegibles distintos de los costes directos de personal de las subvenciones	Véanse también las consideraciones 39 y 40.
Artículo 52 Instrumentos financieros		Véase la consideración 31.
Artículo 53 Ejecución de los instrumentos financieros		Véanse las consideraciones 32 y 33.
Artículo 57 Elegibilidad		Véase la consideración 54.

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
Artículo 58 Costes no elegibles [...] c) impuesto sobre el valor añadido («IVA»), excepto en las operaciones cuyo coste total sea inferior a 5 000 000 EUR.		Véase la consideración 44.
Artículo 65 Autoridades de los programas 1. A efectos del artículo [63, apartado 3] del Reglamento Financiero, el Estado miembro deberá designar para cada programa una autoridad de gestión y una autoridad de auditoría. Cuando un Estado miembro haga uso de la opción contemplada en el artículo 66, apartado 2, el organismo en cuestión será designado como autoridad del programa. Esas mismas autoridades podrán ser responsables de más de un programa. [...] 3. La autoridad de gestión podrá designar a uno o varios organismos intermedios para llevar a cabo determinadas tareas bajo su responsabilidad. Los acuerdos entre la autoridad de gestión y los organismos intermedios se registrarán por escrito. [...] 5. En consonancia con el apartado 3, la autoridad de gestión del programa pertinente designará como organismo intermedio al organismo que ejecute las acciones cofinanciadas por el Programa contemplado en el artículo [11] del Reglamento (UE) [Horizonte Europa, normas de participación].	Artículo 65 Autoridades de los programas 1. A efectos del artículo 63, apartado 3, del Reglamento Financiero, el Estado miembro deberá designar nombrar, para cada programa, a una autoridad de gestión y una autoridad de auditoría. Cuando un Estado miembro haga uso de la opción contemplada en el artículo 66, apartado 2, el organismo en cuestión será designado nombrado como autoridad del programa. Esas mismas autoridades podrán ser responsables de más de un programa. [...] 3. La autoridad de gestión podrá designar nombrar a uno o varios organismos intermedios para llevar a cabo determinadas tareas bajo su responsabilidad. Los acuerdos entre la autoridad de gestión y los organismos intermedios se registrarán por escrito. [...] 5. En consonancia con el apartado 3, la autoridad de gestión del programa pertinente designará nombrará como organismo intermedio al organismo que ejecute las acciones cofinanciadas por el Programa contemplado en el artículo [11] del Reglamento (UE) [Horizonte Europa, normas de participación].	

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
Artículo 66 Funciones de la autoridad de gestión 1. La autoridad de gestión será responsable de gestionar el programa con el fin de conseguir sus objetivos. En concreto, desempeñará las siguientes funciones: [...]	Artículo 66 Funciones de la autoridad de gestión 1. La autoridad de gestión será responsable de gestionar el programa <u>de conformidad con el principio de buena gestión financiera</u>, con el fin de conseguir sus objetivos. En concreto, desempeñará las siguientes funciones: [...]	
Artículo 67 Selección de operaciones por parte de la autoridad de gestión [...] 2. A petición de la Comisión, la autoridad de gestión consultará a la Comisión y tendrá en cuenta sus comentarios antes de la presentación inicial de los criterios de selección al comité de seguimiento y antes de cualquier modificación posterior de dichos criterios.	Artículo 67 Selección de operaciones por parte de la autoridad de gestión [...] 2. A petición de la Comisión, la autoridad de gestión consultará a la Comisión y tendrá en cuenta sus comentarios antes de la presentación inicial de los criterios de selección al comité de seguimiento y antes de cualquier modificación posterior de dichos criterios. <u>La Comisión identificará los requisitos onerosos innecesarios y facilitará recomendaciones a los Estados miembros sobre cómo estimarlos.</u>	Véanse también las consideraciones 42 y 43.
Artículo 68 Gestión del programa por parte de la autoridad de gestión [...] 2. Las comprobaciones de gestión contempladas en el apartado 1, letra a), se harán en función de los riesgos y serán proporcionales a los riesgos detectados tal como se definen en la estrategia de gestión del riesgo. Las comprobaciones de gestión incluirán comprobaciones administrativas de las solicitudes de pago presentadas por los beneficiarios y comprobaciones de las operaciones sobre el terreno. Se llevarán a cabo como muy tarde antes de preparar las cuentas con arreglo al artículo 92. [...]	Artículo 68 Gestión del programa por parte de la autoridad de gestión [...] 2. Las comprobaciones de gestión contempladas en el apartado 1, letra a), se harán en función de los riesgos y serán proporcionales a los riesgos detectados tal como se definen en la estrategia de gestión del riesgo. Las comprobaciones de gestión incluirán comprobaciones administrativas de las solicitudes de pago presentadas por los beneficiarios y comprobaciones de las operaciones sobre el terreno. Se llevarán a cabo como muy tarde antes de preparar las cuentas con arreglo al artículo 92 [...]	Véase también la consideración 50.

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
<i>Artículo 72</i> Estrategia de auditoría 1. [...] La estrategia de auditoría incluirá auditorías de sistemas de las autoridades de gestión y autoridades a cargo de la función de contabilidad que hayan sido designadas recientemente, en un plazo de nueve meses a partir de su primer año en funcionamiento. [...]	<i>Artículo 72</i> Estrategia de auditoría 1. La estrategia de auditoría incluirá auditorías de sistemas de las autoridades de gestión y autoridades a cargo de la función de contabilidad que hayan sido designadas recientemente, así como cambios en la metodología que rige las comprobaciones de gestión y los sistemas informáticos, en un plazo de nueve meses a partir de su primer año en funcionamiento. [...]	Véanse también las consideraciones 47 y 49.
<i>Artículo 73</i> Auditorías de las operaciones 1. Las auditorías de las operaciones cubrirán el gasto declarado a la Comisión en el ejercicio contable sobre la base de una muestra. La muestra deberá ser representativa y basarse en métodos de muestreo estadísticos.	<i>Artículo 73</i> Auditorías de las operaciones 1. Las auditorías de las operaciones cubrirán el gasto declarado a la Comisión en el ejercicio contable sobre la base de una muestra. La muestra deberá ser representativa y basarse en métodos de muestreo estadísticos. <u>Excepcionalmente, en el caso de los instrumentos financieros, las auditorías de las operaciones deberán cubrir los gastos elegibles según se definen en el artículo 62.</u>	Véanse también las consideraciones 51 y 53.
<i>Artículo 75</i> [...] 4. La autoridad de auditoría no llevará a cabo auditorías al nivel del BEI u otras instituciones financieras internacionales de las que un Estado miembro sea accionista, en el caso de los instrumentos financieros que dichas instituciones ejecuten. No obstante, el BEI u otras instituciones financieras internacionales de las que un Estado miembro sea accionista facilitarán a la Comisión y a la autoridad de auditoría un informe de auditoría anual elaborado por sus auditores externos a finales de cada año civil. Dicho informe incluirá los elementos contemplados en el anexo XVII.	<i>Artículo 75</i> [...] 4. La autoridad de auditoría no llevará a cabo auditorías al nivel del BEI u otras instituciones financieras internacionales de las que un Estado miembro sea accionista, en el caso de los instrumentos financieros que dichas instituciones ejecuten. No obstante, el BEI u otras instituciones financieras internacionales de las que un Estado miembro sea accionista facilitarán a la Comisión y a la autoridad de auditoría un informe de auditoría anual elaborado por sus auditores externos a finales de cada año civil. Dicho informe incluirá los elementos contemplados en el anexo XVII. Los acuerdos de auditoría o de verificación adoptados por el BEI y auditores externos no restringirán el acceso del Tribunal de Cuentas Europeo a información necesaria para la auditoría de los fondos de la Unión.	Véanse también las consideraciones 34, 35 y 36.

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
Artículo 77 Disposiciones proporcionadas mejoradas Artículo 78 Condiciones de aplicación de las disposiciones proporcionadas mejoradas Artículo 79 Ajuste durante el período de programación 1. Si la Comisión o la autoridad de auditoría, basándose en las auditorías llevadas a cabo y en el informe de control anual, llegan a la conclusión de que han dejado de cumplirse las condiciones establecidas en el artículo 78, la Comisión solicitará a la autoridad de auditoría que lleve a cabo trabajos de auditoría suplementarios con arreglo al artículo 63, apartado 3, y que tome las medidas correctoras que se impongan.	Artículo 77 Disposiciones proporcionadas mejoradas Artículo 78 Condiciones de aplicación de las disposiciones proporcionadas mejoradas Artículo 79 Ajuste durante el período de programación 1. Si la Comisión o la autoridad de auditoría, basándose en las auditorías llevadas a cabo y en el informe de control anual, llegan a la conclusión de que han dejado de cumplirse las condiciones establecidas en el artículo 78, la Comisión solicitará a la autoridad de auditoría que lleve a cabo trabajos de auditoría suplementarios con arreglo al artículo 63, apartado 3. <u>La autoridad de gestión tomará las medidas correctoras que se impongan e informará al comité de seguimiento y a la Comisión sobre las medidas correctoras previstas y su resultado.</u>	Véase también la consideración 55.
Artículo 88 [...] Artículo 88, apartado 3 [...] Las auditorías de la Comisión o los Estados miembros tendrán por único objeto comprobar que se cumplen las condiciones para que la Comisión proceda al reembolso.	Artículo 88 [...] Artículo 88, apartado 3 [...] Las auditorías de la Comisión o los Estados miembros tendrán por único objeto comprobar que se cumplen las condiciones para que la Comisión proceda al reembolso. <u>Excepcionalmente, cuando una operación o un proyecto que forme parte de una operación se ejecute a través de contratación pública, la auditoría también deberá abarcar el cumplimiento de las normas sobre contratación pública.</u>	Véase la consideración 41.

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
Artículo 93 Examen de las cuentas Artículo 94 Cálculo del saldo Artículo 95 Procedimiento de examen de las cuentas Artículo 96 Procedimiento contradictorio de examen de las cuentas		Véanse las consideraciones 56 y 57.
Artículo 98 Correcciones financieras realizadas por la Comisión		Véase la consideración 58.
ANEXO I Dimensiones y códigos relativos a los tipos de intervención del FEDER, el FSE+ y el Fondo de Cohesión-Artículo 17, apartado 5		Véase la consideración 25. La Comisión y los legisladores también deberían considerar reducir el coeficiente para el cálculo de la ayuda a los objetivos relativos al cambio climático para los ferrocarriles de nueva construcción al 40 %, y el coeficiente para la digitalización del transporte por carretera al 0 %.
ANEXO II Plantilla para Acuerdo de Asociación — Artículo 7, apartado 4		Véase la consideración 16.
ANEXO III Condiciones favorables horizontales — Artículo 11, apartado 1		Véanse las consideraciones 7 y 8.

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
ANEXO IV Condiciones favorables temáticas aplicables al FEDER, el FSE+ y el Fondo de Cohesión — Artículo 11, apartado 1 [...] [Columna «Objetivo específico»] [...] 2.2 Promover las energías renovables a través de la inversión en capacidad de generación	ANEXO IV Condiciones favorables temáticas aplicables al FEDER, el FSE+ y el Fondo de Cohesión — Artículo 11, apartado 1 [...] [Columna «Objetivo específico»] [...] 2.2 Promover las energías renovables a través de la inversión en capacidad de generación	Véanse también las consideraciones 7 y 8.
FEDER y Fondo de Cohesión 2.2 Promover las energías renovables a través de la inversión en capacidad de generación [...]	FEDER y Fondo de Cohesión 2.2 Promover las energías renovables a través de la inversión en capacidad de generación [...]	
FEDER y Fondo de Cohesión 2.5 Promoción de la eficiencia hídrica	FEDER y Fondo de Cohesión 2.5 Promoción de la eficiencia gestión hídrica <u>sostenible</u>	
FEDER y Fondo de Cohesión 2.6 Desarrollar la (transición hacia la) economía circular mediante inversiones en el sector de los residuos y la eficiencia en el uso de los recursos	FEDER y Fondo de Cohesión 2.6 Desarrollar Promover la (transición hacia la) <u>una</u> economía circular mediante inversiones en el sector de los residuos y la eficiencia en el uso de los recursos	
FEDER y Fondo de Cohesión 2.6 Promover la infraestructura ecológica en áreas urbanas y reducir la contaminación [...]	FEDER y Fondo de Cohesión 2.7 Promover Mejorar la biodiversidad y la infraestructura ecológica en áreas urbanas y reducir la contaminación [...]	

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
3.3 movilidad sostenible, resiliente al cambio climático, inteligente e intermodal nacional, regional y local, mejorando también el acceso a la RTE-T y la movilidad transfronteriza [...]	3.3 <u>Desarrollar una movilidad sostenible, resiliente al cambio climático, inteligente e intermodal nacional, regional y local, mejorando también el acceso a la RTE-T y la movilidad transfronteriza</u> [...]	
FSE: 4.1.1 Mejorar el acceso al empleo de los demandantes de empleo, incluidos los jóvenes, y de las personas inactivas y promover el trabajo por cuenta propia y la economía social;	FSE: 4.1.1 Mejorar el acceso al empleo de los demandantes de empleo, incluidos <u>en particular los jóvenes y los desempleados de larga duración</u>, y de las personas inactivas y promover el trabajo por cuenta propia y la economía social;	
4.1.2 Modernizar las instituciones y servicios del mercado laboral para garantizar una asistencia personalizada y oportuna y apoyar la adecuación entre la demanda y la oferta de empleo, las transiciones y la movilidad en el mercado laboral [...]	4.1.2 Modernizar las instituciones y servicios del mercado laboral para evaluar y anticipar las competencias necesarias y garantizar una asistencia personalizada y oportuna y apoyar la adecuación entre la demanda y la oferta de empleo, las transiciones y la movilidad en el mercado laboral; [...]	
FSE: 4.1.3 Promover una mejor conciliación del trabajo y la vida personal, incluido el acceso a los servicios de cuidado de niños, un entorno de trabajo saludable y debidamente adaptado que permita abordar los riesgos para la salud, la adaptación al cambio de los trabajadores y el envejecimiento activo y saludable; [...]	FSE: 4.1.3 Promover <u>la participación de las mujeres en el mercado laboral y una mejor conciliación del trabajo y la vida personal, incluido el acceso a los servicios de cuidado de niños, un entorno de trabajo saludable y debidamente adaptado que permita abordar los riesgos para la salud, la adaptación al cambio de los trabajadores, las empresas y los empresarios y el envejecimiento activo y saludable y activo;</u> [...]	
FSE: 4.2.1 Mejorar la calidad, la eficacia y la adecuación al mercado laboral de los sistemas de educación y formación [...]	FSE: 4.2.1 Mejorar la calidad, la eficacia y la adecuación al mercado laboral de los sistemas de educación y formación, <u>para apoyar la adquisición de competencias clave, como las competencias digitales;</u> [...]	

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
4.2.3 Promover la igualdad en el acceso, en particular para los grupos desfavorecidos, a la educación y formación inclusivas y de calidad, desde la educación y el cuidado de la primera infancia, pasando por la educación general y la formación profesional, hasta la enseñanza superior [...]	4.2.3 Promover la igualdad en el acceso a educación y formación inclusivas y de calidad y en la finalización de las mismas, en particular para los grupos desfavorecidos, desde la educación y el cuidado de la primera infancia hasta la enseñanza superior, incluyendo la educación y el aprendizaje de los adultos y la facilitación de la movilidad del aprendizaje para todos a la educación y formación inclusivas y de calidad, desde la educación y el cuidado de la primera infancia, pasando por la educación general y la formación profesional, hasta la enseñanza superior [...]	
FSE: 4.3.1 Promover la inclusión activa, también con vistas a fomentar la igualdad de oportunidades y la participación activa y mejorar la empleabilidad	FSE: 4.3.1 Promover Fomentar la inclusión activa, también con vistas a fomentar la igualdad de oportunidades y la participación activa y mejorar la empleabilidad;	
FSE: 4.3.2 Promover la integración socioeconómica de las comunidades marginadas, como la población romaní [...]	FSE: 4.3.2 Promover la integración socioeconómica de los nacionales de terceros países y las comunidades marginadas, como la población romaní [...]	
FSE: 4.3.4 Mejorar el acceso equitativo y oportuno a servicios de calidad, sostenibles y asequibles; mejorar la accesibilidad, eficacia y resiliencia de los sistemas de asistencia sanitaria; mejorar el acceso a los servicios de cuidados de larga duración [...]	FSE: 4.3.4 Mejorar el acceso equitativo y oportuno a servicios de calidad, sostenibles y asequibles; modernizar los sistemas de protección social, también promoviendo el acceso a la protección social; mejorar la accesibilidad, eficacia y resiliencia de los sistemas de asistencia sanitaria; mejorar el acceso a y los servicios de cuidados de larga duración [...]	

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
ANEXO V Plantilla para los programas apoyados por el FEDER (objetivo de inversión en empleo y crecimiento), el FSE+, el Fondo de Cohesión y el FEMP — Artículo 16, apartado 3 2.1.1.2 Indicadores [Cuadro 3: Indicadores de resultados] [...] Sección 4. Condiciones favorables Referencia: Artículo 19, apartado 3, letra h) [...]	ANEXO V Plantilla para los programas apoyados por el FEDER (objetivo de inversión en empleo y crecimiento), el FSE+, el Fondo de Cohesión y el FEMP — Artículo 16, apartado 3 [...] Sección 4. Condiciones favorables Referencia: Artículo 179, apartado 3, letra h) [...]	Véanse también las consideraciones 14 y 16. Además, el cuadro 2.1.1.2 del anexo V de la propuesta de Reglamento debe incluir etapas para los indicadores de resultados, de conformidad con las disposiciones del Reglamento específico del FSE+, artículo 15, apartado 3, del proyecto de Reglamento del FSE+.
ANEXO VII Plantilla para la transmisión de datos — Artículo 37 y 68, apartado 1, letra g)		El anexo VII de la propuesta de Reglamento debe incluir aclaraciones sobre qué información deberá transmitirse para los programas apoyados por el FSE+, el FAMI, el FSI y el IGFV. El anexo VII también debe incluir información para «financiación no vinculada a los costes», de conformidad con el requisito derivado del artículo 125, apartado 3, del Reglamento Financiero.
ANEXO X Requisitos de los sistemas de gestión y control y su clasificación — Artículo 63, apartado 1		Véase la consideración 48.
ANEXO XIV Plantilla para la descripción del sistema de gestión y control — Artículo 63, apartado 9		Véanse las consideraciones 48 y 49.

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
ANEXO XV- Plantilla para la declaración de la gestión — Artículo 68, apartado 1, letra f) El/los abajo firmante(s) (apellidos, nombre, título o cargo), responsable(s) de la autoridad de gestión del programa (nombre del programa operativo, CCI) [...] b) los gastos consignados en las cuentas cumplen la legislación aplicable y se han utilizado para los fines previstos,	ANEXO XV Plantilla para la declaración de la gestión — Artículo 68, apartado 1, letra f) El/los abajo firmante(s) (apellidos, nombre, título o cargo), responsable(s) de la autoridad de gestión del programa (nombre del programa operativo, CCI) [...] b) los gastos consignados en las cuentas cumplen la legislación aplicable y se han utilizado para los fines previstos, c) <u>los sistemas de control establecidos garantizan la legalidad y la regularidad de las operaciones correspondientes.</u> Confirma(n) que las irregularidades identificadas en los informes finales de auditoría y control en relación con el ejercicio contable han sido adecuadamente tratadas en las cuentas, al objeto de cumplir, en concreto, lo dispuesto en el artículo 92 y de presentar unas cuentas que garanticen que las irregularidades se sitúen por debajo del nivel de importancia relativa del 2 %.	Véase el apartado 124.
No aplicable		El Reglamento propuesto debe reintroducir en el RDC una evaluación independiente obligatoria y normas comunes de evaluación obligatorias, como un análisis de costes y beneficios, para seleccionar operaciones significativas desde el punto de vista financiero con la mejor relación calidad-precio; Véase la consideración 45.

Disposiciones no incluidas actualmente en la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados [COM(2018) 375 final].

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
No aplicable		El Reglamento propuesto debe limitar la contribución de la UE a proyectos generadores de ingresos a lo necesario introduciendo tipos fijos, limitando el gasto elegible total para proyectos generadores de ingresos por sector sobre la base del análisis de las pruebas disponibles o utilizando instrumentos financieros como la opción preferida para cofinanciar proyectos generadores de ingresos. Véase la consideración 46.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión
[COM(2018) 372 final]

Artículo 7 Indicadores 1. Se utilizarán indicadores comunes de realización y de resultados, según lo establecido en el anexo I en lo que respecta al FEDER y al Fondo de Cohesión y, cuando sea necesario, se utilizarán indicadores de realización y de resultados específicos de cada programa de conformidad con el artículo [12, apartado 1], párrafo segundo, letra a), el artículo [17, apartado 3], letra d), inciso ii), y el artículo [37, apartado 2], letra b), del Reglamento (UE) 2018/xxxx [nuevo RDC]. [...]	Artículo 7 Indicadores 1. Se utilizarán indicadores comunes de realización y de resultados, según lo establecido en el anexo I en lo que respecta al FEDER y al Fondo de Cohesión y, cuando sea necesario, se utilizarán indicadores de realización y de resultados específicos de cada programa de conformidad con el artículo [12, apartado 1], párrafo segundo, letra a), el artículo [17, apartado 3], letra d), inciso ii), y el artículo [37, apartado 2], letra b), del Reglamento (UE) 2018/xxxx [nuevo RDC]. [...]	Véanse las consideraciones 24 y 27.
ANEXO I Indicadores comunes de realización y de resultados para el FEDER y el Fondo de Cohesión. Artículo 7, apartado 1		Véanse las consideraciones 22, 23 y 24.

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo Plus (FSE+) [COM(2018) 382 final]		
<i>Artículo 2</i> Definiciones		Véase la consideración 22.
<i>Artículo 15</i> Indicadores y presentación de informes 1. Los programas que disfruten del apoyo general del capítulo del FSE+ en régimen de gestión compartida utilizarán los indicadores comunes de ejecución y de resultados establecidos en el anexo 1 del presente Reglamento para llevar un seguimiento de los progresos en la ejecución. Los programas también podrán utilizar indicadores específicos propios. 2. El marco hipotético de referencia de los indicadores de ejecución comunes y específicos de los programas se pondrá a cero. Cuando así lo exija la naturaleza de las operaciones apoyadas, se fijarán objetivos intermedios cuantificados y valores objetivo acumulativos para dichos indicadores en cifras absolutas. Los valores notificados relativos a los indicadores de ejecución se expresarán en cifras absolutas. [...]	1. Los programas que disfruten del apoyo general del capítulo del FSE+ en régimen de gestión compartida utilizarán los indicadores comunes de ejecución y de resultados establecidos en el anexo 1 del presente Reglamento para llevar un seguimiento de los progresos en la ejecución. Los programas también podrán utilizar indicadores específicos propios. 2. El marco hipotético de referencia de los indicadores de ejecución comunes y específicos de los programas se pondrá a cero. Cuando así lo exija la naturaleza de las operaciones apoyadas, se fijarán objetivos intermedios cuantificados y valores objetivo acumulativos para dichos indicadores en cifras absolutas. Los valores notificados relativos a los indicadores de ejecución se expresarán en cifras absolutas. [...]	Véanse también las consideraciones 24 y 27.
ANEXOS I a III		Véase la consideración 24.

Texto de la propuesta	Sugerencia del Tribunal	Observaciones
Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Asilo y Migración [COM(2018) 471 final]		
ANEXO VIII Indicadores de realización y de resultados a que se refiere el artículo 28, apartado 3		Las disposiciones deben exigir el uso de indicadores tanto de realización como de resultados. Además, deben permitir la notificación obligatoria de todos los indicadores de realización y de resultados para un objetivo específico.
Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece, como parte del Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, el instrumento de apoyo financiero a la gestión de fronteras y los visados [COM(2018) 473 final]		
ANEXO VIII Indicadores de realización y de resultados a que se refiere el artículo 25, apartado 3		Las disposiciones deben exigir el uso de indicadores tanto de realización como de resultados. Además, deben permitir la notificación obligatoria de todos los indicadores de realización y de resultados para un objetivo específico.
Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo de Seguridad Interior [COM(2018) 472 final]		
ANEXO VIII Indicadores de realización y de resultados a que se refiere el artículo 24, apartado 3		Las disposiciones deben exigir el uso de indicadores tanto de realización como de resultados. Además, deben permitir la notificación obligatoria de todos los indicadores de realización y de resultados para un objetivo específico.