

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 29.4.2010
COM(2010)187 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**SIMPLIFICAR LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS MARCO DE
INVESTIGACIÓN**

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Existen ya medidas de simplificación, pero.....	4
3.	Nuevas posibilidades de simplificación de las normas y procedimientos	5
3.1.	Apartado 1: Simplificación de la gestión de las propuestas y las subvenciones dentro de la normativa actual	5
3.2.	Apartado 2: Adaptación de las normas dentro del actual sistema basado en costes	7
3.3.	Apartado 3: Hacia una financiación basada en los resultados, no en los costes	11
4.	Reconsideración de los métodos de financiar la investigación y la innovación en la UE	12
5.	La manera de avanzar.....	13
6.	Conclusión.....	14

1. INTRODUCCIÓN

La investigación y la innovación están en la base de la iniciativa de la Comisión «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador»¹. Tras la aprobación por el Consejo Europeo de primavera de los elementos principales de la estrategia, se están dando actualmente pasos concretos para dar contenido a las iniciativas emblemáticas de Europa 2020. Un «plan europeo para la investigación y la innovación», la iniciativa emblemática «Unión por la innovación», establecerá prioridades y orientaciones para mejorar las condiciones marco de la investigación en Europa y su capacidad para crear e innovar. Ante la encarnizada carrera planetaria por el conocimiento y su traducción en productos, procesos y servicios innovadores que creen puestos de trabajo e impulsen el crecimiento, es necesario actuar en este sentido asociadamente de manera más decisiva que nunca.

Para alcanzar los objetivos de la estrategia 2020, que todos los interesados deben hacer suya según deseo del Consejo Europeo, las iniciativas de financiación pública de la investigación y la innovación regionales, nacionales y europeas deben ser lo más eficaces posible, a fin de promover la investigación de máxima calidad. Por ello, para conseguir una repercusión máxima, tales iniciativas a nivel europeo deben resultar sumamente atractivas y accesibles para los mejores investigadores de todo el mundo, la industria y los empresarios europeos, las universidades y otros protagonistas de la investigación y la innovación.

Estos condicionantes de atractivo y accesibilidad implican unos objetivos e instrumentos claros, una orientación general de los participantes sobre las iniciativas y su aplicación, la coherencia y estabilidad de las normas y las condiciones, y la agilidad y rapidez de los procedimientos y procesos administrativos, desde la solicitud hasta la auditoría, pasando por la presentación de informes.

La presente Comunicación evalúa la situación actual en lo que se refiere a la principal iniciativa de financiación pública de la investigación y el desarrollo tecnológico existente actualmente en Europa, el Séptimo Programa Marco (7º PM). Es mucho lo que se ha hecho y sigue haciéndose en materia de simplificación, tras los debates celebrados en el Consejo y el Parlamento, la revisión independiente de las estructuras y mecanismos del CEI² y la reciente consulta pública de las partes interesadas³. Pero, además, se presentan nuevas medidas concretas de simplificación que pueden ser aplicadas de inmediato dentro del actual marco jurídico.

Pese a ello, ¿se puede y debe hacer más con vistas a la inminente iniciativa emblemática «Unión por la innovación»? La presente Comunicación presenta también posibles vías hacia una simplificación más radical, vías que posteriormente podrían traducirse en medidas concretas, sea dentro del marco actual, sea en forma de nuevas propuestas legislativas. Algunas de ellas, no obstante, exigirían un nuevo equilibrio político entre confianza y rendición de cuentas y, con toda probabilidad, podrían tener también cabida en otras

¹ COM(2010)2020, 3.3.2010.

² Informe de un grupo de expertos independientes para la revisión de las estructuras y mecanismos del CEI; 23 de julio de 2009 y Comunicación de la Comisión COM(2009) 552, 22.10.2009

³ Consulta sobre ideas para simplificar la ejecución de los Programas Marco de IDT de la UE, 24.7.-30.9.2009, http://ec.europa.eu/research/consultations/fp-simplification/consultation_en.htm; consulta sobre la revisión del Reglamento Financiero, 19.10.-18.12.2009 http://ec.europa.eu/budget/consultations/FRconsult2009_en.htm.

actividades de financiación europeas en el ámbito de la investigación y la innovación, tales como el Programa de Innovación y Competitividad (PIC) y el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT). Si se presentan ahora es con la finalidad de facilitar el debate interinstitucional en el marco de las inminentes propuestas relacionadas con la iniciativa emblemática mencionada.

La simplificación constituye también uno de los grandes objetivos de la propuesta sobre la revisión trienal del Reglamento Financiero que la Comisión presentará próximamente. La Comisión se propone aprovechar esta oportunidad para revisar los mecanismos de ejecución del presupuesto y establecer normas financieras para el próximo marco financiero. Dado que el Reglamento Financiero constituye el marco general para la ejecución del presupuesto de la UE, incluido el gasto en investigación, una revisión satisfactoria del mismo permitirá hacer avanzar la simplificación en el campo de la investigación, por ejemplo trasladándola a la legislación sectorial sobre IDT. En consecuencia, la simplificación será uno de los elementos clave de la preparación de los futuros Programas Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico (8º PM).

2. EXISTEN YA MEDIDAS DE SIMPLIFICACIÓN, PERO...

En comparación con sus predecesores, el 7º PM trajo consigo varias simplificaciones bien acogidas. Algunas procedían de la base jurídica del 7º PM⁴, mientras que otras se basaban en los esfuerzos permanentes de la Comisión por mejorar las normas y los procesos de ejecución. Estos logros del 7º PM incluían, en particular:

- Reducción considerable de los controles *ex ante* y una revisión de las medidas protectoras para los participantes financieramente débiles con el propósito de facilitar la participación de las PYME y de las empresas de alta tecnología de nueva creación. El 80 % de los participantes en el 7º PM están exentos del control *ex ante* de su capacidad financiera.
- Importante reducción del número de certificados relativos a los estados financieros que deben aportarse con las solicitudes periódicas de abono de costes. El 75 % de los participantes en el 7º PM están exentos de la presentación de dichos certificados.
- Introducción de un mecanismo de inscripción único que evita tener que solicitar reiteradamente la misma información.
- Introducción de la posibilidad de una certificación *ex ante* de la metodología contable para los participantes recurrentes (actualmente en condiciones restrictivas).
- Simplificación de los requisitos de presentación de informes sobre el proyecto.
- Progreso hacia unas herramientas informáticas optimizadas (e-FP7) como medio de racionalizar todas las interacciones.
- Mejoras de los servicios y de los documentos orientativos para los solicitantes.

Estas medidas concretas han propiciado ya una reducción del plazo de concesión de las subvenciones y del esfuerzo administrativo que supone la gestión de los proyectos. Sin

⁴ DO L 412 de 30.12.2006, p. 1; DO L 391 de 30.12.2006 p. 1; DO L400 de 30.12.2006, p. 1.

embargo, las opiniones recibidas en las consultas a las partes interesadas demuestran que el acceso los programas y la preparación de las propuestas siguen resultando demasiado difíciles, en particular para los recién llegados, que se considera excesiva la carga administrativa relacionada con la administración de los proyectos y la contabilidad y que los plazos de concesión de las subvenciones y de abono de los pagos siguen siendo demasiado largos. Además, los porcentajes de error detectados en las auditorías *ex post*, en particular en lo que se refiere a los costes indirectos y de personal, permanecen por encima del umbral de importancia relativa definido por el Tribunal de Cuentas. Este hecho también exige una mayor simplificación de las normas.

3. NUEVAS POSIBILIDADES DE SIMPLIFICACIÓN DE LAS NORMAS Y PROCEDIMIENTOS

Las nuevas posibilidades de simplificación que se presentan a continuación se estructuran en tres apartados principales: el primero se refiere a las mejoras y simplificaciones que introducirá la Comisión al amparo del actual marco jurídico y reglamentario (a corto plazo), el segundo, a modificaciones de las normas, aunque siempre dentro del actual modelo basado en los costes, y el tercero, a propuestas de modificación de mayor alcance orientadas hacia una financiación basada en los resultados que utilice importes a tanto alzado.

Dentro del primer apartado, se presentan mejoras prácticas de los procesos y los instrumentos que la Comisión ha empezado ya a aplicar. Estas mejoras permitirán nuevas reducciones de los plazos de concesión de las subvenciones y de abono de los pagos.

El segundo apartado incluye modificaciones de las normas existentes que permiten una aceptación más amplia de las prácticas contables habituales (incluidos los costes de personal medios), la reducción de la diversidad de condiciones especiales, una disposición relativa a los propietarios-administradores de las PYME y una modificación del proceso de selección de propuestas. Estas opciones, además de acelerar los procesos, contribuirán a reducir el porcentaje de errores registrado en el enfoque basado en los costes.

En el tercer apartado se presentan opciones que abren la vía hacia futuras modificaciones más profundas, introduciendo un enfoque basado en los resultados que supondría trasladar buena parte del trabajo de control de la vertiente financiera a la científico-técnica. Este enfoque minimizaría la carga administrativa relacionada con la contabilidad y la necesidad de comprobaciones financieras *ex ante* y *ex post*.

3.1. Apartado 1: Simplificación de la gestión de las propuestas y las subvenciones dentro de la normativa actual

El 7º PM es uno de los mayores programas públicos de subvención de la investigación que existen en el mundo, con un presupuesto anual que se incrementa de año en año y alcanzará los 10 000 millones de euros en 2013. Estos fondos se asignan sobre la base de la excelencia investigadora en un proceso que comporta la recepción de hasta 30 000 propuestas, la concesión de 6 000 subvenciones con aproximadamente 36 000 participantes y la realización de 10 000 pagos anuales. Todo ello debe conseguirse sin detrimento de una adecuada rendición de cuentas. A tal efecto, la Comisión ha establecido, y trata de mejorar permanentemente, un complejo proceso que exige unos recursos, unas estructuras de gestión y unas aptitudes adaptadas a estas tareas. La Comisión, apoyada por las agencias ejecutivas, tiene por objetivo optimizar su aplicación, traduciendo un marco regulador dado en el sistema

de gestión de propuestas y subvenciones menos engorroso, menos complejo y más ágil que sea posible.

(1) Ayuda al usuario, orientación, transparencia, herramientas y procesos informáticos

Si los documentos son fáciles de entender, los servicios de ayuda, eficaces, las herramientas informáticas, eficientes y los procesos de gestión, óptimos, es posible **reducir los plazos promedio de concesión de las subvenciones y de abono de los pagos** en varios meses. La Comisión seguirá esforzándose por que los procesos informatizados de gestión de las subvenciones sean eficientes y fáciles de utilizar. El portal del participante en la investigación pasará a convertirse en la plataforma única para todas las interacciones con los beneficiarios. A finales de 2010, quedarán integrados en él todos los procesos de gestión de subvenciones, así como un sistema para los expertos evaluadores. La presentación y evaluación de propuestas quedarán integradas en 2011-2012. Se pretende abolir los procesos paralelos en papel sustituyendo las firmas manuscritas por las firmas electrónicas siempre que sea posible, comenzando en 2010 con los estados financieros. Los sistemas informáticos prestarán apoyo al flujo de trabajo y ayuda en línea. A finales de 2011 se instalará un depósito de documentos basado en la web y un sistema de seguimiento de las transacciones en la gestión de las propuestas y las subvenciones, de manera que los participantes puedan recibir información sobre el estado de todas las transacciones y tener acceso a toda la documentación relacionada con su propuesta o subvención.

El nuevo sistema informático de información permitirá la publicación y difusión automáticas de los informes publicables y de los resultados de los proyectos.

Algunos de los servicios informáticos del Programa Marco de Investigación los utiliza también el Programa de Innovación y Competitividad (PIC). La Comisión explorará la posibilidad de ofrecer más herramientas informáticas únicas para los programas comunitarios de investigación, educación e innovación.

La Comisión trabajará en la mejora de la claridad y accesibilidad de los documentos y servicios orientativos, simplificando las guías, eliminando la jerga innecesaria y utilizando una terminología coherente, todo ello a fin de facilitar la incorporación de nuevos proponentes, en particular PYME.

(2) Aplicación uniforme de las normas

Las consultas con las partes interesadas revelan que las divergencias en la interpretación y aplicación de las normas y la falta de coordinación en la planificación de las auditorías por los distintos servicios de la Comisión son motivo de irritación para los beneficiarios y ponen en tela de juicio la credibilidad de la Comisión. Dentro de los límites del marco jurídico aplicable, la Comisión se compromete a garantizar que su estructura organizativa ofrezca una interpretación y aplicación uniformes de las normas y procedimientos. Además, la Comisión elaborará una programación coherente de las auditorías, respetando el principio de la auditoría única.

(3) Optimización de la estructura y el calendario de las convocatorias de propuestas

El seguimiento del calendario de las convocatorias y de los temas incluidos en ellas resulta a veces complicado para los solicitantes potenciales. Las PYME, en particular, preferirían en general convocatorias con temas más amplios, o incluso convocatorias abiertas con fechas de

corte, a fin de acortar el plazo hasta la siguiente solicitud de financiación posible. La Comisión, apoyándose en su experiencia con estas convocatorias, estudiará la posibilidad de ampliar este enfoque, lo cual podría hacerse en conjunción con el sistema de presentación y evaluación en dos etapas, cuando con ello sea posible combatir los problemas de la presentación de un número demasiado elevado de propuestas y del esfuerzo excesivo en su preparación.

Los solicitantes piden también que se amplíe el periodo disponible para formar consorcios y preparar propuestas. Siempre que sea posible dentro de las limitaciones logísticas y presupuestarias, la Comisión tratará de ampliar el plazo habitual de tres meses entre la publicación de una convocatoria y su cierre. Cuando resulte imposible, se evitará que los tres meses incluyan periodos vacacionales.

(4) Adaptación del tamaño de los consorcios

En los futuros programas de trabajo, la Comisión se esforzará por adaptar las indicaciones sobre la envergadura esperada de los proyectos a las necesidades existentes en el campo de que se trate, permitiendo, cuando proceda, la formación de consorcios más pequeños. La gestión más simple que supone un consorcio más pequeño podría **reducir los plazos promedio de concesión de las subvenciones y de abono de los pagos.**

(5) Uso más amplio de los premios

Los premios están previstos en el Reglamento Financiero y en las normas de participación del 7º PM. Un premio es una recompensa concedida a raíz de un concurso. Los premios, aparte de su sencillez desde el punto de vista administrativo, tienen la ventaja de poseer un elevado efecto multiplicador: se pagan sólo al ganador, con lo que el esfuerzo de investigación global inducido por ellos puede ser un múltiplo de su importe⁵. Además, los premios fijan objetivos científico-técnicos sin especificar ni la manera de alcanzarlos ni las disciplinas científicas que deben intervenir, con lo cual se favorecen las soluciones no convencionales y la multidisciplinariedad.

La Comisión pondrá en marcha una acción piloto dentro del 7º PM.

3.2. Apartado 2: Adaptación de las normas dentro del actual sistema basado en costes

(1) Mayor aceptación de las prácticas contables habituales

La Comisión considera necesario aclarar en las normas de participación el **concepto de costes reales subvencionables**, de manera tal que puedan considerarse admisibles si se registran en las cuentas del beneficiario con arreglo a sus prácticas contables habituales de conformidad con las normas de contabilidad y auditoría aplicables. Tal enfoque evita la necesidad de que los beneficiarios establezcan sistemas contables separados, aporta una mayor seguridad jurídica a los beneficiarios y disminuye el riesgo de errores.

(2) Costes de personal medios

⁵ Ejemplo: el premio de 10 millones de dólares de la Fundación X Prize (<http://www.xprize.org>) a una astronave comercial indujo inversiones privadas en I+D superiores a los 100 millones de dólares.

Con carácter de excepción al principio de los costes reales, las normas de participación establecen que se considerarán admisibles los costes de personal medios si no difieren «sustancialmente» de los costes reales. Los criterios de aceptabilidad se encuentran actualmente definidos en una Decisión de la Comisión⁶ de junio de 2009. El margen de la desviación se ha definido a la luz del umbral de importancia relativa de los errores establecido por el Tribunal de Cuentas Europeo. Son muy pocos los beneficiarios⁷ que pueden cumplir los criterios de aceptabilidad actuales, lo cual limita el efecto de simplificación que se pretende con la certificación de los costes medios.

Por este motivo, la Comisión considera que podría aceptarse cualquier metodología de costes de personal medios que aplique el beneficiario como práctica contable habitual, siempre que se base en los costes de personal reales registrados en las cuentas y que se excluya la eventual doble financiación de los costes dentro de otras categorías de costes. Esta opción posee un enorme potencial de simplificación. Los beneficiarios podrían aplicar en todos los casos sus prácticas contables habituales con la única condición de que se basen en los costes de la nómina registrados en las cuentas exigidas por ley. El enfoque incluiría la inmensa mayoría de las metodologías, incluidas las basadas en «centros de costes». Un aspecto intrínseco de este enfoque sería la aceptación de las desviaciones entre los promedios declarados y los costes reales, con independencia de la cuantía o del sentido de las mismas. Para aportar mayores garantías, se podría exigir que la metodología de costes medios aplicada haya sido aceptada en los programas públicos de investigación nacionales o haya sido certificada por las autoridades públicas nacionales.

Esta propuesta se ajusta al espíritu de la resolución de aprobación de la gestión de 2007⁸, en la que el Parlamento Europeo solicitó a la Comisión que garantizara la compatibilidad entre el 7º PM y las prácticas empresariales generales.

La ampliación de los criterios de aceptabilidad actuales podría incrementar el número de usuarios potenciales, pero ni siquiera unos márgenes de desviación más elevados cubrirían prácticas extendidas tales como la del enfoque basado en los «centros de costes».

(3) Limitación de la diversidad de normas

Como ya se ha mencionado, otra fuente de complicaciones es la tendencia a aprobar disposiciones especiales para un número creciente de actividades (p. ej., investigación, demostración o gestión) y tipos de participante (p. ej., organizaciones de investigación, universidades u organizaciones sin ánimo de lucro). A consecuencia de ello, los actos legislativos, los documentos orientativos, los controles *ex ante* y todos los sistemas informáticos conexos se hacen cada vez más complejos, lo que crea confusión y obliga a dar más orientaciones a los solicitantes, ralentizando más aún los procesos. Para invertir esta tendencia, parece oportuno volver a un **conjunto común de principios básicos que sustituya al enfoque «a la medida»**, siempre que con ello no dejen de alcanzarse los objetivos políticos.

⁶ C(2009) 4705.

⁷ Aproximadamente nueve de cada diez organizaciones que utilizan los costes de personal medios como práctica contable habitual no cumplen los criterios actuales. Hasta marzo de 2010, la Comisión solo aceptaba las metodologías certificadas de 12 organizaciones para el uso de los costes promedio.

⁸ DO L255 de 26.09.2009, p. 24.

La Comisión sugiere, en particular, dos posibilidades, cualquiera de las cuales permitiría reducir considerablemente la complejidad, además de poder **acortar en varias semanas los plazos promedio de concesión de las subvenciones y de abono de los pagos**:

- Reducir el número de **combinaciones entre porcentajes de financiación, categorías de organización y tipos de actividad**. La opción preferida por la Comisión sería un porcentaje de reembolso único para todos los tipos de actividad y todas las categorías de organizaciones; otra opción podría ser un porcentaje de reembolso uniforme para todos los tipos de actividad, de manera que sólo se mantendrían las dos principales categorías de organizaciones existentes.
- Reducir el número de **métodos de determinación de los costes indirectos**. La opción preferida por la Comisión, por ofrecer el mayor potencial de simplificación, supondría una cantidad a tanto alzado única para imputar los costes indirectos para todos los tipos de organización y regímenes de financiación. Este enfoque contribuiría también a reducir el porcentaje de errores detectado en las auditorías *ex post*, ya que la experiencia demuestra que la contabilidad de costes reales se presta a errores. Aunque debilitaría ligeramente la motivación para que las universidades adoptaran una contabilidad analítica, les daría la posibilidad de organizar esta transición con arreglo a las necesidades nacionales y a las suyas propias. La información recibida de las asociaciones de universidades indica que el paso a la contabilidad analítica requerirá en muchos casos más tiempo del previsto en un principio.

(4) Intereses generados por la prefinanciación

También existen posibilidades de simplificación en el tratamiento de los **intereses generados por los pagos de prefinanciación**. En la actualidad, los coordinadores están obligados a abrir unas cuentas bancarias remuneradas cuyos intereses recupera luego la Comisión. Como algunas organizaciones no pueden abrir este tipo de cuentas, la Comisión debe establecer un registro de excepciones. La supresión de la obligación de abrir cuentas bancarias remuneradas ahorraría el trabajo administrativo asociado.

Aun mayor sería la simplificación obtenida si se suprimiera total o parcialmente la obligación de recuperar los intereses generados por la prefinanciación.

(5) Más elementos a tanto alzado en el actual enfoque basado en los costes

Los reembolsos a tanto alzado se utilizan ya ampliamente en el programa «Personas», y en otros programas específicos existe tal opción para determinadas categorías de costes. No obstante, las opiniones recibidas en la consulta de las partes interesadas muestran que, para muchos beneficiarios, el potencial de simplificación asociado al uso de importes a tanto alzado en otras categorías de costes (p. ej., gastos de desplazamiento, baremos de costes unitarios para el personal, etc.), sería bastante limitado. La fijación de baremos de costes unitarios para el personal, basados en análisis estadísticos, sería muy compleja, teniendo en cuenta la gran variedad de costes de personal existente entre países, regiones, sectores, ramas de la industria, etc. No obstante, se presentan las dos excepciones siguientes:

- Algunos beneficiarios consideran especialmente engorroso el registro de las horas a efectos de la contabilidad de los costes de personal. Tal requisito solo podría suprimirse si se establecieran y acordaran durante las negociaciones de la subvención **importes a tanto alzado para el personal por beneficiario**, basados en una estimación *ex ante* de los costes de personal por beneficiario para el proyecto.
- Como opción para mejorar las condiciones de participación de las **PYME**, en las que los **propietarios-administradores** llevan a cabo buena parte del proyecto ellos mismos sin que en las cuentas quede registrado un salario, la Comisión introducirá un sistema a tanto alzado basado en los baremos de costes unitarios utilizados en el programa específico «Personas».

En el capítulo 3.3 se presentan opciones de mayor alcance que comportan el abandono total de los costes reales y la introducción de los importes a tanto alzado para proyectos completos.

(6) Aceleración de la selección de proyectos

En virtud de la base jurídica del 7º PM, los comités integrados por representantes de los Estados miembros deben emitir dictamen sobre la mayoría de las decisiones de selección de proyectos. La Comisión propone la supresión de este requisito jurídico en los futuros Programas Marco. El sistema global de flujo de información a estos comités hace innecesaria esta etapa del proceso en el futuro. Esto supondría una reducción en varias semanas del **plazo de concesión de las subvenciones** y un alivio de la carga administrativa tanto para los Estados miembros como para los servicios de la Comisión.

Para los futuros Programas Marco, la Comisión estudiará también si el proceso podría acelerarse introduciendo, en ciertos ámbitos, decisiones de la Comisión en lugar de acuerdos de subvención.

3.3 Apartado 3: Hacia una financiación basada en los resultados, no en los costes

Las opciones mencionadas abren ya numerosas posibilidades de simplificación, pero no suprimirán el trabajo administrativo relacionado con la declaración de los costes y las auditorías financieras. Un cambio más profundo consistiría en apartarse del sistema basado en los costes, centrado en los insumos, a favor de un sistema de financiación basado en la **definición previa y la aceptación de los productos/resultados**. En este contexto, resultan de gran importancia algunas cuestiones planteadas por el Tribunal de Cuentas Europeo⁹:

- ¿Es posible reorganizar los programas en términos no de insumos subvencionables, sino de productos aceptables, con proyectos basados en un conjunto de objetivos concretos y pagos vinculados al logro de unos resultados?
- En tanto los regímenes de gastos sigan basándose en los insumos, ¿es posible simplificar radicalmente la base de los cálculos? ¿Podría la UE, por ejemplo, utilizar más los pagos de importes a tanto alzado en lugar del reembolso de los costes reales?

Por consiguiente, la Comisión sugiere que se exploren las tres opciones que se presentan a continuación. Todas ellas entrañarían el abono de un importe a tanto alzado global por proyecto, con lo que se podrían suprimir todos los controles sobre los costes reales contraídos y el trabajo de control pasaría de la vertiente financiera a la científica. Los importes a tanto alzado serían cantidades fijas que cubrirían los costes globales de la ejecución de una operación, permitiendo suprimir la obligación de que los beneficiarios presenten documentos acreditativos de los gastos, así como introducir importantes simplificaciones en la auditoría financiera de los proyectos.

Los enfoques basados en los resultados exigen una definición estricta del producto/resultado a nivel de cada proyecto y un análisis riguroso para fijar los importes a tanto alzado, basados en una estimación fiable de los costes subvencionables necesarios para la ejecución del proyecto y para garantizar una gestión financiera sólida, lo que podría alargar los plazos de concesión de las subvenciones. Además, tendría que instaurarse, como base para las decisiones de pago, un control científico-técnico reforzado, con inclusión de expertos externos. La aplicación de estos enfoques exige una combinación de aptitudes distinta, una adaptación de los planteamientos sobre gestión de proyectos en la Comisión y una cooperación más amplia con expertos externos. El pago de las subvenciones se basaría íntegramente en la evaluación de los productos/resultados.

A fin de evaluar mejor las oportunidades y dificultades asociadas a los enfoques basados en los resultados, convendría llevar a cabo acciones piloto en determinados ámbitos antes de generalizar su aplicación.

Se sugieren las tres opciones siguientes para explorar este tipo de enfoques:

(1) Importes a tanto alzado específicos para un proyecto, como contribución a los costes del proyecto estimados durante la evaluación/negociación de la subvención, que se abonan al obtenerse los productos/resultados acordados:

⁹ Respuesta del Tribunal de Cuentas Europeo a la Comunicación de la Comisión «Reformar el presupuesto, cambiar Europa».

En esta opción, el proceso de evaluación y negociación incluiría la estimación *ex ante* de unos costes operacionales totales del proyecto adecuados y la definición de unos productos/resultados mensurables. Se establecería un importe a tanto alzado específico para el proyecto sobre la base de los costes subvencionables totales estimados. Tal importe se abonaría (total o parcialmente) sobre la base de la aceptación de los productos/resultados acordados. Podrían contemplarse pagos intermedios.

(2) Publicación de convocatorias con importes a tanto alzado predefinidos para los proyectos en un campo temático dado y selección de las propuestas que prometan los mejores productos científicos para el importe a tanto alzado especificado:

En este caso, la evaluación de las propuestas incluiría un criterio de adjudicación: los recursos que el consorcio esté dispuesto a añadir al importe a tanto alzado. Este enfoque favorecería un efecto multiplicador más elevado de los fondos de la UE.

(3) Enfoque de «adjudicación en confianza», consistente en distribuir importes a tanto alzado predefinidos por proyecto sin control ulterior por parte de la Comisión:

La selección de los beneficiarios se basaría en un proceso fuertemente competitivo. Una vez efectuada la selección, se concedería la financiación como importe a tanto alzado sin ulteriores comprobaciones financieras ni científicas por parte de la Comisión. Se trata de un enfoque basado en la confianza y de alto riesgo. No obstante, ausencia de control por parte de la Comisión no significa completa ausencia de control. El enfoque se apoyaría en el autocontrol y en la estructura de motivación e incentivación inherente a la comunidad científica. Para que esta estructura de motivación e incentivación funcionase, debería obligarse a los beneficiarios a garantizar una transparencia máxima en el uso de los fondos y los resultados conseguidos en relación con sus iguales y con el público en general. El riesgo de abuso existiría siempre, pero un comportamiento inadecuado perjudicaría gravemente la carrera del beneficiario en tanto que científico. Esta opción podría resultar más adecuada en las áreas en las que los mecanismos incentivadores mencionados son más vigorosos, en particular en el Consejo Europeo de Investigación. Las ventajas del enfoque son evidentes: control de costes innecesario, esfuerzo administrativo mínimo y rapidez máxima.

4. RECONSIDERACIÓN DE LOS MÉTODOS DE FINANCIAR LA INVESTIGACIÓN Y LA INNOVACIÓN EN LA UE

La colaboración transnacional en la investigación que fomenta el 7º PM es intrínsecamente compleja, dado que en cada país existen ordenamientos jurídicos, prácticas contables y culturas de gestión diferentes.

El actual Programa Marco alberga una constelación de objetivos, una multitud de mecanismos de intervención regidos por normas específicas, una diversidad de porcentajes de reembolso y de condiciones especiales para determinados tipos de organizaciones. En conjunto, este enfoque diversificado se traduce en complejidad.

La definición de un conjunto común de principios básicos que sustituya al actual enfoque diversificado propiciaría indudablemente un recorte y una reducción considerables de las normas, procesos y sistemas informáticos. Es necesario un análisis detallado para evaluar en qué medida puede conseguirse, permitiendo los enfoques particularizados sólo en los casos en que los objetivos políticos lo justifiquen.

Dentro del 7º PM, el número de mecanismos de intervención ha aumentado con la participación de la UE en programas ejecutados conjuntamente por varios Estados miembros y la creación de las iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC). Como las normas de participación del 7º PM no se aplican a estos mecanismos de intervención, cada uno de ellos posee sus normas particulares, que tienen en cuenta sus necesidades operativas específicas. Estas normas pueden diferir sustancialmente de las normas de participación del 7º PM.

El Parlamento Europeo, en su resolución relativa a la aprobación de las cuentas de 2007¹⁰, subraya este aumento de la diversidad y solicita una valoración de los problemas que plantea a los beneficiarios, incluida la falta de transparencia.

Con estos antecedentes, la Comisión considera que una reducción de la complejidad de los métodos de financiación de la investigación de la UE podría constituir igualmente un factor importante de simplificación. En la preparación de los próximos Programas Marco, por consiguiente, debería prestarse atención en particular a las dos cuestiones siguientes:

- idoneidad y necesidad de estos mecanismos de intervención para alcanzar los objetivos señalados;
- deseabilidad o necesidad de que las normas de financiación aplicables, o al menos parte de ellas, sean idénticas.

En lo que se refiere a las asociaciones público-privadas (APP), incluidas las ITC y las comunidades de conocimiento e innovación del EIT, es necesario explorar la mejor estructura institucional posible que permita a estas entidades alcanzar sus objetivos de manera eficiente y eficaz (la «morada ideal» de las futuras ITC). Las recomendaciones contenidas en el informe del grupo Sherpa sobre las ITC¹¹ serán importantes en este contexto.

5. LA MANERA DE AVANZAR

La mayoría de las opciones propuestas en los apartados segundo y tercero exigen una modificación de las normas, por lo que deberían enmarcarse en el contexto de la revisión trienal del Reglamento Financiero y, sobre esa base, en la próxima revisión del marco regulador de la política de investigación.

No obstante, dependiendo del consenso obtenido en respuesta a la presente Comunicación en lo que se refiere a las medidas específicas, la Comisión podría presentar modificaciones del 7º PM tras su evaluación intermedia. En particular, podría preverse una modificación inmediata en el caso de las normas del 7º PM sobre los costes de personal medios presentadas en la sección 3.2.

Cualquier modificación eventual de las normas del 7º PM deberá tener en cuenta los condicionantes esenciales que se enuncian a continuación.

Toda simplificación debe compensar los costes de su aplicación; todos los usuarios del Programa Marco conceden gran importancia a la estabilidad de las normas existentes,

¹⁰ DO L255 de 26.9.2009, p. 24.

¹¹ «Designing together the 'ideal house' for public-private partnerships in European Research», Informe final del grupo Sherpa sobre las ITC, enero de 2010.

considerándola en todo caso preferible a una simplificación solo ligera de las mismas. La modificación de los actos jurídicos básicos debe hacerse por el procedimiento legislativo ordinario (la codecisión), que lleva asociados unos plazos de al menos un año. Por tanto, las modificaciones correspondientes sólo se aplicarían a la última tanda de convocatorias del 7º PM. Habría que gestionar dos sistemas paralelos de normas, procesos y sistemas informáticos. Es preciso tener en cuenta la complejidad adicional que esto supondría tanto para los beneficiarios como para los servicios de la Comisión.

La simplificación se encuentra también estrechamente vinculada a los parámetros de rendición de cuentas que gobiernan la ejecución de la política de investigación de la UE. La Comisión se apoya en una estrategia de control muy completa que incluye un elevado número de auditorías sobre el terreno de los proyectos y la recuperación de cualquier importe abonado indebidamente para tener unas garantías razonables de que los pagos se ajustan a la normativa. La Comisión sólo puede lograr una declaración de fiabilidad positiva del Tribunal de Cuentas Europeo si el nivel de error es inferior al 2 %. La aplicación de esta estrategia de control ha acentuado la sensación de complejidad de los requisitos asociados a las subvenciones a la investigación de la UE y podría desincentivar la participación de los investigadores y la industria en los programas comunitarios de financiación de la investigación. Mientras no se produzca una simplificación en profundidad de las normas sobre financiación de la investigación, la aplicación de un riesgo de error tolerable (RET) específico para la investigación permitiría a la Comisión revisar su estrategia de control. La finalidad de este concepto es garantizar un equilibrio adecuado entre el control y la eficacia de las políticas. La Comisión presentará una propuesta concreta relativa a un nivel específico de RET para el gasto en investigación en una comunicación prevista para mayo de 2010 que acompañará a la propuesta de la Comisión sobre la revisión trienal del Reglamento Financiero. La aceptación por el Parlamento Europeo y el Consejo de este concepto en el caso de la investigación permitiría a la Comisión revisar su actual estrategia de control sin detrimento de una gestión financiera sana. En particular, podría abordarse la magnitud de los controles (cobertura de la auditoría y ajustes subsiguientes) con vistas a reducir la carga asociada al control. Esta estrategia de control revisada podría centrarse de manera más pronunciada en determinadas auditorías basadas en el riesgo y en controles de prevención del fraude, teniendo en cuenta la experiencia operativa de los servicios de lucha contra el fraude de la Comisión. Sobre esta base podría contarse con un marco de rendición de cuentas sólido y mantener al mismo tiempo un nivel de disuasión adecuado con respecto al uso irregular de los fondos de la UE dedicados a investigación.

Por último, cualquier propuesta legislativa posterior encaminada a introducir simplificaciones será sometida a una completa evaluación del riesgo dentro de la evaluación de impacto *ex ante* general, así como de la evaluación de su vulnerabilidad al fraude.

6. CONCLUSIÓN

La presente Comunicación expone una serie de medidas y opciones para simplificar la financiación de la investigación por parte de la UE y garantizar que dicha financiación promueva una investigación de la máxima calidad. La Comisión presentará en breve una propuesta sobre la revisión trienal del Reglamento Financiero, transformando en propuestas jurídicas algunas de las ideas de simplificación adelantadas en la Comunicación. La evaluación intermedia del 7º PM, prevista para octubre de 2010, podría revelar nuevas posibilidades de simplificación.

Una mayor simplificación sólo podrá conseguirse con el compromiso y el apoyo político plenos de las demás instituciones de la UE, en particular el Consejo y el Parlamento Europeo. Habrá que aceptar difíciles compromisos para alcanzar un mejor equilibrio entre confianza y control, entre asunción y evitación de riesgos, garantizando al mismo tiempo una gestión financiera sana. El debate sobre un riesgo de error tolerable (RET) específico para la investigación constituye una oportunidad al respecto.

En cualquier circunstancia, la Comisión, en tanto que administradora del dinero del contribuyente de la UE, mantendrá unas condiciones adecuadas para garantizar una gestión financiera sana, incluyendo las medidas de prevención del fraude adecuadas, sobre la base de un análisis completo del riesgo y de una estrategia que tenga en cuenta cada apartado. La simplificación y el RET no deben ir en detrimento de este requisito previo.

La Comisión solicitará a las demás instituciones de la UE que contribuyan al debate y den su opinión sobre las opciones esbozadas en la presente Comunicación, con vistas a la estructuración futura de la financiación de la investigación por la UE.

Los resultados de este debate se introducirán en las propuestas de la Comisión relativas a la iniciativa emblemática «Unión por la innovación» dentro de la estrategia Europa 2020 y en la estructuración de los próximos Programas Marco.

Dependiendo del consenso que se obtenga en respuesta a la presente Comunicación en lo que se refiere a las medidas específicas, la Comisión podría presentar modificaciones que afectaran todavía al 7º PM, tras su evaluación intermedia.